



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 0 7 / 2 0 2 0

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de diciembre de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Convenio de cooperación, entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad de Castilla-La Mancha para la Gestión Compartida del Proyecto de Compra Pública de Innovación denominado «ISO HCE Historia Clínica Interoperable y Multi-Regional (ISOHCE)» (EXP. 526/2020 COCO)\**

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

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen, por el procedimiento de urgencia, en relación con el Proyecto de Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para la Gestión Compartida del Proyecto de Compra Pública de Innovación denominado «*ISO HCE Historia Clínica Interoperable Y Multi-Regional (ISOHCE)*».

Como plazo para la emisión del dictamen, se señala «*antes del día 3 del mes en curso*». Este Consejo Consultivo ha tenido, por tanto, tan solo dos días para la emisión de su dictamen. Estando la urgencia justificada, no podemos dejar de señalar que el contar con tan corto plazo para la emisión de dictamen podría afectar al desempeño de la función consultiva. No obstante, este Organismo, comprometido como está con la mejora de la actividad administrativa, ha atendido la solicitud del Presidente del Gobierno de Canarias de emitir el dictamen en el brevísimo plazo de tiempo a la vista de las justificaciones que se aportan.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

arts. 11.1.B.d) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

## II

### Objeto, estructura y finalidad del Convenio.

1. El objeto del Proyecto de Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del Servicio Canario de la Salud (SCS), y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, a través del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), es, según su cláusula primera, *«el desarrollo compartido del proyecto de compra pública innovadora, denominado “Iso HCE Historia Clínica Interoperable y Multirregional (ISOHCE)”, en el marco de la 2ª Convocatoria del Programa FID Salud, del año 2016, auspiciado por los Ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBC) y de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU). Dicho programa se engloba dentro de la Actuación 004: Línea Fomento de la Innovación desde la Demanda (FID) y de la Compra Pública Innovadora (CPI) del Programa Operativo FEDER Plurirregional de España (POPE) 2014-2020, enmarcándose en el Eje prioritario 01, dentro de la Prioridad de inversión 1b: El fomento de la inversión empresarial en I+i, el desarrollo de vínculos y sinergias entre las empresas, los centros de investigación y desarrollo y el sector de la enseñanza superior, en particular mediante el fomento de la inversión en el desarrollo y el sector de la enseñanza superior, en particular mediante el fomento de la inversión en el desarrollo».*

El desarrollo del Proyecto incluye dos actividades básicas: la primera y fundamental consiste en llevar a cabo un procedimiento de contratación de compra pública de innovación, por el cual, la empresa adjudicataria deberá ejecutar las tareas requeridas con una metodología de evaluaciones y mejoras iterativas, hasta concluir con la entrega del hito final o prototipo útil y escalable. La segunda consiste en la ejecución de las actividades de apoyo para el desarrollo de la anterior. En estas actividades la participación de cada Comunidad Autónoma es la siguiente:

Corresponderá a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha asumir dos grupos de actividades: un paquete de trabajo tecnológico para el desarrollo de la plataforma tecnológica, módulos de configuración y escritorio profesional, y otro paquete de trabajo para el desarrollo de soluciones clínicas de utilidad a los dos Servicios Regionales de Salud.

Se prevé que el primer paquete de trabajo se complete en las anualidades de 2020 y 2021 y el segundo en las anualidades 2022-2023.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias también asumirá otros dos grupos de actividades: un paquete de trabajo tecnológico para el desarrollo de un

extractor y el modelo de información clínica basado en arquetipos ISO 13606; y otro paquete de trabajo para desarrollo de otras soluciones clínicas de utilidad a los dos Servicios Regionales de Salud.

El SESCAM asumirá el liderazgo del Proyecto y comparte con la Comunidad Autónoma de Canarias las responsabilidades administrativa, científica y financiera del desarrollo de la «*Consulta al Mercado*», la licitación de la compra pública innovadora y el compromiso de funcionamiento de la Oficina técnica de Proyecto, integrada por las dos Suboficinas, correspondientes a cada parte del Proyecto.

El proyecto «*ISO HCE Historia Clínica Interoperable y Multirregional (ISOHCE)*» tiene un presupuesto asignado total de 5.382.500 €, a desarrollar en las anualidades 2020-2023. La Comunidad Autónoma de Canarias participa en el proyecto con un presupuesto de 3 millones de euros y podrá recibir fondos FEDER Plurirregionales del 85% (tramitación vía Ministerio de Ciencia e Innovación), o sea 2.550.000 €.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha participa en el proyecto con un presupuesto de 2.382.500 €, de los que podrá recibir fondos FEDER Plurirregionales (tramitación vía Ministerio de Ciencia e Innovación), del 80% de su participación, en concreto 1.906.000 €.

