



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 547/2020

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de diciembre de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Convenio Interadministrativo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del Instituto Canario de Estadística y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a través del Instituto de Estadística de las Illes Balears para la cesión de la Tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos (EXP. 492/2020 COCO)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, mediante escrito de 10 de noviembre de 2020, con registro de entrada en este Consejo el 13 de noviembre, en relación con el Proyecto de Convenio Interadministrativo entre la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del Instituto Canario de Estadística y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a través del Instituto de Estadística de las Illes Balears, para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente del Gobierno de Canarias para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.B.d) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

II

Sobre el objeto y la estructura del Convenio.

1. Mediante el presente Convenio la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del Instituto Canario de Estadística (ISTAC), cede el uso gratuito del código fuente de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos, cuya delimitación se incorpora como Anexo, a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a través del Instituto de Estadística de las Illes Balears (IBESTAT), para la implantación y utilización en su ámbito de actuación en el ejercicio de sus competencias en materia estadística.

2. El Proyecto de Convenio se estructura en un encabezamiento, una parte expositiva, ocho cláusulas y un Anexo.

- En el encabezamiento figura que son el Presidente de la Comunidad Autónoma Canaria y el Consejero de Modelo Económico, Turismo y Trabajo del Govern de les Illes Balears, por delegación de su Presidente, quienes suscriben el Convenio.

- En la parte expositiva se hace referencia a las competencias de ambas comunidades en materia estadística, a las funciones que tienen asignadas tanto el Instituto Canario de Estadística (ISTAC) como el Instituto de Estadística de las Illes Balears (IBESTAT), así como al objeto del presente proyecto de Convenio.

- La cláusula primera se refiere al objeto del Convenio.

- La cláusula segunda va referida a los compromisos de las partes.

- La cláusula tercera, referida a la financiación, contempla que los compromisos establecidos en el Convenio se llevarán a cabo sin contraprestación económica por ninguna de las dos partes.

- La cláusula cuarta crea una Comisión Técnica de Seguimiento, regulando su composición, funciones y funcionamiento.

- La cláusula quinta establece la vigencia del Convenio, que tendrá una duración de cuatro años, entrando en vigor a los sesenta días de su comunicación a las Cortes Generales.

- La cláusula sexta se refiere a la modificación del Convenio.

- La cláusula séptima contiene las causas de extinción y consecuencias aplicables en caso de incumplimiento.

- La cláusula octava prevé el régimen de protección de datos de carácter personal derivado del Convenio y de la actuación conjunta de las partes.
- La cláusula novena va referida a la naturaleza y régimen jurídico del Convenio.
- Por último, el Convenio se completa con un Anexo, que versa sobre la tecnología de soporte de la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. El art. 145.2 CE 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.

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.

Este Consejo ya tuvo la oportunidad de dictaminar un Convenio similar al que nos ocupa, en nuestro Dictamen 131/2019, de 8 de abril, en aquella ocasión, con la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, también para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos. En ese Dictamen y, reiterando nuestra doctrina sobre convenios de colaboración, manifestábamos 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. 193.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) establece el contenido y procedimiento de aprobación de los convenios con otras Comunidades Autónomas, aprobación que, en este caso, dado que el convenio no conlleva afectación legislativa, corresponde al Gobierno de Canarias, quien deberá informar de su subscripción al Parlamento de Canarias, entrando, sin embargo, en vigor a los sesenta días desde la comunicación a las Cortes Generales, plazo que se fija en atención a la previsión contenida en el art. 118 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears, que establece ese mayor plazo para su entrada en vigor, 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 art. 122 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC) establece que *«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva sobre estadística para sus propios fines, la planificación estadística, la creación, la gestión y la organización de un sistema estadístico propio que incluirá el análisis masivo de datos y la revisión continua de los indicadores sociales y económicos.»*

2. La Comunidad Autónoma de Canarias participará y colaborará con el Estado y las demás comunidades autónomas en la elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico».

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 EAC 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 nuestros Dictámenes 505/2018, de 9 de noviembre y 131/2019, de 8 de abril, manifestábamos que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la competencia para regular esta materia, tal como se recoge en el art. 122.1 EAC.

En relación con esta materia competencial, sigue vigente lo señalado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 193/2018, de 23 de abril, que razona:

«Nuestra Constitución reconoce tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas competencias plenas en materia de estadística, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación: al Estado, la estadística para fines estatales, a la Comunidad Autónoma de Canarias, la estadística de su interés.

En este sentido, en nuestro Dictamen 15/2007, de 8 de enero de 2007, emitido respecto del Proyecto de Ley por la que se pretendía aprobar el Plan Estadístico de Canarias 2007-2010 y modificar la Ley 1/1991, de 28 de enero, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Canarias, señalamos:

“ (...) El ámbito material en el que se desenvuelve el Proyecto de Ley es el de la `estadística de interés de la Comunidad Autónoma`, en la que se tiene competencia exclusiva (art. 30.23 del Estatuto), lo que la habilita para el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pero con respeto de la competencia del Estado en materia de `estadística para fines estatales` (art. 149.1.31ª de la Constitución).

