

D I C T A M E N 6 2 8 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Canarias y la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid para la cesión gratuita del uso de la APP Discapacidad (EXP. 596/2024 COCO)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, mediante escrito de 19 de septiembre de 2024, con registro de entrada en este Consejo el 23 de septiembre, en relación con la Propuesta de «Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Canarias y la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid para la cesión gratuita del uso de la App Discapacidad».

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.

II

Sobre el objeto y la estructura del Convenio.

1. El Convenio cuya suscripción se pretende tiene por objeto fijar un marco de colaboración entre la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Agencia) y la Administración Pública de la Comunidad

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

Autónoma de Canarias, de sus organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes con presupuesto limitativo (en adelante APCAC), para aprovechar la experiencia de la primera en la «App de Discapacidad», en términos del interés común de ambas partes en el ejercicio de las competencias propias de cada una de ellas (Expositivo Cuarto).

En este contexto, conforme a su Cláusula Primera, la Agencia transfiere el código fuente y su derecho de uso de la citada aplicación junto con los componentes del framework propio «MOVA» de Madrid Digital que la App utiliza, así como el manual de usuario y la documentación técnica de la aplicación, asumiendo también el compromiso de transferir nuevas actualizaciones bajo la demanda de la APCAC, con las condiciones que se describen en la citada cláusula primera.

2. El Proyecto de Convenio se estructura en una presentación o proemio, una parte expositiva, dieciséis cláusulas y un Anexo.

- En la presentación se indica que el Presidente de la Comunidad Autónoma Canaria y el Consejero de Digitalización de la Comunidad de Madrid, actuando en su calidad de Presidente del Consejo de Administración de la Agencia para la Administración Digital, son quienes suscriben el Convenio.

- En la parte expositiva se hace referencia a las funciones que tienen asignadas tanto la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos de la Presidencia del Gobierno de Canarias como la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, así como al objeto del Convenio principal del Convenio, partiendo del respeto a los diferentes ámbitos competenciales de las partes, de fijar un marco de colaboración entre la AGENCIA y la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, de sus organismos entidades públicas vinculadas o dependientes con presupuesto limitativo (APCAC), para aprovechar la experiencia de la primera App discapacidad, en términos del interés común de ambas partes en el ejercicio de las competencias propias de cada una de ellas.

La utilización de aplicaciones informáticas que incorporen la experiencia de otras Administraciones Públicas, con el objetivo preferente en el colectivo de personas con discapacidad.

La puesta a disposición de las Administraciones de cualquiera de ellas de las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios que hayan sido objeto de contratación.

El art. 157 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone que *«las administraciones pondrán a disposición de cualquier de*

ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma».

La citada ley (LRJSP) ha introducido una nueva regulación de los convenios administrativos en la legislación estatal básica, aplicable a todos los convenios que se celebren por cualesquiera Administraciones Públicas, entre sí. De esta manera, el art. 47.1 LRJSP incluye como posibles partes de un convenio administrativo a *«las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas».*

La consulta del directorio general de aplicaciones dependientes de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, a tenor de lo ordenado en el citado art. 157.3 LRJSP.

Los convenios interadministrativos, letra a) del art. 47.2 LRJSP, se delimitan como tales los *«firmados 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 públicas».* Y se define el objeto de los mismos, señalando *«que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas».* Pero en el siguiente párrafo se excluyen los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas, que están reservados por la Constitución (art. 145.2) a los Estatutos de Autonomía, razón por la que no los regula el legislador básico.

En cuanto a las cláusulas del Convenio, se destinan:

- **La Cláusula primera**, a establecer el objeto del Convenio y estipulaciones.

- **La Cláusula segunda**, enumera las obligaciones de la Agencia, como la de poner a disposición de la APCAC el código fuente de software de las distintas versiones de sus Framework/app; la cesión del código fuente con carácter gratuito, y el uso exclusivo sin asistencia técnica ni mantenimiento por parte de la AGENCIA. Ni del mal uso de la APP cedida.

- **La Cláusula tercera**, contempla las obligaciones que asume la APCAC (realizar, asumir, mantener la APP. Y respetar el derecho de propiedad intelectual de la Agencia, etc.).