Ha de decirse que, con posterioridad a la suscripción del presente Convenio, se tramitará otro Convenio de cooperación entre ambas Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, que servirá para instrumentalizar el adelanto por el Ministerio de Ciencia e Innovación a las dos Comunidades Autónomas de la parte de cofinanciación correspondiente a los fondos FEDER, mediante la fórmula de anticipo reintegrable. Esto permitirá comenzar la ejecución del proyecto sin tener que esperar a que lleguen los fondos FEDER asignados.

## 2. Estructura del Proyecto de Convenio.

Cuenta el proyecto de Convenio con un encabezamiento, seguido de una parte expositiva o manifestaciones y nueve cláusulas.

- En el encabezamiento figuran los Presidentes de las dos Comunidades Autónomas que suscriben el Convenio, Canarias y Castilla-La Mancha, donde manifiestan y acuerdan suscribir el Convenio de forma colaborativa y solidaria, haciendo previamente una serie de afirmaciones.

- En las manifestaciones se hace referencia a la competencia de las dos Comunidades Autónomas para suscribir el Convenio, los fines que persiguen con el Convenio y el régimen jurídico de las relaciones entre las Administraciones.

- La cláusula primera se refiere al objeto del Convenio.

- La cláusula segunda versa sobre las obligaciones de ambas partes.

- La cláusula tercera está referida a la coordinación interinstitucional.

- La cláusula cuarta tiene por objeto las condiciones económicas.

- La cláusula quinta está referida a la vigencia del Convenio.

- La cláusula sexta recoge las causas de resolución del convenio.

- La cláusula séptima prevé la responsabilidad solidaria.

- La cláusula octava se refiere la naturaleza y régimen jurídico del Convenio de Cooperación.

- La cláusula novena regula la eficacia del Convenio.

3. El Convenio se justifica, según se señala en la Memoria que consta en el expediente, en que la Historia Clínica Electrónica (HCE) del Servicio Canario la de Salud y del SESCOAM, como la mayor parte de las CCAA, se basa en aplicaciones comerciales en los que los modelos de datos son propiedad de distintas empresas que ostentan la propiedad intelectual, o en aquellas ocasiones en la que la Administración Sanitaria ha generado su desarrollo y dispone del conocimiento propio del modelo, solo accesibles en su estado original a través de la propia aplicación o con transformaciones basadas en un conocimiento explícito del modelo de datos.

En esta situación la necesaria interoperabilidad semántica se hace muy compleja y la evolución y cambio de las aplicaciones supone un esfuerzo, que en demasiadas ocasiones se hace excesivo y habitualmente conllevan migraciones con pérdida de datos.

La norma UNE ISO 13606 define el modelo de referencia, la especificación para el intercambio de arquetipos, los arquetipos de referencia y las listas de términos, la seguridad y los interfaces en cuanto a la comunicación de la historia clínica electrónica.

Esta norma es la adoptada por el Ministerio de Sanidad para la configuración de distintos elementos de información sanitaria dentro del Sistema Nacional de Salud (SNS). Pero ninguna de las aplicaciones de HCE utiliza este estándar para almacenar

en su repositorio la información de los pacientes. No existe en el mercado ninguna historia clínica con base de datos Norma UNE ISO 13606. Existen desarrollos con otros modelos de referencia que bajo estándares americanos o propietarios dificultan la normalización e interoperabilidad.

El SCS y el SESCOAM disponen de recursos profesionales y tecnológicos para desarrollar el proyecto, tanto desde el conocimiento y la experiencia en implantación de las aplicaciones, plataforma de integración, herramienta de gestión de procesos, índice maestro de pacientes, elementos TIC para el desarrollo de la plataforma y prototipo de la solución. También se apoyará en expertos del SNS para la definición de arquetipos y conexiones con servidores terminológicos.

El nuevo modelo de HCE multirregional, estandarizado, normalizado y asociado al Big Data, IoT, pretende favorecer a los profesionales, pacientes y administración haciendo más fácil su labor diaria, y al mismo tiempo, hacer posible que se pueda compartir la información con los pacientes y con otras administraciones públicas.

Adicionalmente al modelo tecnológico del prototipo que se quiere desarrollar, se va a desplegar:

- Definición de arquetipos nacionales.
- Conectividad con servidores terminológicos del SNS.
- Desarrollo de software de extracción de datos de las aplicaciones existentes y su normalización.
- Generación de una plataforma de desarrollo de aplicaciones y estación clínica con herramientas basadas en microservicios y despliegue rápido de nuevas funcionalidades.
- Posibilidad de crecimiento modular y colaborativo entre los distintos Servicios Regionales de Salud.

En definitiva, se intenta desarrollar este Proyecto para la mejora del servicio público administrado por el organismo comprador, en la necesidad de mejorar:

- El intercambio de información sanitaria relevante para el cuidado.
- La seguridad clínica y disminuir los errores médicos, y la variabilidad de la práctica clínica.
- Incorporar nuevas funcionalidades a las estaciones clínicas.

