



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 542/2018

(Pleno)

La Laguna, a 28 de noviembre de 2018.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la actividad convencional y se crean y regulan el Registro General Electrónico de Convenios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 506/2018 PD)*\*.

## FUNDAMENTOS

### I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Mediante escrito del 19 de octubre de 2018, con entrada el mismo día en este Consejo, el Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el «*Proyecto de Decreto por el que se regula la actividad convencional y se crean y regulan el Registro General Electrónico de Convenios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*», a propuesta de la Presidencia del Gobierno y de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen, el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Decreto (en adelante, PD), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 15 de octubre de 2018

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

(art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

2. Se ha solicitado el dictamen con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, según el cual procede tal solicitud cuando se trate de *«Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea»*.

A este respecto, la norma proyectada se dicta en ejecución de legislación básica estatal, contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), estableciéndose en la misma, especialmente en lo que se refiere a la materia objeto de la norma proyectada, en su art. 143 que:

«1. Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio.

2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios».

Y en el art. 144.3 LRJSP se dispone que:

«Cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe y de convenios que haya suscrito».

El art. 145 de la norma regula los órganos de cooperación, a los que también se refiere el texto que se somete a dictamen, estableciendo:

«1. Los órganos de cooperación son órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene.

2. Los órganos de cooperación se registrarán por lo dispuesto en esta Ley y por las disposiciones específicas que les sean de aplicación.

3. Los órganos de cooperación entre distintas Administraciones Públicas en los que participe la Administración General del Estado, deberán inscribirse en el Registro estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para que resulte válida su sesión constitutiva.

4. Los órganos de cooperación, salvo oposición por alguna de las partes, podrán adoptar acuerdos a través de un procedimiento simplificado y por suscripción sucesiva de las partes,

por cualquiera de las formas admitidas en Derecho, en los términos que se establezcan de común acuerdo».

En los artículos siguientes se delimitan los conceptos de Conferencia de Presidentes (art. 146), Conferencias Sectoriales (arts. 147 a 152), Convenios Bilaterales de Cooperación (art. 153), Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154). Respecto a estos órganos de cooperación, la Disposición adicional séptima, de carácter no básico, contiene la obligatoriedad y características, en el ámbito de la Administración General del Estado de un registro electrónico de órganos e instrumentos de Cooperación.

Por lo demás, la regulación de la actividad convencional se contiene en el Capítulo VI del título preliminar, en los arts. 47 a 53, normativa que reviste el carácter de básica a tenor de lo dispuesto en la Disposición final decimocuarta de la norma:

«1. Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración Pública y cualquiera que sea su naturaleza jurídica, existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán estar inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el plazo de tres meses a contar desde dicha entrada en vigor».

Por tanto, nos hallamos ante un reglamento ejecutivo por cuanto procede a desarrollar previsiones específicas de la ley habilitante, que delimita su contenido y alcance, procediendo por tal motivo a la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo, si bien parte de su regulación puede considerarse formalmente organizativa, lo que no es óbice para la emisión de este Dictamen.

## II

### Tramitación del procedimiento de elaboración.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Por lo demás, en el preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su FJ 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia, si bien la misma se lleva a cabo de forma sucinta.

### 2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- El informe de iniciativa reglamentaria emitido por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, de 27 de enero de 2017, que incorpora la Memoria Económica (art. 44 de la mencionada Ley 1/1983, y normas octava a undécima del Decreto 15/2016, de 11 de marzo).

Asimismo, se incluye en dicho informe el informe de la evaluación de impacto de género de la norma proyectada, manifestándose únicamente al respecto que la norma proyectada carece de incidencia sobre las personas y que se ha aplicado un uso del lenguaje no sexista. Sin embargo, con ello adolece de una deficiencia formal pues el mismo no se pronuncia específicamente acerca de si el PD es o no pertinente al género, lo que implica que con dicha deficiencia se infringe lo dispuesto en el art. 6 de la Ley territorial 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres que establece que:

«(...) 2. Todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse por parte

de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

3. Dicho informe de evaluación de impacto de género irá acompañado de indicadores pertinentes en género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo de esta forma la igualdad entre los sexos (...)».

A estos efectos ha de considerarse lo dispuesto en el Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión de 26 de junio de 2017 (BOC núm. 128/2017, de 5 de julio), por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que aprueba el Gobierno de Canarias, constanding en el mismo que se indicará en dicho informe la identificación de la pertinencia del análisis del impacto de género en la propuesta de norma o plan, entre otros aspectos (Directriz Quinta, apartado 2).

No obstante, el apartado Cuarto del citado acuerdo gubernativo señala que el mismo, además de publicarse en el B.O.C., surtirá efectos al día siguiente de la aprobación de la guía metodológica para la aplicación de las directrices sobre impacto de género en la normativa y planes. La citada guía metodológica fue aprobada en Consejo de Gobierno el 10 de julio de 2017, por lo que el acuerdo gubernativo surte efectos desde el 11 de julio de 2017. Puesto que la iniciativa reglamentaria comenzó su tramitación antes de tal fecha, no se ve afectada por el referido acuerdo del Gobierno, pero ello no quiere decir que no se vea afectada por la propia Ley Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En el expediente se incumple con el deber impuesto en la referida Ley, que ni siquiera se cita en el apartado referido al informe de impacto por razón de género inicial, si bien es subsanado en posterior informe de la Secretaría de la Presidencia de 5 de octubre de 2018, sin que, sin embargo, figure cumplimentado adecuadamente el deber de la inclusión de los indicadores pertinentes en género, así como, en su caso, los demás mecanismos y medidas previstos por la Ley, puesto que el referido informe adjunto se limita a reseñar que *«En cuanto a la identificación y pertinencia de género, procede subrayar que el informe de la iniciativa normativa de referencia, cuya tramitación se inició en el año 2016, concluyó que no existe impacto por razón de género. Una conclusión que debe mantenerse en la actualidad, considerando que dicha iniciativa no tiene pertinencia de género toda vez que tiene*

*por objeto regular la actividad convencional de los sujetos que integran el sector público de la Comunidad Autónoma, previendo cuál debe ser la estructura y contenido formal de estos instrumentos de cooperación y las garantías que deben observarse en relación con la necesaria preservación de la igualdad institucional de las partes signatarias.*

No se detecta, por consiguiente, que la iniciativa tenga una incidencia directa sobre las personas o en el acceso y/o control de los recursos o respecto a la modificación de los roles o los estereotipos de géneros».