- **La Cláusula cuarta**, referida a la utilización del sistema, establece que la App, así como los componentes del framework y la documentación asociada serán utilizados por el personal técnico que al efecto designe la APCAC.

- **La Cláusula quinta**, referida al régimen económico, contempla que la ejecución del Convenio no supone ningún tipo de contraprestación económica para las partes.

- **La cláusula sexta**, establece la exención de responsabilidad de la Agencia por el uso de la «App de Discapacidad» por los inconvenientes que a la Comunidad Autónoma de Canarias le pueda causar el mal funcionamiento de la aplicación o de los programas informáticos creados a partir de estos o cualquier acción derivada de su utilización.

- **La cláusula séptima**, crea una Comisión de seguimiento y resolución de conflictos, regulando su dirección, funciones y funcionamiento.

- **La cláusula octava**, establece el régimen de las comunicaciones y notificaciones relacionadas con el Convenio.

- **La Cláusula novena**, relativa a la propiedad intelectual, determina que todo el material o software cedido por la Agencia es propiedad suya y es material protegido por las normas de propiedad intelectual.

- **La Cláusula décima**, establece la eficacia y vigencia del Convenio, que producirá efectos desde el día de su firma y tendrá una duración inicial de un año, con posibilidad de prórrogas anuales hasta un máximo de cuatro años.

- **La cláusula undécima**, se refiere a las Garantías del cumplimiento de las obligaciones y actuaciones en curso.

- **La cláusula duodécima**, relativa a la publicidad, contempla la publicación del Convenio, modificaciones, prórrogas y anexos a los mismos, en el Boletín Oficial de Canarias, así como el Registro General de Convenios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- **La cláusula decimotercera**, prevé la modificación y extinción del Convenio.

- **La cláusula decimocuarta**, se destina al régimen de seguridad de la información y protección de datos de carácter personal.

- **La cláusula decimoquinta**, establece el régimen jurídico del Convenio y la jurisdicción aplicable.

- Por último, **cláusula decimosexta** contiene los mecanismos de evaluación de las acciones previstas en el Convenio.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma

1. Competencia para la suscripción de convenios

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, la STC 44/1986, de 17 de abril, señala que «*el núm. 1 del art. 145 de la CE, que tiene su precedente casi literal en el art. 13 de la Constitución de 1931, establece que “en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas”. Y en el núm. 2 del mismo precepto, una vez establecida claramente aquella prohibición, se incluyen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición. No es, por tanto, el núm. 2 del art. 145, 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 o convenios de cooperación*».

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.

Este Consejo he tenido la oportunidad de dictaminar en diversas ocasiones Proyectos de Convenios a suscribir por la Administración autonómica con otras Comunidades Autónomas (131/2019, de 8 de abril, 505, 506 y 507/2020, todos de 2 de diciembre, 547/2020, de 18 de diciembre y 2016/2023, de 16 de mayo). En estos Dictámenes hemos manifestado 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 y como después se verá, dado que el convenio no conlleva afectación legislativa, corresponde al Gobierno de Canarias, quien deberá informar de su suscripción al Parlamento de Canarias.

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. Competencia sustantiva

Por lo que a la competencia material se refiere ha de comenzar señalándose que, como se verá, no consta en el expediente un pronunciamiento sobre esta cuestión, ni en la Memoria Explicativa ni en la parte Expositiva del propio Proyecto de Convenio, lo que se ve agravado por la circunstancia de que tampoco se especifican las funcionalidades que ofrece al App.

La Memoria justificativa se limita a señalar lo siguiente:

«Canarias, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no cuenta con una aplicación móvil (App) que permita a las personas con discapacidad disponer en sus dispositivos móviles de la tarjeta que acredita dicha condición, así como el resto de documentos justificativos.

La acreditación de la discapacidad es requerida en múltiples trámites, y tener estos documentos en formato digital agiliza el acceso a estos derechos, eliminando la necesidad de llevar copias físicas y facilitando su verificación. Además permite un acceso instantáneo desde cualquier lugar, disminuyendo el riesgo de extravío o uso indebido de la documentación física, protegiendo la privacidad de los usuarios.