- La interacción de los usuarios con el sistema sanitario y con sus datos de salud.
- La interacción colaborativa entre los profesionales del sistema de salud y de estos con los centros sociosanitarios.
- Facilitar nuevas formas de prestación asistencial y de cuidados sanitarios basados en el trabajo colaborativo en red y sistemas de información clínicos interoperables de manera nativa.

La propuesta se alinea fundamentalmente, según se señala, con la línea de garantizar la accesibilidad desde cualquier punto del sistema, la interoperabilidad y la explotación adecuada de la información que se establece en la estrategia para la Sanidad en Línea del Plan Nacional de Calidad del Ministerio de Sanidad.

### III

#### **Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.**

En este caso, y por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, el convenio versa sobre materias relativas a la competencia de *«ejecución en materia de sanidad interior, que incluyen, en todo caso, la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias, sociosanitarias y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para toda la población, así como la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la sanidad ambiental y la vigilancia epidemiológica»*, atribuidas a nuestra Comunidad Autónoma por el art. 141.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias cuya modificación se ha aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC).

Por su parte, el art. 19.1 EAC establece que todas las personas tienen derecho a la protección de la salud y al acceso en condiciones de igualdad y gratuidad al servicio sanitario de responsabilidad pública, en los términos establecidos por las leyes.

El ejercicio de dichas competencias se atribuye al Servicio Canario de la Salud mediante Ley 11/1994, de 26 julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias (art. 50.3).

Por su parte, el art. 191 EAC bajo el epígrafe *«relaciones de colaboración y cooperación»*, establece que 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 las relaciones de colaboración y de cooperación con el Estado y las demás Comunidades Autónomas, señalando el art. 193 que la Comunidad Autónoma podrá celebrar

convenios con otras comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia.

En el caso que nos ocupa, y al amparo del art. 193 EAC, la Comunidad Canaria convenia con la de Castilla-La Mancha en materia sanitaria de su competencia exclusiva, en los términos expuestos, por lo que tiene cobertura estatutaria suficiente para hacerlo.

## IV

### Sobre la tramitación del convenio.

1. Por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, la tramitación se ha ajustado a la normativa de aplicación, singularmente, a lo dispuesto en el Decreto 11/2019, de 11 de febrero, 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, modificado por el Decreto 352/2019, de 12 de diciembre (BOC 250, de 27 de diciembre de 2019) -en adelante, Decreto 11/2019- no así como a los trámites preceptivos previstos en el art. 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), de carácter básico por cuanto conforme establece el art. 47.2.a) de dicha norma, *«quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía»*.

En concreto, en los arts. 11 y siguientes de la referida norma se señala:

*«Artículo 11.- Trámites generales.*

*Sin perjuicio de los trámites que la legislación específica pueda establecer, en los expedientes correspondientes a los convenios que se tramiten por parte de los entes del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias deberá constar, con carácter general, la siguiente documentación:*

*a) Una memoria explicativa, que deberá incluir un borrador de clausulado del convenio que se pretenda suscribir, firmada por la persona titular del centro directivo responsable de la tramitación del expediente en el Departamento que eventualmente pretenda suscribir el convenio, en la que se detallan de forma exhaustiva los antecedentes y objetivos, los compromisos que se propongan, y las razones que justifican la suscripción del convenio, que deberán razonar su contribución a la mejora de la eficiencia de la gestión pública y a la*

realización de actividades de utilidad pública. La memoria deberá explicar el carácter no contractual de la relación propuesta e incluir un apartado específico de carácter económico, en el que se valorará el impacto sobre los recursos financieros y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; así como la eficiencia del servicio o actividad.

La memoria explicativa de los convenios con los cabildos insulares, los ayuntamientos y otras entidades locales comprenderá, además, un examen de las competencias que se ejercerán por la corporación local, especificando si dichas competencias son propias, delegadas o transferidas. Además, deberá justificarse la contribución del convenio a la mejora de la eficiencia en la gestión pública y la no existencia de duplicidades.

b) La cobertura presupuestaria del gasto, si del convenio se derivaran obligaciones económicas, y el carácter financieramente sostenible del convenio deberá acreditarse mediante el correspondiente documento contable.

c) Los informes o documentos que, en relación con el objeto del convenio, contribuyan a justificar la necesidad de su suscripción o cualquier otro extremo de su contenido.

d) El informe de coordinación de la Presidencia del Gobierno, cuando se trate de convenios con la Administración General del Estado o entes, entidades y organismos del sector público estatal, con las comunidades autónomas, con entes públicos extranjeros u organismos internacionales, con otras instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias o en el ámbito de las conferencias sectoriales.

e) El dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, cuando se trate de convenios de gestión y prestación de servicios o de acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas.

f) En el caso de los convenios con entes públicos extranjeros u organismos internacionales, los informes que procedan de acuerdo con la normativa aplicable.

g) El informe preceptivo de los Servicios Jurídicos.

h) En el caso de los convenios cuya suscripción requiera previa autorización del Consejo de Gobierno, el Acuerdo de Gobierno correspondiente.