Tal referencia no cumple con los requisitos exigidos, por lo que habrá de completarse con la inclusión de los indicadores pertinentes en género, así como, en su caso, los demás mecanismos y medidas previstos por la Ley.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de 23 de mayo de 2017 (art. 2.2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias), manifestándose que el Proyecto de Decreto no tiene repercusión económica alguna dado su carácter organizativo, que no produce impacto en los presupuestos de gastos de la Comunidad Autónoma de Canarias, ni tampoco produce impacto sobre el régimen presupuestario.

- Constan dos informes de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 27 de julio de 2017 y de 7 de junio de 2017 [normas octava a undécima del ya citado Decreto 15/2016 y el art. 26, apartado a) de su apartado 4, del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], de carácter favorable, señalándose en ambos, entre otros extremos, que las previsiones normativas del Proyecto de Decreto no comportan efectos materiales sobre los ingresos y gastos de la Administración Pública de esta Comunidad Autónoma ni del resto de Administraciones Públicas Canarias, ni sobre los ingresos de la Hacienda Pública Autonómica, ni sobre los recursos humanos.

- El 24 de abril de 2018 se emitieron el informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias); el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor); y el informe de impacto en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas).

- Un primer informe de la Viceconsejería del Servicio Jurídico, de 6 de julio de 2017 [art. 20, apartado f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado mediante Decreto 19/1992, de 7 de febrero, y normas correspondientes del Decreto del Presidente 15/2016, de 11 de marzo] y un segundo informe emitido el día 8 de junio de 2018.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 10 de octubre de 2018 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

- Además, se sometió a consulta a todos los departamentos del Gobierno de Canarias, realizándose diversas observaciones, emitiéndose informe el 15 de junio de 2018 por la Secretaría de la Presidencia del Gobierno relativo a las mismas.

Sin embargo, no consta en el expediente que con carácter previo a su elaboración el PD se haya sometido a una consulta pública ni trámite de audiencia, manifestándose al respecto en el Preámbulo de la norma proyectada que *«Finalmente, desde la perspectiva del principio de transparencia, y dado que los destinatarios de la presente norma son fundamentalmente las entidades que forman parte del sector público de la Comunidad Autónoma, la correspondiente iniciativa normativa fue sometida a la valoración de los diferentes Departamentos del Gobierno de Canarias, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura. Esta fase de consulta dio lugar a diversas observaciones que en su mayoría fueron integradas en la iniciativa inicial, enriqueciendo y mejorando su contenido sustancialmente»*.

Además, específicamente en relación con ello se justifica tales omisiones en dicho Preámbulo al afirmar que:

«Efectivamente, las relaciones de cooperación de las entidades que conforman el sector público, y especialmente la institución jurídica de los convenios, constituye una proyección externa de la actividad pública; si bien, no es menos cierto que las normas a través de las cuales dicha regulación se aprueba son normas de carácter organizativo, en la medida en que se dirigen a las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma e igualmente, dado que las relaciones de cooperación, en general, y los convenios, en particular, no tienen una finalidad lucrativa, dicha regulación carece de impacto significativo en la actividad económica, y tampoco impone obligaciones relevantes o adicionales a las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada que pretendan suscribir un convenio con las citadas entidades públicas. Además, la regulación que presenta este nuevo Decreto descansa

en gran medida sobre la regulación precedente en la materia, el citado Decreto 74/2014, de 26 de junio; por lo que también procede considerar que se trata de una regulación parcial del régimen autonómico de la actividad convencional que, procurando una mayor seguridad jurídica, se adopta a través de una nueva norma que deroga la anterior. Estas razones explican que se haya prescindido de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 133.4 de dicha norma legal», lo cual está en consonancia con lo dispuesto en el referido art. 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### III

#### Estructura, justificación y finalidad del Proyecto de Decreto.

1. El PD se compone de un Preámbulo y de una parte dispositiva que comprende 25 artículos, y una parte final formada por 5 Disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, 1 Disposición derogatoria, y 5 Disposiciones finales.

La parte dispositiva se estructura en cuatro capítulos, algunos de los cuales, a su vez, se subdividen en secciones, y tiene la siguiente estructura:

- Capítulo I (arts. 1 al 5), que se intitula «*Disposiciones Generales*», regula el objeto, ámbito de aplicación del PD y el concepto de convenio, entre otras materias.

- Capítulo II (arts. 6 al 15), que se rubrica «*Régimen de los Convenios*», que se divide en tres secciones, que se intitulan respectivamente «*Contenido de los Convenios*»; «*Trámites previos a la suscripción*» y «*Trámites posteriores a la suscripción*».

- Capítulo III (arts. 16 al 20), rubricado como «El Registro General Electrónico de Convenios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Canarias», dividido en dos secciones, que se intitulan respectivamente como «El Registro General Electrónico de Convenios» y «Publicación y procedimiento de inscripción registral».

- Capítulo IV (arts. 21 al 25) que lleva por rúbrica «El Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Administración Pública de las Comunidad Autónoma de Canarias».