Respetando este límite, la competencia de la Comunidad es exclusiva tanto formal como materialmente, lo que en este caso no plantea problema alguno de delimitación de sus contornos materiales, pues la materia de que se trata `carece de existencia independiente, hallándose vinculada al resto de las competencias que tenga atribuidas el ente de que se trate a los fines que les sean propios` (STC 154/1988, de 21 de julio). La estadística, pues, es una competencia `instrumental` (STC 67/1996, de 18 de abril) que no tiene función material propia si no es en el contexto de una competencia material a la que sirve a efectos estadísticos, que pueden ser de `información` (SSTC 220/1992, de 11 de diciembre, y 67/1996, de 18 de abril) o `vigilancia` (STC 313/1994, de 24 de noviembre); o, incluso, servir de instrumento de otros fines instrumentales (como de `inventario`, STC 103/1989, de 8 de junio, `censo`, STC 154/1998, de 21 de julio, o de «Registro administrativo», STC 225/1993, de 8 de julio).

(...)

A tal efecto, el art. 9.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de Función Estadística Pública, señala, tras determinar en su apartado 1 que a los efectos de lo previsto en el art. 149.1.31ª CE tendrán consideración de estadísticas para fines estatales las reguladas en el art. 8, que “Las competencias de las Comunidades Autónomas sobre estadísticas no serán obstáculo para la realización por la Administración del Estado de estadísticas relativas a cualquier ámbito demográfico, económico o geográfico, cuando sean consideradas para fines estatales de acuerdo con lo previsto en el párrafo anterior”. Asimismo, el art. 24 de dicha Ley, prevé, con remisión para ello a las reglas generales establecidas en el Título III (arts. 40 a 44), las relaciones entre los servicios estadísticos estatales, autonómicos y locales, fundamentadas en el deber recíproco de cooperación y colaboración».

Siendo, en consecuencia, la materia estadística una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 122 EAC), esta puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a dicha materia (art. 193 EAC), al tener cobertura estatutaria suficiente para ello.

IV

Sobre la tramitación del Convenio.

1. Por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, la tramitación interna de la Comunidad Autónoma 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 y el Registro Electrónico de Órganos de Cooperación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, Decreto 11/2019).

En concreto, en los arts. 11 y siguientes del Decreto 11/2019, 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 explicativa, de 16 de julio de 2020, suscrita por el Director del Instituto Canario de Estadística, complementada por Memorias de 12 y 14 de agosto de 2020 y 30 de septiembre de 2020, en la que constan los antecedentes y contexto, el marco normativo, el carácter no contractual del convenio, su objeto, la expresión

de que no implica una afectación legislativa, incluyendo un apartado específico de carácter económico, en el que se afirma que no supone variación alguna en el presupuesto de gastos ni de ingresos del Instituto Canario de Estadística, por lo que no supone ningún impacto sobre los recursos financieros, dándose cumplimiento al art. 11.a) del Decreto 11/2019.

- Informe de coordinación de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de fecha 14 de agosto de 2020 [arts. 11, b) y 12 del Decreto 11/2019].

- Informe del Jefe del Servicio del Régimen Jurídico y Relaciones Institucionales de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, en el que se da cumplimiento al art. 10.1 de la Orden de 9 de mayo de 2013, por la que se crea el Registro de Convenios de la Consejería y sus organismos públicos dependientes y se regula su funcionamiento, en el que se expresa que, consultado los datos obrantes en el Registro, no consta inscrito en el mismo convenio de igual contenido o que afecte directamente al que se pretende suscribir, y se formulan observaciones.

- Informe del Servicio Jurídico, de 25 de septiembre de 2020 [art. 11, g) del Decreto 11/2019].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2020.

- Certificación de Acuerdo del Gobierno, de 5 de noviembre de 2020, por el que se toma en consideración y se solicita el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias respecto del Proyecto de Convenio Interadministrativo entre la Comunidad Autónoma de Canarias [art. 11, h) del Decreto 11/2019].

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

3. Debemos referir que, con posterioridad a la suscripción del Convenio y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 193.1 EAC, el Gobierno de Canarias deberá informar al Parlamento de Canarias del mismo.

En este sentido, dicho artículo sólo prevé la aprobación por parte del Parlamento de Canarias de aquellos Convenios con otras Comunidades Autónomas que tengan afectación legislativa. Por su parte, 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 complementaria de 30 de septiembre de 2020 se manifiesta que el convenio propuesto carece de afectación legislativa, ya que el objeto del convenio es el de ceder el soporte técnico para el ejercicio y procesamiento de la información estadística, derivada del respectivo Plan Estadístico aprobado, podría entenderse, dada su parquedad que no se encuentra suficientemente justificado.

Sin embargo, en el Dictamen 131/2019, de 8 de abril, ya abordamos esa cuestión, concluyendo que, efectivamente, carece de tal afectación *«si tenemos en cuenta que el objeto del presente convenio es la cesión del “uso gratuito del código fuente de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos a la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para su implantación y utilización por el Instituto de Estadística de La Rioja en su ámbito de actuación, para el ejercicio de sus competencias en materia estadística”, la única conclusión posible es que no hay afectación legislativa alguna»*.

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 Española (CE).

V

Sobre el contenido del Convenio.

El Proyecto de Convenio que se dictamina, en cuanto se trata de una actividad que, como se ha indicado, queda bajo el ámbito de la competencia autonómica en materia de estadística y se refiere a una colaboración interadministrativa cuya gestión corresponde, en virtud de la citada competencia, a la Comunidad Autónoma, se adecua, en su contenido a su parámetro concreto de adecuación, constituido, además de por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía, por el Decreto 11/2019.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Convenio que se dictamina resulta conforme a la Constitución Española, al Estatuto de Autonomía y a nuestro Ordenamiento jurídico general.