La App responde a la necesidad de simplificar y agilizar el acceso a la información personal de gran relevancia, además de mejorar la autonomía y facilitar la interacción con diferentes servicios.

Es una herramienta esencial para mejorar la vida de las personas con discapacidad en Canarias ya que permite el acceso a los documentos de forma rápida y segura, potencia la autonomía y facilita una interacción más respetuosa y efectiva con instituciones y servicios públicos, además de reducir la burocracia y simplificar los procesos, haciendo más eficiente la gestión pública».

A su vez, en el Expositivo Quinto del Proyecto de Convenio se establece que «La APCAC está implicada en el proceso continuo de transformación digital de los procesos administrativos, resultando esencial la utilización de aplicaciones informáticas que incorporen la experiencia de otras Administraciones Públicas. Encuadrado en este proceso se encuentra como objetivo preferente el colectivo de personas con discapacidad, por lo que, tras conocer el proyecto desarrollado por la AGENCIA denominado “App discapacidad” y las grandes mejoras que ha supuesto para este colectivo, interesa al Gobierno de Canarias proceder a su implantación y utilización en el ámbito de la APCAC».

Partiendo pues de la escasa información que aporta el expediente, puede sostenerse que se actúa la competencia autonómica en materia de servicios sociales, en tanto que se dirige a simplificar y agilizar el acceso a la información personal al colectivo de personas con discapacidad.

En relación con esta materia, ya hemos sostenido, entre otros, en nuestro Dictamen 415/2023, de 19 de octubre, lo siguiente:

«El art. 9.2 CE señala: «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

El artículo 49 CE conmina a “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el EAC establece en línea con el mandato constitucional encomendado con carácter general a todos los poderes públicos, en su artículo 11 (Derecho de igualdad y cooperación):

«1. Los poderes públicos canarios garantizarán las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de las personas a la igualdad, la no discriminación, la participación en la vida pública, al desarrollo económico, la libertad y el respeto a los derechos humanos.

2. Los poderes públicos garantizarán el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación por razones de sexo, género, nacimiento, etnicidad, ideas políticas y religiosas, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, lengua o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas».

Más concretamente, el artículo 16 EAC (Derechos de las personas en situación de discapacidad y de dependencia) recoge:

«1. Se garantiza el derecho a una vida digna e independiente de todas las personas que se encuentren en situación de discapacidad o de dependencia.

2. Los poderes públicos promoverán activamente el derecho de las personas en situación de discapacidad o de dependencia a acceder en términos de igualdad y sin discriminación alguna al ejercicio de sus derechos, garantizando su desarrollo personal y social. (...) ».

Por su parte, el art. 6.j) de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, establece que:

«Artículo 6. Objetivos del sistema público de servicios sociales.

La actuación de los poderes públicos canarios en materia de servicios sociales persigue los objetivos siguientes:

(...)

j) Favorecer la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones por razón de sexo, orientación sexual o identidad de género, de discapacidad, de edad, de origen o por cualquier otra razón o circunstancia personal o social, e impulsando políticas de inclusión social».

Por lo que a la concreta atribución competencial se refiere, el art. 142.1, letra a) EAC, dispone lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso:

a) La regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social».

Sobre dichos títulos jurídicos este Consejo Consultivo de Canarias se ha manifestado en diversas ocasiones [v.gr., Dictámenes 155/2023, de 17 de abril y 152/2023, de 13 de abril, con cita de su doctrina anterior establecida en sus Dictámenes 133/2023, de 30 de marzo, 145/2021, de 26 de marzo y 364/2017, de 10 de octubre], a los que nos remitimos.

Por último, sobre esta cuestión, a mayor abundamiento, no se debe olvidar que el art. 37.23 EAC establece que «Los poderes públicos canarios asumen como principios rectores de su política: 23. La promoción de la autonomía, la igualdad de oportunidades y la integración social y laboral de las personas con discapacidad, con especial atención a su aportación activa al conjunto de la sociedad y a la eliminación de las barreras atendiendo a criterios de accesibilidad universal».