- Y una parte final, que contiene:

Cinco Disposiciones adicionales referidas al acceso a los datos registrales, coexistencia con otros registros, relaciones con las Regiones Ultraperiféricas,

inscripción y publicación de los acuerdos y planes conjuntos adoptados en Conferencias Sectoriales y a la duración de convenios relativos a las obras públicas respectivamente.

Una Disposición transitoria única relativa a los proyectos de convenios en tramitación.

Además, cuenta con una Disposición derogatoria.

Por último, cuenta con cinco Disposiciones finales referidas al Registro Electrónico de Órganos de Cooperación, a la Modificación del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno aprobado mediante el Decreto 4/2016, de 1 de febrero, al desarrollo y ejecución, a la formación del personal y a su entrada en vigor, respectivamente.

2. En lo que respecta a la justificación de la norma proyectada, cabe señalar, primeramente, que en su Preámbulo se afirma que la suscripción de convenios constituye una vía habitualmente empleada por las Administraciones Públicas para formalizar sus relaciones de cooperación tanto con otras Administraciones como con personas, físicas o jurídicas, de naturaleza privada y que pese a constituir una práctica fuertemente arraigada en el quehacer administrativo, no ha existido un marco jurídico coherente con su relevancia.

Así mismo, se manifiesta que el Decreto 49/2010, de 13 de mayo, por el que se establecía y regulaba el «Registro de convenios de colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas» y el «Registro de acuerdos de colaboración con Administraciones y entidades públicas extranjeras» constituyó la primera regulación sistemática de dicha materia en la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), que concebía los convenios como un instrumento a través del cual la Administración proyecta su entidad pública hacia el exterior, en complemento del ejercicio de sus competencias y con el propósito de alcanzar sus objetivos de una manera más efectiva.

Sin embargo, esta norma era susceptible de ser mejorada, si bien se considera en el PD que su enfoque normativo era correcto, y por tal motivo y con la finalidad de continuar reforzando los mecanismos que aseguraran que la actividad convencional de la CAC se desarrollara con un nivel de seguridad jurídica y eficiencia adecuados, se aprobó el Decreto 74/2014, de 26 de junio, por el que se regula actualmente la actividad convencional del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Pues bien, la norma que se pretende, la cual deroga el referido Decreto 74/2014, se justifica porque articula una regulación más rigurosa de la actividad convencional del sector público autonómico que el mismo, con la finalidad de lograr que las relaciones que se formalizan a través de la institución de los convenios resulten más eficientes y transparentes, mejorando la seguridad jurídica en su interpretación y aplicación.

3. En cuanto a la finalidad que se persigue con el PD, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, en el Preámbulo se afirma al respecto que se busca con la norma proyectada concretar de forma específica su ámbito normativo, subjetivo y material de aplicación, estableciendo el contenido mínimo de los convenios. Además, se persigue perfeccionar los trámites que deben observarse con carácter general y específico en relación con los diferentes tipos de convenios en razón de la materia y/o los sujetos que participan en ellos.

Así mismo, se introducen nuevas medidas que pretenden contribuir a mejorar la accesibilidad a la información relativa a los convenios y se establecen mecanismos y garantías que permiten el seguimiento de la actividad convencional por parte de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno en aras de la eficacia y de la coordinación de las relaciones interadministrativas.

Además, otro de los aspectos más destacados del Decreto, según se afirma en su Preámbulo, reside en la regulación específica de los convenios con personas o entidades de naturaleza privada, incrementando sus requisitos, estableciendo un procedimiento más riguroso que contribuya a lograr que las relaciones que se entablen a través de tales convenios lo hagan por unos adecuados niveles de transparencia y de eficiencia administrativa.

4. Finalmente, es preciso señalar que se observan varias novedades de interés con respecto a la regulación anterior, que deben referirse de forma expresa. Primeramente, se lleva a cabo la determinación normativa de las obligaciones específicas que corresponden a los departamentos de la Administración autonómica en relación con su participación en conferencias sectoriales; se procede a dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 144.3 LRJSP, creando un registro electrónico de los órganos de cooperación y de convenios en los que participa la Administración Pública de la CAC, y se le ha dado mayor relevancia a la memoria explicativa que debe justificar la suscripción de cualquier tipo de convenio, siendo exigible a los centros directivos que participen en una relación de cooperación que se formalice a

través de un convenio la preparación de un documento explicativo de elevada calidad, según se afirma en el Preámbulo de la norma proyectada.

Además, desde la perspectiva de la CAC en el ámbito de la Unión Europea y el reconocimiento en su derecho primario de la realidad de las Regiones Ultraperiféricas (RUP), entre las que se incluye nuestra Comunidad Autónoma, se señala en el Preámbulo del PD que la cooperación entablada entre las RUP no se ha manifestado en convenios al uso, sino en instrumentos específicos de cooperación negociados entre éstas y suscritos por los propios Presidentes regionales, dando lugar a instrumentos de cooperación *sui generis*. Esta especial naturaleza de las relaciones entre RUP explica su exclusión del ámbito de aplicación de la norma en lo que se refiere a las cuestiones procedimentales y al contenido mínimo de los instrumentos de cooperación ordinarios, pero asegurándose en el PD la debida publicidad de este tipo de relaciones mediante la inclusión de un apartado específico en el nuevo Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por último, la norma que se pretende sí comprenderá en su ámbito de aplicación los convenios urbanísticos, lo que no ocurría en el Decreto 74/2014 ya que se excluían de su ámbito de aplicación en virtud de lo dispuesto en su art. 3.b), señalándose en el informe correspondiente a la iniciativa reglamentaria que a tales convenios les resultaría aplicable tanto la legislación básica del Estado en materia de convenios como la Ley del Suelo de Canarias, y en todo caso, añadimos, siempre será necesario cumplir con la exigencia recogida en art. 13 del texto que analizamos, de modo que cuando se trate de convenios con personas físicas o jurídicas, de naturaleza privada, éstas no podrán recibir contraprestación pecuniaria. La inclusión de este tipo de convenios debe entenderse como muestra, evidentemente, del deseo de que con la norma proyectada se establezca un marco común de mínimos aplicables a toda la actividad administrativa que se encauce por la vía del convenio administrativo al objeto de dotarla de mayor seguridad jurídica y eficiencia, como se afirma en el Preámbulo del PD.