*Artículo 12.- Informe de coordinación.*

1. Elaborado un proyecto de convenio con la Administración General del Estado o entes, entidades y organismos del sector público estatal, con las comunidades autónomas, con entes públicos extranjeros u organismos internacionales, con otras instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias o en el ámbito de las conferencias sectoriales, el centro directivo o la secretaría general técnica de la consejería correspondiente solicitará a la Presidencia del Gobierno la emisión del informe de coordinación.

2. El informe de coordinación será emitido por el centro directivo competente de la Presidencia del Gobierno, de conformidad con su Reglamento Orgánico.

3. La solicitud del informe de coordinación será el primer trámite posterior a la elaboración y firma de la memoria explicativa.

4. El informe de coordinación versará sobre los siguientes aspectos:

a) La capacidad de las partes en función de los títulos competenciales y de las normas organizativas que les sean aplicables a la materia del convenio.

b) La equivalencia de las posiciones de las partes signatarias en garantía de la relación bilateral.

c) La posible conexión con convenios vigentes registrados o en proyecto que traten la misma materia o con las relaciones que se mantengan con las entidades implicadas respecto del objeto del convenio propuesto.

d) Cualquier otro aspecto formal o material del convenio que resultara necesario para asegurar su adecuada concertación y ejecución desde la perspectiva de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.

5. La solicitud del informe de coordinación deberá acompañarse de la memoria explicativa, así como los informes o documentos que, en relación con el objeto del proyecto de convenio, contribuyan a justificar la necesidad de su suscripción o cualquier otro extremo de su contenido, sin perjuicio de cualquier otra que se estime oportuna. La omisión de la memoria o de alguno de sus apartados informativos motivará la suspensión del plazo previsto para la emisión del informe de coordinación, cuando los documentos que integren el expediente no permitan conocer los términos de la relación de cooperación propuesta.

6. Cuando se considere necesario para la coordinación de las relaciones institucionales, el centro directivo competente para emitir el informe de coordinación podrá convocar una reunión con los representantes del organismo interesado y de otros órganos que se estime conveniente, con el fin de asegurar la adecuada elaboración del convenio.

(...)).».

2. Por lo que respecta al Proyecto de Convenio sobre el que se dictamina, consta en el expediente la siguiente documentación:

- Memoria justificativa elaborada por la directora del Servicio Canario de la Salud el 28 de febrero de 2020, en la que constan los antecedentes, la naturaleza y régimen jurídico del convenio, su no afectación legislativa, sus objetivos, los compromisos de las partes, las razones que determinan la necesidad de suscribir el

futuro convenio, su carácter no contractual, condiciones económica y texto del convenio propuesto.

- Informe jurídico n.º 147/2019, sobre borrador del Convenio emitido por el Servicio jurídico del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, con fecha 12 de julio de 2019.

- Informe favorable de la Dirección General de Recursos Económicos, de 10 de marzo de 2020.

- Informe de coordinación de la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de 24 de marzo de 2020.

- Informe, de 1 de abril de 2020, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, por el que se solicita ampliación de la memoria económica remitida en la solicitud de informe. Una vez emitida, por el Director del Servicio Canario de la Salud, tal Memoria complementaria el 18 de abril de 2020, se emite nuevo informe por la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, el 10 de junio de 2020.

- Informe de la Letrada-habilitada del Servicio Jurídico Departamental del Complejo Hospitalario Universitario Hospital Insular-Materno Infantil, de 14 de julio de 2020.

- Informe de fiscalización previa emitido por Intervención General de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, de 2 de septiembre de 2020, con sometimiento a determinados condicionamientos, que, unos subsanados y otros no, dando lugar a nuevo informe el 19 de noviembre de 2020 que lo pone de manifiesto.

- Informe sobre protección de datos y su reflejo en el Convenio, de 14 de octubre de 2020.

- Certificación del Acuerdo del Gobierno de 26 de noviembre de 2020, que contiene la autorización del gasto plurianual [art. 11, h) del Decreto 11/2019], así como la toma en consideración del Convenio y la solicitud de Dictamen a este Consejo Consultivo.

3. También acompaña al Proyecto de Convenio la documentación correspondiente a la suscripción paralela del convenio entre el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICIN), el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) y el

Servicio Canario de la Salud (SCS) para el proyecto «*ISOHE-modelo HCE estándar, interoperable y multirregional*» cofinanciado con fondos FEDER, que no es objeto del presente dictamen, pero que se entiende que es complemento del Convenio de cooperación entre ambas comunidades autónomas. Este convenio «*madre*» relativo al mismo proyecto a celebrar entre las tres Administraciones, sirve para instrumentalizar el adelanto por el MCINN, a las dos comunidades autónomas, de la parte de cofinanciación correspondiente a los fondos FEDER, mediante la fórmula de anticipo reintegrable. Esto permite comenzar la ejecución del proyecto sin tener que esperar a que lleguen los Fondos FEDER asignados.