Por otra parte, dado que, como se ha señalado, en el Expositivo quinto se alude a la *«transformación digital de los procesos administrativos»*, cabe indicar también que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la competencia establecida en el art. 106.2.a) EAC, en cuya virtud *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1. 18ª de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de: a) Procedimiento administrativo común»*.

Procede a este respecto remitirnos a las consideraciones que en diversas ocasiones ha manifestado este Consejo acerca de esta competencia estatutaria y que han sido abordadas *in extenso*, entre otros, en nuestros Dictámenes 146/2020, de 21 de mayo y 198/2022, de 18 de mayo, que dejamos consignadas y que son enteramente trasladables a este caso. Baste señalar a este respecto que la Comunidad Autónoma, al amparo del citado precepto estatutario, ostenta competencia suficiente para abordar, dentro de la regulación de sus procedimientos administrativos, la puesta a disposición de mecanismos electrónicos que faciliten la tramitación de aquellos a las personas destinatarias.

IV

Sobre la tramitación del Convenio

1. Por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, la tramitación interna de la Comunidad Autónoma se regula, singularmente, 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, modificado por Decreto 352/2019, de 12 de diciembre (en adelante, Decreto 11/2019).

En concreto, en los arts. 11 y siguientes de este decreto se establecen los siguientes trámites:

«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 detallen 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.

(...)

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.*

(...) ».

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

- Texto del Proyecto de Convenio.

- Informe de coordinación de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de fecha 30 de julio de 2024 [arts. 11, b) y 12 del Decreto 11/2019].

- Informe del Servicio Jurídico, de 31 de julio de 2024 [art. 11, g) del Decreto 11/2019].

- Con posterioridad a la solicitud inicial se ha remitido la Memoria justificativa, suscrita con fecha 25 de octubre de 2024, por la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos [art. 11, a) del Decreto 11/2019].

3. A la vista de la documentación que acaba de señalarse, puede observarse que el conjunto de esta documentación no da debido cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 11/2019 en cuanto a la tramitación de este tipo de Convenios, ya que la breve Memoria justificativa que se ha incorporado con posterioridad al expediente no avala las exigencias previstas en el art. 11.1.a) del Decreto 11/2019, que dispone que la memoria explicativa debe detallar 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. Debe explicar además 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 (si bien en este caso lo que ha de concretarse es que el Convenio no conlleva compromisos de orden económico); así como la eficiencia del servicio o actividad. Por último, conforme al art. 13.2 del Decreto 11/2019, si no se emite informe específico al respecto, la Memoria también habrá de contener un pronunciamiento justificativo sobre la ausencia de afectación legislativa.

En el presente caso, dado que tampoco se ha emitido el citado informe, la Memoria debió contener un específico pronunciamiento al respecto.

4. Debemos seguidamente mencionar 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 de dicha suscripción en el plazo de un mes desde la firma, obligación que así mismo se recoge expresamente en el art. 159.5 del Reglamento del Parlamento, aprobado por el Pleno de la Institución en sesión celebrada los días 28 y 29 de marzo de 2023 (BOPC n.º 183, de 22 de mayo) y en el art. 13.2, párrafo segundo, del Decreto 11/2019.

El art. 193.1 EAC deslinda si el convenio presenta o no afectación legislativa, de tal forma que en el primer supuesto su aprobación corresponde al Parlamento de Canarias, en tanto que en el segundo es competencia del Gobierno [expresamente prevista en los arts. 27.d) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias y 13.2 del Decreto 11/2019].

Acaba de señalarse que no consta en el expediente, el informe acerca de la justificación de la no afectación legislativa. No obstante, del contenido del Convenio puede colegirse sin mayor dificultad que tal afectación no se produce, pues su objeto se contrae a poner a disposición de determinados usuarios una aplicación informática que les facilite el acceso a documentos de su interés, sin que ello exija aprobación de ley alguna ni la modificación de las vigentes. Por el contrario, la colaboración que se establece a través del convenio se sitúa en un ámbito puramente administrativo.