## IV

### Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. En lo que se refiere a esta cuestión, debemos reseñar que en el art. 103.1 CE se establece que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses

generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación y en el art. 145.2 CE se dispone que *«Los Estatutos 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»*.

En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 328/2018, de 17 de julio se ha manifestado que «No es, por tanto, el art. 145.2 CE un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos, y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos de colaboración o convenios de cooperación». También añadimos que «la jurisprudencia constitucional ha distinguido estos convenios de las meras declaraciones conjuntas o de intenciones, pues lo que caracteriza a los convenios es que encierran compromisos jurídicamente vinculantes para las Comunidades participantes, si bien, como al respecto ha indicado el Tribunal Constitucional (SSTC 13/1992, 95/1986 y 186/1999) en ellos ha de respetarse el principio de indisponibilidad de las competencias, de modo que a través de tales instrumentos no se puede operar un trasvase de la titularidad de los poderes que corresponden a las partes o una renuncia a las facultades propias de las mismas.

(...) En consecuencia, los convenios entre Comunidades Autónomas se configuran como instrumentos de colaboración interadministrativa, debiendo versar su contenido sobre actuaciones ejecutivas, organizando de manera común la actividad administrativa o el servicio que se preste sobre materias cuya competencia les corresponde en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía», doctrina que resulta ser aplicable en este caso.

2. El Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, con base en la habilitación constitucional referida, regula esta materia en su Título VI, que se titula *«De las relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias»*. En el art. 191 EAC, bajo la rúbrica *«Relaciones de cooperación y colaboración»* se dispone que:

«1. De conformidad con los principios de lealtad institucional, de solidaridad, de defensa del interés general y de respeto a sus respectivas competencias, la Comunidad Autónoma de Canarias establecerá relaciones de colaboración y de cooperación con el Estado y las demás Comunidades Autónomas.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias participa en los órganos del Estado, así como en sus organismos y entidades públicas, en los términos establecidos legalmente. Igualmente, podrá celebrar los acuerdos y convenios de cooperación con el Estado que estime convenientes a través de la Comisión Bilateral de Cooperación».

Posteriormente, tras regular la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado en el art. 192 EAC, en el art. 193 EAC se regulan de forma específica los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas en los siguientes términos:

«1. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá celebrar convenios con otras comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento de Canarias, si tienen una afectación legislativa. En los demás casos, el Gobierno de Canarias deberá informar al Parlamento de la suscripción en el plazo de un mes desde la firma. Todos los convenios deberán ser comunicados a las Cortes Generales, y entrarán en vigor a los treinta días de esta comunicación, salvo que estas acuerden, en dicho plazo, que, por su contenido, el convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado 2 de este artículo, como acuerdo de cooperación.

2. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá establecer acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas, en los términos previstos del artículo 145.2 de la Constitución».

Finalmente, el art. 194.2 EAC establece que «El Gobierno de Canarias, los cabildos insulares y los ayuntamientos pueden crear órganos de cooperación, con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial y con funciones de coordinación o cooperación, según los casos».

3. El PD regula no sólo los convenios, sino que también crea y regula el Registro General Electrónico de Convenios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias además de regular diversas cuestiones procedimentales, lo que se hace al amparo de los títulos competenciales que ostenta la CAC, los correspondientes a la organización de la Administración de la

Comunidad Autónoma y a los procedimientos, derivados de las especialidades propias de esta Comunidad, establecidos en el art. 104 en cuanto a organización, y 106 respecto al procedimiento (anteriores 30.1 y 30.30 del derogado Estatuto de Autonomía de Canarias).

4. Entendemos relevante señalar que la Comunidad Autónoma de Canarias ha mostrado discrepancias en relación a varios artículos de la LRJSP, algunos relativos a las materias que trata el texto que analizamos, como el art. 50.2.d), que establece que, cuando los convenios plurianuales suscritos entre Administraciones Públicas incluyan aportaciones de fondos por parte del Estado para financiar actuaciones a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma, en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estuviera condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos; la Disposición adicional séptima, de carácter no básico, relativa al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, y la Disposición adicional octava, de carácter básico, relativa, entre otras materias, a la Adaptación de los Convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública

Para resolver las discrepancias suscitadas respecto de los preceptos cuestionados, se estimó la necesidad de acudir a negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Canarias. Así, la Comisión Bilateral de Cooperación, mediante Acuerdo de fecha 22 de diciembre de 2015, cuya publicidad se acordó mediante Resolución de 14 de enero de 2016, publicada en el BOE y el BOC de 8 de febrero de 2016, que determinó que se abrieran negociaciones y designar un grupo de trabajo para proponer la solución que procediese.

No obstante, la Comisión Bilateral de Cooperación no alcanzó un acuerdo que permitiese resolver las discrepancias, por lo que el Gobierno de Canarias interpuso Recurso de Inconstitucionalidad contra los artículos reseñados pero también contra el art. 48.8, relativo a la perfección de los convenios por la prestación del consentimiento de las partes así como la eficacia de los suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes una vez inscritos en el Registro Electrónico estatal de órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, y publicados en el BOE, y con carácter facultativo, que, previamente, se

podieran publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, que corresponda a la administración firmante.