En definitiva, el conjunto de esta documentación da cumplimiento, pues, a lo dispuesto en el Decreto 11/2019 en cuanto a la tramitación de este tipo de Convenios.

4. Debemos referir que con posterioridad a la emisión del presente dictamen y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 193.1 EAC, el Gobierno de Canarias deberá informar al Parlamento del mismo.

En este sentido, dicho artículo sólo prevé la aprobación por parte del Parlamento de Canarias de aquellos Convenios con otras CCAA que tengan afectación legislativa. En relación con este tipo de convenios, el art. 13.2 del Decreto 11/2019 establece que el centro directivo responsable de la tramitación de un proyecto de Convenio con otra comunidad autónoma para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, como es el caso, que no impliquen una afectación legislativa deberá justificar esta circunstancia mediante un informe o a través de la correspondiente memoria explicativa.

Si bien en la memoria explicativa manifiesta que el convenio propuesto carece de afectación legislativa, podría entenderse que no se encuentra suficientemente justificado.

Ello obliga a analizar, más que sea sucintamente, si en el presente caso existe tal afectación.

La finalidad del Convenio es la compra pública innovadora (CPI), en este caso, relativa a la Historia Clínica Electrónica Interoperable y Multirregional (ISOHCE) que, desde la perspectiva de la prestación de servicios sanitarios, es una herramienta capaz de mejorar sustancialmente la calidad de los mismos a través del desarrollo de soluciones tecnológicas innovadoras que reviertan en la calidad del servicio a los

usuarios. Mediante la generación de una demanda pública, se trata de fomentar el tejido empresarial y sus capacidades innovadoras, así como su potencial de internacionalización a través de la comercialización de éstas.

A la vista de tal finalidad, que se mueve en el ámbito de la prestación de servicios sanitarios que redunden en la mejora de la calidad del servicio prestado a los usuarios, que serán los beneficiarios de la CPI, es patente que el Convenio no tiene afectación legislativa, pues no requiere de ninguna innovación del Ordenamiento Jurídico para su implementación, sea creando una nueva norma, sea modificando alguna existente.

En consecuencia, el presente Convenio solo requiere que sea notificado al Parlamento de Canarias y a las Cortes Generales.

En este sentido, el apartado 4 del art. 13 del Decreto 11/2019, señala la obligación de remisión de los acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, a los efectos previstos en el art. 145.2 de la Constitución.

Por otro lado, el art. 17 de la mencionada norma, señala la obligatoria remisión de todos los convenios cuyo contenido económico supere los 600.000 euros, así como sus modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, alteración de los importes, compromisos económicos asumidos y la extinción de los mismos por parte del centro directivo responsable de la tramitación del convenio a la Audiencia de Cuentas dentro de los tres meses siguientes a su suscripción.

## **V**

### **Sobre el contenido del Proyecto de Convenio.**

1. En nuestros anteriores Dictámenes sobre convenios de colaboración (DDCC 539/2012, 194/2013, 449/2015 y 53/2017 y más recientemente, DDCC 328/2018, de 17 de julio y 131/2019, de 8 de abril, así como en los aprobados en el curso de la misma sesión del Pleno en que se trata éste, Dictámenes 505/2020 y 506/2020, de 2 de diciembre) analizábamos la adecuación constitucional y estatutaria de los proyectos de convenio correspondientes, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siendo la doctrina contenida en los mismos aplicable al presente proyecto de Convenio de Colaboración.

Así, nos referíamos al art. 145.2 CE, que permite a los Estatutos de Autonomía 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.

Pues bien, en relación con dicho precepto, siguiendo al Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, en el Estatuto de Autonomía de Canarias se contienen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los convenios de colaboración o cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición de federación de Comunidades Autónomas contenida en el apartado 1 del art. 145 CE.

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 añadíamos 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.

Por tanto, de acuerdo con dicha previsión constitucional, el art. 193 EAC, como hemos señalado anteriormente, establece el contenido y procedimiento de aprobación de los convenios con otras Comunidades Autónomas, que en este caso, y tal y como se ha indicado con anterioridad, deberá ser objeto de informe al Parlamento de Canarias por el Gobierno de Canarias en el plazo de un mes desde la suscripción del mismo, así como comunicado a las Cortes Generales, entrando en vigor una vez enviada la comunicación a éstas a los treinta días de esta última, salvo que dentro de dicho plazo las Cortes lo califiquen como acuerdo de cooperación que deba ser autorizado por 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.