5. Por último, por imponerlo así el art. 145.2 CE, una vez suscrito el Convenio habrá de ser comunicado a las Cortes Generales, sin que se requiera de su previa autorización por cuanto se dirige a la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas implicadas y no de un acuerdo de cooperación. Obligación de comunicación que se prevé igualmente en el art. 193.1 EAC.

V

Sobre el contenido del Convenio

1. 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».

2. El Proyecto de Convenio que se dictamina, en cuanto se trata de una actividad que, como se ha indicado, queda bajo el ámbito de las competencias autonómicas en las materias ya señaladas y se refiere a una colaboración interadministrativa cuya gestión corresponde, en virtud de la citada competencia, a la Comunidad Autónoma, se ajusta en líneas generales a su parámetro concreto de adecuación, constituido, además de por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía, por el Decreto 11/2019.

Ahora bien, por lo que se refiere a su concreto contenido, es preciso realizar las siguientes observaciones:

- Observación de carácter general

El Proyecto de Convenio dispone en varias de sus Cláusulas la aplicación de preceptos del Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre,

del Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 47 a 53), dedicado a los Convenios (Cláusulas Séptima, Décima, Décimo tercera y Décimo quinta).

Estos preceptos, como expresamente indica el art. 47.2,a), párrafo segundo, de esta Ley, no son aplicables a 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 este sentido nos hemos pronunciado ya en nuestros Dictámenes 320/2018, de 17 de julio (F.III.2) y 507/2020, de 2 de diciembre (FF.IV.1 y V.4).

Ello, no impide que las Comunidades Autónomas, al establecer el contenido de los Convenios que suscriban, se acojan a lo previsto en aquellos preceptos, configurando así su relación de colaboración sobre la base de las mismas exigencias que esta legislación básica prevé para los convenios suscritos en otros supuestos. Ello siempre y cuando no se vulnere o contradiga lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades implicadas, lo que no es el caso de la CAC puesto que su Estatuto no contiene requisitos referidos a las materias que se abordan en los preceptos de la LRJSP aplicados en el Proyecto de Convenio.

- Proemio

La facultad del Presidente del Gobierno de Canarias para la suscripción del Convenio se fundamenta en lo previsto en el art. 11.b) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, que dispone:

«Artículo 11. Atribuciones como alta representación de la comunidad autónoma.

Al presidente o presidenta de Canarias, en el ejercicio de la alta representación de la Comunidad Autónoma de Canarias, le corresponde:

(...)

b) Suscribir los acuerdos de cooperación y los convenios con las comunidades autónomas para la gestión y prestación de sus servicios propios».

Procede, en consecuencia, la modificación de la fundamentación jurídica que se contiene en el segundo párrafo del proemio, a efectos de incluir la cita de este precepto legal. Cabe asimismo la cita, junto al precepto legal, del art. 13.2 del Decreto 11/2019.

Y en cuanto a la otra parte, el Convenio es suscrito por el Consejero de digitalización de la Comunidad Autónoma de Madrid, actuando en calidad de

Presidente del Consejo de Administración de la Agencia para la Administración Digital de dicha Comunidad Autónoma.

En cuanto a su competencia para la suscripción del Convenio, por el citado Consejero, debemos indicar, que según dispone el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, los órganos competentes para la firma de los convenios, corresponde al titular de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid, respecto a los convenios de cooperación y acuerdos de cooperación que se celebren con otras comunidades autónomas (art. 3.1). Mientras que los convenios de conferencia sectorial corresponde firmarlos al consejero competente por razón de la materia (art. 3.2).

En el mismo sentido, se pronuncia el art. 7.b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid, que atribuye al Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid firmar los convenios y acuerdos de cooperación que en virtud del art. 32 del Estatuto de Autonomía se celebren o establezcan con otras Comunidades Autónomas.

Y, finalmente, en los demás supuestos (otros convenios) se observarán las siguientes reglas:

a) Firmará los convenios el titular de la Consejería correspondiente por razón de la materia (...) .

La facultad del citado Consejero para firmar el presente convenio, dada su naturaleza, pues se trata de un convenio interadministrativo suscrito entre dos Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos se estará a lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía [art. 47.2,a) LRJSP].