Dicho recurso fue admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante Providencia de 19 de julio de 2016 -publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 184, de 1 de agosto de 2016-, siguiéndose bajo el n.º 3903-2016. A la fecha actual está pendiente de Resolución y sobre el mismo, este Consejo se pronunció en su Dictamen 267/2016, de 9 de septiembre.

## V

### Observaciones al Proyecto de Decreto.

#### 1. De carácter general.

La norma proyectada, con la que se pretende regular de manera integral la actividad convencional en el ámbito de la relaciones cooperación del sector público de la CAC, adolece de la regulación pormenorizada o, al menos sistemáticamente diferenciada, de diversos aspectos de importancia de dicha materia, tales como los requisitos de validez de los convenios, eficacia, perfeccionamiento, causas de extinción y efectos de la resolución de los convenios, o respecto al Registro General Electrónico de Convenios, si la inscripción en el mismo tiene carácter constitutivo o meramente declarativo o los efectos de la no inscripción de un convenio, entre otros, lo que implica que con ello se renuncia parcialmente a cumplir la función de desarrollo que le es propia, adaptándose en su totalidad y sólo, a la regulación contenida en el legislación básica, no desarrollada.

Por otro lado, debemos destacar, que, como se ha reiterado en Dictámenes emitidos por este Consejo consultivo, cuando se trata de normas autonómicas que desarrollan legislación básica, se puede incurrir en «leges repetitae».

En este sentido, entre otros, en el Dictamen 94/2018, que se remite al 147/2017, en el que se señalaba:

«La función autonómica de desarrollo de normas básicas consiste en completar aquellos aspectos que no se regulan o se regulan parcialmente por el Estado y que están necesitados de normación, remitiéndonos a un posterior desarrollo normativo complementario, en este caso de la Administración educativa, con la finalidad de adaptar esas normas básicas a las circunstancias y exigencias específicas que la materia a regular presente en la Comunidad Autónoma y, sobre todo, de exteriorizar normativamente la política propia de la Comunidad Autónoma en esa materia.

Lo adecuado en buena técnica normativa, sería concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permita, Consejo Consultivo de Canarias eludiendo su reiteración, tal como ha venido señalando este Consejo (por todos, Dictámenes 364/2014 y 434/2014) en los siguientes términos:

“La incorporación casi en su totalidad del contenido del citado Real Decreto 126/2014, no es buena técnica normativa, no sólo porque se introducen en el Ordenamiento jurídico autonómico preceptos ya vigentes sino porque al ser básicos la norma autonómica es incompetente para hacerlo. La norma proyectada debería, pues, limitarse a efectuar las concreciones debidas de conformidad con lo que dispone el art. 3.1.b) del citado R.D. 126/2014.

Con ello, la norma reglamentaria propuesta no cumple propiamente su labor de desarrollo de la legislación básica en la materia. Como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la reproducción por la legislación de desarrollo de normas básicas no es de por sí inconstitucional en aquellos casos en los que esa repetición sea inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico (STC 47/2004, entre otras). No obstante, para ello es necesario que éste cumpla efectivamente su función de desarrollo, es decir, que establezca normas que concreten las normas básicas, adaptándolas a las especificidades de la Comunidad Autónoma y a las propias opciones de la política autonómica en la materia.

Por ello, lo adecuado en buena técnica normativa, como se expresó en el Dictamen 230/2007 (...), sería concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite, eludiendo su reiteración”.

La mera reiteración por la legislación autonómica de la legislación básica no es desarrollo de ésta, sino invasión de la competencia estatal para definir lo básico y, por ende, adolecería de un vicio de incompetencia que puede determinar su nulidad. En este sentido la STC 73/2016 (FJ 10) sobre esta cuestión señala:

“No puede perderse de vista que la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases.

Tal es la doctrina constitucional relativa a las leyes repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]”.

La reproducción por la legislación de desarrollo de normas básicas no es inconstitucional cuando esa repetición es inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico, pero para ello es necesario que éste cumpla efectivamente su función de desarrollo, que añada a la legislación básica un plus normativo, es decir, que establezca normas que concreten las normas básicas, que regulen lo que aquéllas han dejado sin regular y que necesita regulación, que las adapten a las especificidades de la Comunidad Autónoma y expresen las propias opciones de la política autonómica en la materia».

Conforme a lo expuesto, procede analizar ahora si el contenido del proyecto normativo sometido a Dictamen se ajusta al marco competencial fijado o si, por el contrario, la Administración se ha extralimitado en sus competencias invadiendo las atribuidas al Estado.

En el presente caso, y salvo las observaciones que en particular se contengan al articulado, el texto se ajusta, en líneas generales, al marco competencial establecido, entendiéndose que la repetición del texto de la LRJSP, cuando se produce, es necesaria para dotar de comprensión y unidad a la norma analizada. Ello sin perjuicio de la renuncia que, como hemos señalado anteriormente, se realiza, a efectuar un mayor desarrollo de la norma básica.

En algunos casos, se propondrá completar o desarrollar aspectos contenidos en la misma, en otros, que no se repita contenido previsto en la ley básica o en otras normas de mayor rango.

## **2. A la estructura.**

La parte general, contenida en el Capítulo I, bajo la rúbrica «DISPOSICIONES GENERALES», y a excepción del art. 1, y relativo al Objeto, se refiere tan sólo a uno de los aspectos que regula el texto, la actividad convencional. Ningún otro artículo se refiere a los Registros que se crean y regulan. Así, el art. 2 se refiere al ámbito de aplicación de los mismos, el art. 3, al concepto de convenio, el art. 4 a los negocios jurídicos excluidos de la regulación relativa a los convenios contenida en el texto, el art. 5 a los instrumentos de formalización de la actividad convencional.