2. El Decreto 11/2019, regula el contenido de los convenios en sus arts. 7 a 9, a tenor de los cuales:

*«Artículo 7.- Contenido mínimo de los convenios.*

*Los convenios deben comprender cualquier estipulación que válidamente acuerden las partes signatarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias y en relación con los fines públicos que comparten. En cualquier caso, deberán recoger el contenido mínimo siguiente:*

*a) Título del convenio, que deberá expresar de forma abreviada su objeto.*

*b) Lugar y fecha de suscripción del convenio.*

*c) Identificación de los órganos administrativos o las personas, físicas o jurídicas, signatarias del convenio; así como su competencia orgánica y capacidad jurídica para suscribirlo.*

*d) Títulos competenciales de las Administraciones Públicas correspondientes que amparan la actuación.*

*e) Una parte expositiva que exprese, entre otros aspectos, el interés público perseguido por cada una de las partes signatarias.*

*f) Objeto del convenio y las actuaciones previstas que deberá realizar cada una de las partes a los efectos de su cumplimiento; así como, cuando proceda, la indicación de la titularidad de los resultados derivados del cumplimiento del convenio.*

*g) Otras obligaciones asumidas por las partes signatarias.*

*h) Aportaciones económicas de cada una de las partes, en su caso; indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*

*i) Garantías, si procede, del cumplimiento de las obligaciones.*

*j) Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes y los criterios para determinar la posible indemnización en tales supuestos.*

*k) Indicación de la fecha de inicio de los efectos del convenio y su periodo de vigencia; así como la posibilidad de prórroga, cuando lo acuerden las partes, dentro de los márgenes previstos por la legislación estatal.*

*l) Régimen de modificación del convenio.*

*m) Posibles causas de resolución del convenio, que podrán ser diferentes a las previstas legalmente y, en su caso, la forma de finalizar las actuaciones en curso.*

n) Creación de un órgano mixto, de composición paritaria, de vigilancia y control de las actuaciones que se acuerde desarrollar, en los términos previstos en el artículo siguiente.

ñ) Naturaleza administrativa y régimen jurídico del convenio. En todo caso, el régimen jurídico de los convenios contemplará la posibilidad de aplicar los principios previstos en la legislación estatal en materia de contratos del sector público a los efectos de resolver las dudas y lagunas que pudieran surgir en relación con la interpretación y aplicación del convenio.

o) Orden y órgano jurisdiccional competente para resolver los litigios que eventualmente se puedan suscitar en la ejecución del convenio, de conformidad con la legislación aplicable; o, en el supuesto de los convenios suscritos con entes públicos extranjeros u organismos internacionales, las normas relativas a la resolución de los eventuales conflictos que se planteen.

p) Mecanismos efectivos de evaluación que permitan valorar, al menos anualmente, la conveniencia de continuar con la relación pactada o, en su caso, proceder a la denuncia del convenio en la forma que se hubiera previsto en el mismo.

#### *Artículo 8.- Comisión de Seguimiento.*

(...)

2. Los convenios deberán especificar las funciones que corresponden a la Comisión de Seguimiento, entre las que se incluirán la vigilancia y control de las actuaciones que se haya previsto desarrollar, el dictado de instrucciones necesarias para asegurar su adecuada realización, el informe a las partes de las incidencias acaecidas durante la ejecución del convenio o la propuesta razonada de su modificación. Esta Comisión podrá, igualmente, emitir un informe final de valoración del grado de cumplimiento del convenio y, en su caso, solucionar de manera consensuada las discrepancias relativas a la interpretación y aplicación del convenio.

(...)

#### *Artículo 9.- Contenido adicional de los convenios.*

1. Cuando el convenio facilite el acceso por una de las partes signatarias a datos de carácter personal por cuenta de la otra, se incorporará una cláusula que asegure la aplicación de la legislación en materia de protección de datos de carácter personal, y su normativa de desarrollo.

2. Los convenios que se tramiten con otras Administraciones, y que tengan carácter plurianual, deberán comprender una cláusula que refleje el correspondiente compromiso financiero.

3. Cuando, por tratarse de convenios de gestión y prestación de servicios o acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas, sea preceptiva la comunicación del convenio a las Cortes Generales o su autorización por estas, se hará constar, en la parte expositiva del convenio, el procedimiento a seguir por cada una de las partes signatarias para cumplir dicho trámite, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación».

3. El Proyecto de Convenio que se dictamina no presenta reparos, por cuanto se trata de una actividad que, como se ha indicado, queda bajo el ámbito de las competencias autonómicas en las materias mencionadas y se refiere a una cooperación interadministrativa cuya gestión corresponde, en virtud de las citadas competencias, a la Comunidad Autónoma de Canarias, si bien el Convenio de Cooperación proyectado se ha suscrito entre dos Organismos públicos dependientes de las dos Administraciones Públicas referidas, siendo también la otra Administración concernida competente en las materias en el ámbito de su Estatuto de Autonomía [la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio (de reforma estatutaria) tiene atribuidas las competencias para la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, correspondiendo su ejecución a la Consejería de Sanidad y al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, organismo autónomo adscrito a dicha Consejería].

Se ciñe, por tanto, a su parámetro concreto de adecuación, constituido, además de por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y por el Decreto 11/2019.

4. No obstante lo señalado, se realizan las siguientes observaciones:

- En primer lugar, es preciso realizar una observación de carácter general referida a la aplicación al proyecto de Convenio de Cooperación, del régimen de convenios previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la luz de lo previsto en el art. 47.2 de este texto legal, que ya se ha señalado sucintamente con anterioridad en este Dictamen.