- Parte Expositiva

La parte introductoria de Convenio no contiene referencia alguna a los títulos competenciales de las Administraciones Públicas correspondientes que amparan la actuación [art. 7.d) del Decreto 11/2019].

Tampoco da cumplimiento a lo dispuesto en el art. 9.3 del Decreto 11/2019, que exige, en lo que ahora interesa, que cuando sea preceptiva la comunicación del Convenio a las Cortes Generales -como es el caso- se ha de hacer 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 de aplicación.

- Cláusula Séptima

Esta Cláusula, relativa a la Comisión de seguimiento, no establece su composición, limitándose a señalar quiénes asumen su dirección.

- Cláusula Décima

Dispone esta Cláusula:

«El presente Convenio producirá efectos desde el día de su firma y tendrá una duración inicial de un año pudiendo prorrogarse por mutuo acuerdo de las partes por sucesivos periodos anuales y hasta un máximo de cuatro, si no se produce denuncia expresa por cualquiera de las mismas con una antelación mínima de tres meses.

De conformidad con el artículo 49 h) 2.ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el convenio se podrá prorrogar expresamente, antes de su extinción por un periodo de hasta cuatro años adicionales.

El presente convenio podrá, asimismo, ser modificado por acuerdo de las partes. Las modificaciones se harán constar mediante la firma de adendas al presente convenio, formalizada antes de la finalización de la duración del mismo».

La producción de efectos del Convenio desde el día de su firma no se ajusta con lo dispuesto en el art. 193.1 EAC, que dispone que 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. Por consiguiente, esta Cláusula Décima debe ajustar su contenido a la previsión estatutaria en lo que se refiere a la entrada en vigor del Convenio.

Por otra parte, la Cláusula contempla también la posibilidad de modificación del Convenio, lo que no presenta reparos, si bien se ha de contemplar una tramitación similar a la de su suscripción en cuanto a su comunicación al Parlamento de Canarias y a las Cortes Generales, con la misma consecuencia en cuanto a la entrada en vigor de la modificación, ya que esta supone dotar de un nuevo contenido al Convenio que ha de ser puesto en conocimiento de ambas Instituciones (en este sentido Dictamen de este Consejo 131/2019, de 8 de abril, F.V.2.5).

Sin perjuicio de lo que acaba de señalarse, la inclusión de esta previsión sobre la modificación del Convenio en la cláusula destinada a su eficacia y vigencia resulta asistemática y, además, reiterativa, pues la Cláusula Decimotercera también se

ocupa en su apartado 1 de la modificación. Procedería por ello su supresión de esta Cláusula Décima.

- Cláusula Duodécima

Esta cláusula sólo contempla la publicación del Convenio en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, así como su inscripción en el Registro General de Convenios del Sector Público de la CAC, pero no contempla similares obligaciones para la Comunidad de Madrid, igualmente previstas en su normativa reguladora (Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, modificado por Decretos 5/2021, de 27 de enero y 60/2023, de 24 de mayo).

- Cláusula Décimo tercera

El apartado 2 de esta Cláusula se refiere a la extinción del Convenio, lo que se efectúa por remisión al art. 51 LRJSP, lo que, como se ha señalado ya, no presenta reparos. Ahora bien, procede una mejor redacción de este apartado, pues las causas de resolución que se enumeran son las mismas que están previstas en el citado artículo, pudiendo generar la expresión *«asimismo, podrá resolverse el Convenio por las siguientes causas»* la apariencia de que son causas añadidas a las ya contempladas en el precepto legal.

Por último, entre estas causas, se añade en último lugar la de que *«la resolución del Convenio no dará lugar a indemnización»*, lo que no resulta procedente ya que no se trata de una *«causa»* sino de un efecto de la resolución, que por ello debe ir en párrafo separado.

C O N C L U S I Ó N

Salvo las observaciones que se realizan en los Fundamentos IV.3 y V.2., del presente Dictamen, el Proyecto de Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid para la cesión gratuita del derecho de uso de la App Discapacidad, e implantación y mantenimiento de la citada App con las condiciones que se establecen por la APCAC, resulta conforme a la Constitución Española, al Estatuto de Autonomía de Canarias y al resto del Ordenamiento jurídico.