Por ello, se considera que estos artículos deberían estar encuadrados no en la parte general sino en la parte que se refiere al Régimen de los convenios (capítulo II).

### 3. Al Preámbulo.

El PD regula tres aspectos, por un lado, se refiere a la actividad convencional de la Comunidad Autónoma de Canarias, hasta ahora regulada en el Decreto 74/2014, de 26 de junio, crea y regula el Registro General Electrónico de Convenios del sector público de la Comunidad Autónoma -anteriormente, el Decreto referido regulaba el Registro general de convenios del sector público de la CAC- y crea y regula el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Cada uno de estos aspectos tiene su singularidad y motivo que justifica esta nueva norma. Sin embargo, mientras que el preámbulo se detiene, de manera detallada en motivar la nueva regulación de los convenios, y las novedades, poco se explica respecto a los otros dos aspectos, tan relevantes como para que se mencionen en el título.

Mientras que en la regulación anterior, el Decreto 74/2014, por el que se regulaba la actividad convencional del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, no contemplaba en el título ninguna referencia al Registro de dichos convenios, a pesar de que dedicaba un capítulo entero -el III, con 10 artículos-, al Registro General de Convenios del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como una Disposición Adicional -la primera-, por la que se derogaban los Decretos 49/2010, de 13 de mayo, por el que se establecía y regulaba el «Registro de Convenios de Colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas» y el «Registro de Acuerdos de Colaboración con Administraciones y Entidades Públicas Extranjeras», y 160/2010, de 14 de septiembre, del Presidente, de organización y funcionamiento del Registro de Convenios de Colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas-, en la presente regulación se le intenta dar mayor entidad, parece ser, al establecerlo como objeto de la norma en su título.

Ello, unido a que en la redacción actual, el Preámbulo es amplio aconseja que, por un lado, se deba introducir una mayor explicación sobre la parte relativa a la creación y regulación de los registros, y por otro, que, siguiendo la Directriz decimonovena del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, se divida en apartados, al comienzo de cada uno de los cuales se utilice un número romano centrado las cifras en el texto.

Por último, ninguna mención se realiza en el preámbulo a artículo alguno del Estatuto de Autonomía de Canarias que ampara el desarrollo normativo, en virtud de

las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, siendo lo más adecuado que existan referencias a la misma.

#### 4. Al articulado del Reglamento.

##### - Artículo 2.

En este precepto se regula el ámbito de aplicación del PD y se establece que la norma proyectada resulta aplicable, entre otros, a los convenios que los entes que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias suscriban con entes públicos extranjeros u organismos internacionales, siendo conveniente hacer referencia a la determinación del único tipo de convenio de cooperación de carácter internacional que pueden suscribir las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, eludiendo los términos excesivamente generales empleados en el PD, y desarrollando lo establecido en el art. 47.2.d) LRJSP, que regula, dentro de los tipos tasados de convenios de cooperación, lo siguiente:

«Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes», máxime, cuando la única regulación de los mismos contenida en la norma proyectada es de carácter procedimental (art. 12 PD).

- Por otro lado, debería completarse dicho artículo, contemplándose dentro del ámbito de aplicación del PD, a los órganos de cooperación de los que forme parte la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a los que se refiere el tercer bloque de este PD, cuando regula el Registro Electrónico de esos órganos de cooperación, puesto que solo contempla a los convenios que los entes que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias suscriban, en los que se centra la regulación contenida tanto la parte que se refiere a la actividad convencional - Capítulo II-, como al Registro General Electrónico de Convenios -Capítulo III-.

##### - Artículo 3.

No resulta coherente el título que acompaña a este artículo «*Concepto de convenio*» con el contenido del precepto, pues en su apartado segundo se establece la regulación de un requisito de validez de los convenios, al disponerse que la suscripción de los convenios en ningún caso debe suponer la renuncia de las

competencias de las Administraciones Públicas que los suscriban, el cual se corresponde con el establecido en el art. 48.1 LRJSP, y en el apartado tercero se lleva a cabo la regulación de la terminología aplicable a los mismos, materias que evidentemente son ajenas a la mera definición de convenio de cooperación.

**- Artículo 4.2.g).**

En el art. 4.2.g) PD se dispone que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la norma proyectada «Los convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general previstos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo» y convendría sustituir la remisión normativa específica por otra genérica para impedir la obsolescencia del precepto ante cambios normativos.

**- Artículo 4.3 en relación con la disposición adicional tercera.**

En el apartado tercero de este art. 4 se establecen las relaciones de cooperación que se rigen por su normativa específica, pero que deben observar lo dispuesto en el Capítulo III de esta norma en relación con el régimen de su inscripción registral y publicidad; sin embargo, no se incluyen entre ellas, pese a lo manifestado en el Preámbulo de la norma como ya se refirió, las relaciones en las que participe la Comunidad Autónoma de Canarias en su condición de Región Ultraperiférica y se opta por hacerlo en la disposición adicional tercera PD, disponiendo que:

«Las relaciones en las que participe la Comunidad Autónoma de Canarias en su condición de Región Ultraperiférica se rigen por su normativa específica, y únicamente deberán inscribirse en el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Comunidad Autónoma de Canarias a los efectos de asegurar su debida publicidad», siendo conveniente por motivos de seguridad jurídica y de adecuación sistemática la inclusión de la misma en dicho art. 4.3 PD, máxime, porque difícilmente se pueden considerar que tal disposición este referida a un régimen jurídico especial relativo a situaciones jurídicas diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado y que no tengan suficiente sustantividad para integrar el contenido de un artículo o de su capítulo de la parte dispositiva, tal y como se establece en la norma vigésimo cuarta del Decreto 15/2016, de 11 de marzo.