En dicho precepto, se establece que:

*«Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía».* Esta exclusión se encuentra dentro de la parte del precepto en la que se regulan los Convenios interadministrativos entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o

más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones, como es el caso.

Por ello, resulta correcto que se incorpore en la cláusula sexta con exactitud las causas de resolución previstas en el art. 51.2 LRJSP mediante su reproducción, lo cual no sería correcto de ser aplicable el régimen jurídico de la citada norma, a la que habría que remitirse sin poder copiar, más, en este caso, se ha optado por estas causas de resolución.

**- Cláusula tercera.**

Relativa a la Coordinación Interinstitucional, contempla la existencia de una Comisión de Seguimiento y Coordinación que estará integrada por seis miembros sin que se establezca cual es el régimen a seguir para la toma de acuerdos, ni siquiera el quorum para las votaciones, o si existe voto de calidad, algo que dado el número par de sus miembros, reviste especial importancia. Por ello, con el fin de evitar los problemas prácticos que pudiera generar tal indeterminación sería necesario incluir regulación específica acerca de la adopción de tales acuerdos.

**- Cláusula quinta en relación con la novena.**

La cláusula quinta, relativa a la vigencia del Convenio, dispone en su párrafo primero que el Convenio tendrá una duración máxima de cuatro años desde su entrada en vigor, pero lo cierto es que no hay ninguna cláusula relativa a la entrada en vigor *estricto sensu*, lo que deberá corregirse, pues lo que se regula en la cláusula nueve es la eficacia del Convenio, disponiendo a tal fin:

*«La eficacia del presente Convenio de Cooperación, y una vez que éste haya sido firmado válidamente, quedará sometido -debe decir sometida- a la condición (iuris) suspensiva de que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de 30 días desde la recepción de la comunicación del Convenio.*

*No obstante lo anterior, su eficacia material se hará coincidir con la firma del Convenio que ambas partes suscribirán conjuntamente con el Ministerio de Ciencia e Innovación, para el desarrollo y financiación del Proyecto "Iso HCE Historia Clínica Interoperable y Multirregional (ISOHCE)" que lo justifica».*

**- Cláusula séptima.**

Prevé la misma que las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Canarias responderán, solidariamente, por los fondos FEDER recibidos, frente al Ministerio de

Ciencia e Innovación, en caso de resolución total o parcial del Convenio, conforme a lo determinado en el art. 40.2 de la Ley General de Subvenciones.

Al respecto, como bien se ha señalado, y compartimos con el informe del Servicio Jurídico, procede puntualizar que, de la lectura del Proyecto de Convenio se infiere que la subvención se solicita para la realización de un proyecto único, aunque con compromisos diferenciados a realizar por cada una de las partes, y en cantidades diferentes a cada una de ellas. De no ser así, cada parte tendría la condición de beneficiaria, y respondería de la cantidad respectivamente percibida, en los términos del Título II de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Y es que, respecto a la responsabilidad solidaria que se contiene en la cláusula séptima, tal y como recoge el mentado informe del Servicio Jurídico, *«es de citar la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación 502/18, (sentencia 391/2019, de 12/03/2019), en la que, en una interpretación de los artículos 11 y 40 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, pone de manifiesto “en los supuestos en que el solicitante de la subvención sea una agrupación de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, sin personalidad jurídica y carente de un patrimonio propio que pretenden llevar a cabo la ejecución del proyecto que motiva la concesión de la ayuda pública, a la Administración le compete, por prescripción legal, exigir la designación de un representante o apoderado único que asuma la responsabilidad de cumplir las obligaciones que correspondan `como beneficiario´ a la agrupación. A la entidad coordinadora le corresponde, en primer término, la obligación de reintegro, en los supuestos de incumplimiento de las condiciones que motivaron la concesión de la subvención, pero esta determinación no resulta incompatible con el deber jurídico de la Administración de poder exigir directamente a las entidades participantes la obligación de reintegro, limitada, en términos cuantitativos, al grado de responsabilidad que asumieron en la ejecución del proyecto subvencionado”. La sentencia añade que “esta interpretación del artículo 40 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, es coincidente con la que mantiene el Consejo de Estado, en su dictamen 660/2012 de 13 de septiembre de 2012, en que se afirma, con base en el análisis exegético del artículo 40.2 de la Ley General de Subvenciones, que la solidaridad establecida en dicha disposición legal debe interpretarse, en el sentido de que se trata de una responsabilidad solidaria que liga a todos los miembros de la agrupación constituida para beneficiarse de la subvención y ejecutar el proyecto. A esto último es necesario añadir que se trata de una responsabilidad solidaria de carácter limitado.*

*El Consejo de Estado destaca las características singulares del principio de solidaridad, establecido en el artículo 40.2 de la Ley General de Subvenciones, en los siguientes términos:*

*-Se trata de una responsabilidad solidaria legalmente establecida, por cuanto la Administración podrá exigir la obligación de reintegro a cualquiera de los miembros de la agrupación beneficiaria, les sea o no imputable el incumplimiento que dio lugar a esa obligación.*

*- Se trata de una responsabilidad limitada por la ley en su cuantía, puesto que el artículo 40.2 LGS afirma que los miembros de la agrupación responderán solidariamente de la obligación de reintegro, pero únicamente "en relación a las actividades subvencionadas que se hubieran comprometido a efectuar". El alcance de la responsabilidad de los miembros de la agrupación dependerá, por tanto, de las actividades que se hayan comprometido a realizar y por las que cada uno de ellos ha recibido una parte del importe de la ayuda concedida, importe que se especifica en la resolución de concesión. Ello comporta que la Administración concedente solo podrá dirigirse contra cada participante hasta un límite, constituido por las cantidades recibidas en razón de la parte del proyecto que ese participante se haya comprometido a efectuar. Si la cuantía de la obligación de reintegro excede de ese límite, el exceso no será exigible por la Administración frente a tal participante».*

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la cláusula segunda del convenio establece que la responsabilidad de la concreción, adjudicación, seguimiento, valoración y costes en el procedimiento de compra pública de innovación objeto del convenio será conforme a lo establecido en el art. 31.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a tenor del cual «3. Cuando un procedimiento de contratación se desarrolle en su totalidad de forma conjunta en nombre y por cuenta de varias entidades, estas tendrán la responsabilidad conjunta del cumplimiento de sus obligaciones. Ello se aplicará también en aquellos casos en que una sola entidad administre el procedimiento, por cuenta propia y por cuenta de las demás entidades interesadas.

*Cuando un procedimiento de contratación no se desarrolle en su totalidad en nombre y por cuenta de las entidades interesadas, estas solo tendrán la responsabilidad conjunta por aquellas partes que se hayan llevado a cabo conjuntamente. Cada entidad será única responsable del cumplimiento de sus obligaciones con respecto a las partes que lleve a cabo en su propio nombre y por cuenta propia».*

Por lo demás, la mención a dicho precepto se hace necesaria puesto que conforme a la cláusula octava del propio Convenio, el mismo se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

- Cláusula octava.

Bajo el epígrafe «*Naturaleza y Régimen Jurídico del Convenio de Cooperación*», y tras señalar que tiene naturaleza administrativa, encontrándose excluido del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector Público, como se ha señalado anteriormente, transcribe los arts. 193 EAC y 40.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, relativos a su tramitación y no a su propia naturaleza y régimen jurídico, para finalmente, señalar que las cuestiones litigiosas que se pudieran suscitar en aplicación del mismo serán resueltas por las Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

Entendemos que la transcripción del articulado reseñado debe eliminarse, por cuanto no tiene relación con el título de la cláusula, y ostenta más carácter expositivo que de clausulado de un convenio.

- Contenido adicional del convenio.

Establece el art. 9 del Decreto 11/2019, que:

*«1. Cuando el convenio facilite el acceso por una de las partes signatarias a datos de carácter personal por cuenta de la otra, se incorporará una cláusula que asegure la aplicación de la legislación en materia de protección de datos de carácter personal, y su normativa de desarrollo.*

*2. Los convenios que se tramiten con otras Administraciones, y que tengan carácter plurianual, deberán comprender una cláusula que refleje el correspondiente compromiso financiero.*

*3. Cuando, por tratarse de convenios de gestión y prestación de servicios o acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas, sea preceptiva la comunicación del convenio a las Cortes Generales o su autorización por estas, se hará constar, en la parte expositiva del convenio, el procedimiento a seguir por cada una de las partes signatarias para cumplir dicho trámite, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación».*

Pues bien, no se contempla entre las cláusulas contenido alguno respecto a la protección de datos, como hizo constar en su informe la letrada habilitada del Servicio Jurídico, ausencia luego justificada por el Jefe de Servicio de la Unidad de Apoyo de la Dirección del Servicio Canario de la Salud que por diferentes motivos - que explicaba- entendía que no era necesaria tal referencia, y que en caso de considerarse que sí, podría contenerse en Anexo. Este Consejo Consultivo entiende que tratándose de materia relativa a la Historia Clínica Electrónica debe incluirse referencia a dicho contenido dentro del clausulado, no bastando el que se incluya en un Anexo.

De la misma manera, tampoco se contiene el procedimiento a seguir por cada una de las CCAA signatarias para cumplir con el trámite de comunicación a las Cortes Generales. Tan sólo la cláusula novena señala de manera genérica que la eficacia del convenio quedará sometido a la condición (*iuris*) suspensiva de que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de 30 días desde la recepción de la comunicación del Convenio.

## CONCLUSIÓN

El contenido del Proyecto de Convenio sometido a dictamen se considera conforme a la Constitución, al Estatuto de Autonomía, y a nuestro Ordenamiento jurídico general, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento V del mismo.