**- Artículo 5.**

En este artículo se regulan los instrumentos para la formalización de la actividad convencional, estableciendo que los sujetos que integran el sector público de la CAC

podrán suscribir los instrumentos de cooperación que se detallan en él, y se observan varios aspectos a mejorar, que son los siguientes:

- En relación con los «*convenios marco de cooperación*», que se definen como instrumentos que diseñan las líneas generales y los límites en que se encuadran ciertos acuerdos susceptibles de generar obligaciones jurídicas entre las partes signatarias y para cuya efectividad se requiere la formalización de convenios específicos que concreten las correspondientes obligaciones, difícilmente se pueden considerar convenios de cooperación si se atiende a la definición que de los mismos se establece en el art. 3.1 PD, en consonancia con el art. 47.1 LRJSP, pues tal y como está redactado, especialmente empleando el término «*diseñan*», no parece deducirse que los mismos produzcan efectos jurídico inmediatos, requisito esencial de todo convenio de cooperación a los efectos de aplicar la norma que se pretende.

- En lo que se refiere a las «adendas» se establece en este artículo que son «e) Adendas. Estos instrumentos tienen por objeto facilitar que los sujetos que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias se integren en convenios suscritos, sin plantear su modificación, en el caso de las adendas de adhesión; introduciendo modificaciones en los mismos, si se trata de adendas de modificación; o ampliando su plazo de vigencia, si se trata de adendas de prórroga» cabe plantear la misma observación señalada al respecto de los convenios marco de cooperación.

- Finalmente, no parece apropiado el término convenio de «colaboración», cuando incluso en el propio Preámbulo se afirma que «Por tal razón, este nuevo Decreto aclara que los convenios deben denominarse formalmente convenios de cooperación, y no convenios de colaboración; en contra de la tradición administrativa desarrollada al amparo de la legislación anterior a la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público».

- Debería sustituirse el término «los sujetos» que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, empleado tanto en el primer párrafo del apartado 1, como en el apartado 4, utilizando el término «los entes» que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, término utilizado en la parte general. En todo caso, deberá utilizarse el mismo término o expresión que en el apartado 2, que menciona «la Comunidad Autónoma de Canarias».

- No se contemplan en el articulado los instrumentos en que se formalizarían los acuerdos entre los entes que forman parte del sector público de la CAC fuera de los casos en que la otra parte sea la Administración General del Estado, los entes,

entidades y organismos que forman parte del sector público estatal o las corporaciones locales - apartado 1- las otras Comunidades Autónomas -apartado 2- o las relaciones de cooperación de carácter multilateral-

Sería necesario que se señalara en qué instrumentos concretos se formalizaría la actividad convencional cuando se acuerda con órganos constitucionales o estatutarios, con entes públicos extranjeros u organismos internacionales, con cualquier otra institución o con otra persona física o jurídicas tanto de naturaleza pública como privada.

- El apartado 4 del artículo se limita a señalar de modo genérico que los sujetos que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias podrán suscribir convenios con otras personas y entidades, algo que por lo demás, sobra, puesto que ya se reconoce en el contenido previsto en el art. 2 del texto.

Además, el texto utiliza convenio como término genérico que incluye toda la actividad convencional, como se menciona en el artículo 3 de modo expreso.

**- Artículo 6. c).**

Establece como contenido mínimo de los convenios la identificación de los órganos administrativos o las personas físicas o jurídicas que comparecen en el convenio y su competencia orgánica y capacidad jurídica para suscribirlo.

Sería deseable que se señalara la identificación de quien firma, siempre un sujeto, y su competencia orgánica y capacidad jurídica para suscribirlo, en la que figuraría, en su caso, administración por la que actúa, ente, entidad u organismo, órgano constitucional o estatutario, o institución, o si actúa por sí mismo o en representación de alguien, de tratarse de persona física o jurídica.

Por ello, entendemos que debe cambiarse la redacción por resultar más completa utilizando, por ejemplo, «personas que suscriben el convenio».

**- Artículo 7.**

En el apartado 1 se repite lo ya contemplado en el apartado n) del artículo anterior, debiendo eliminarse la primera parte y remitir al órgano mixto contemplado en dicho apartado.

**- Artículo 8.2.**

Este artículo puede plantear un problema competencial, pues en él se dispone que «Los convenios que se tramiten con la Administración General del Estado, y que tengan carácter plurianual, deberán comprender una cláusula que refleje el

compromiso financiero del Estado», dado que se le está imponiendo una obligación normativa al Estado de forma directa e inmediata por parte de una norma autonómica.

**- Artículo 8.3.**

Se reitera lo reseñado para el apartado anterior respecto a la imposición de una obligación que debe contenerse en el convenio, pudiendo plantearse un problema competencial.

Pero, además, la normativa en esta materia en lo que afecta a la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, se contempla en la LRJSP. En concreto el contenido se contempla en el art. 49.

Los convenios que suscribe la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes, que conforman el sector público estatal deben cumplir con las previsiones establecidas en la LRJSP -respecto a su contenido en el art. 49, y en el art. 48.8 respecto a su eficacia, al señalar para ella la necesidad de su inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, y su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Previamente, y con carácter facultativo, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincial que corresponda a la otra Administración firmante, se contiene en el art. 48.8- esta publicación facultativa sí podría ser objeto de desarrollo en este texto que analizamos.

Por su parte, la Disposición adicional séptima en su apartado 2 señala la obligación de comunicación por el órgano de ésta que lo haya suscrito, en el plazo de 15 días desde que ocurra el hecho inscribible, al Registro Electrónico estatal de órganos e Instrumentos de Cooperación dicha suscripción.

Por ello, si bien esta disposición adicional tiene carácter no básico, es de obligatorio cumplimiento para el Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculadas o dependientes, sin que más allá de la obligación de dicha comunicación, pueda establecer una Comunidad Autónoma ni la obligación de la publicación en el BOE en un plazo determinado, ni tampoco que se inscriba en el Registro referido en un plazo concreto, ni que se señale como contenido dichas obligaciones, como se pretende.

Debe eliminarse este apartado 3, porque, además, la LRJSP señala que los efectos se producirían a partir de su publicación, de modo que nada se añade respecto a la eficacia.

**- Artículo 13.1 y 2.**

Este precepto se encuadra dentro de la Sección 2ª, del Capítulo II del PD, y se titula «*Trámites previos a la suscripción*», sin embargo ambos apartados contienen normas que, de forma evidente, no tienen carácter procedimental y que en modo alguno regulan un trámite previo a la suscripción de los convenios, pues el apartado 1 dispone que las personas, físicas o jurídicas, de naturaleza privada, no recibirán ninguna contraprestación pecuniaria en los convenios que suscriban y en el apartado 2 se establece la regulación material y formal del objeto de los convenios suscritos con instituciones y personas privadas, siendo conveniente su cambio sistemático, teniendo en cuenta que esta deficiencia está relacionada directamente con la observación de carácter general que se ha realizado en este Fundamento del Dictamen.

En todo caso, debería modificarse la redacción y contener la necesidad de acreditación previa de la relación del objeto de los convenios con el objeto y la actividad de la persona física o jurídica privada, así como el contenido de la memoria explicativa, únicos trámites que parecen previos, así como la inscripción de dicha memoria en el Registro General electrónico de Convenios.

**- Artículo 13.5.**

Se reitera en el apartado 19.2, debiendo solamente figurar en un lugar, bien si se quiere señalar como acto inscribible autónomo del convenio, lo que no parece ser la finalidad, en el artículo que se establezca, y si tan sólo se señala como contenido de la inscripción del convenio del que es acto previo, en el art. 19.2, pero no en dos lugares.

**- Al título del Capítulo III.**

En el título se debe eliminar «DE», puesto que se ha plasmado: «EL REGISTRO GENERAL ELECTRÓNICO DE CONVENIOS DE DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS».

**- Artículo 16.**

En consonancia con lo dispuesto en el art. 13.5, en el apartado 3 deben señalarse como actos inscribibles las Memorias explicativas de los convenios suscritos con

personas, físicas o jurídicas, de naturaleza privada, que se contienen en el apartado 2 del art. 19.

**- Artículo 19.2.**

Nos remitimos a lo manifestado para el art. 13.5.

**- Artículo 23.**

Sería adecuado establecer un plazo de comunicación, desde que se recibe por el departamento de la Administración Pública de la CAC la convocatoria de la conferencia sectorial por parte de la Administración General del Estado, por seguridad jurídica.

**- Artículo 25.**

En el artículo se refiere que en el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación se inscribirán las convocatorias, órdenes del día y acuerdos adoptados por los órganos de cooperación en los que participe la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, los Cabildos insulares y Ayuntamientos.

Esta redacción puede llamar a confusión. En primer lugar porque puede resultar contradictoria con la contenida en el art. 21.1 que señala que en este Registro Electrónico se harán constar los órganos de cooperación en los que participe la Comunidad Autónoma -sin mencionar a los Cabildos y a los Ayuntamientos- así como las convocatorias, órdenes del día y las recomendaciones o acuerdos que hayan suscrito.

Además, si nos atenemos a las secciones que figuran en el art. 22 como parte de la estructura del Registro, aparece una sección, la quinta, donde se mencionan los órganos de Cooperación con las Administraciones Públicas canarias -sin mencionar tampoco los Cabildos Insulares y Ayuntamientos-.

Por otro, supone que el nombrar a tan sólo estas dos administraciones locales, dejaría fuera a órganos diferentes con los que la Comunidad Autónoma podría crear órganos de cooperación como otras entidades locales canarias.

Pudiera entenderse que lo que se pretende es ampliar el objeto, entendiendo que también se deben inscribir los órganos de cooperación de Cabildos y Ayuntamientos, lo que no parece, porque se encuentra fuera del ámbito de ampliación de la norma (arts. 1 y 2).

Por ello, lo más correcto es su eliminación, por cuanto se encuentran incluidos en el contenido del art. 21, salvo que se aclare y se señale una especificidad para los convenios que firme la Comunidad Autónoma con Cabildos o Ayuntamientos.

#### 5. A la parte final del PD.

##### - Disposición adicional primera.

Esta disposición establece que «Los ciudadanos y los órganos y organismos que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, en cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, tendrán acceso a toda la información contenida en el Registro General de Convenios y en el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación, de forma libre y gratuita», lo que supone que se está regulando un derecho de carácter general de los ciudadanos, relacionado además con el normal funcionamiento de los Registros públicos que el PD crea y regula, por lo que no parece que tal materia sea propia de una disposición adicional si se tiene en cuenta lo establecido en la norma vigesimocuarta del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, debiendo incluirse en el articulado del PD.

Por lo demás, la referencia al Registro General de Convenios debe realizarse al Registro General Electrónico de Convenios, puesto que es el Registro regulado en este caso, no pudiendo hacer referencia al Registro General de Convenios, que está regulado en la norma que expresamente deroga, el Decreto 74/2014, de 26 de junio.

## C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto que regula la actividad convencional y se crean y regulan el Registro General Electrónico de Convenios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, se ajusta a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se realizan sobre el procedimiento de elaboración en el Fundamento II y el contenido general y articulado del PD en el Fundamento V.