

D I C T A M E N 6 9 4 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de noviembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Convenio de Colaboración entre la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se establece el marco general de colaboración en materia de control interno autonómico (EXP. 705/2024 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, mediante escrito de 12 de noviembre de 2024, con registro de entrada en este Consejo el día siguiente, en relación con la Propuesta de «Convenio entre la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se establece el marco general de colaboración en materia de control interno autonómico».

A la solicitud se acompaña certificado del Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 11 de noviembre de 2024, por el que se toma en consideración el Proyecto de Convenio que consta como Anexo al propio Acuerdo y se solicita, con carácter urgente, el dictamen de este Consejo Consultivo.

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

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

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.

3. El dictamen ha sido solicitado por el procedimiento de urgencia, que se justifica, a efectos de dar cumplimiento a la motivación exigida por el art. 20.3 de la Ley reguladora de este Consejo, en los siguientes términos:

«La urgencia se justifica debido a que concurren razones de interés público que lo justifican al ser una de las principales prestaciones objeto del presente convenio la cesión de uso de los aplicativos del sistema de control interno (SICON) de la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, (cláusula tercera.A.1 y 2), el contrato en vigor para el mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones que integran SICON de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha finaliza el 31 de diciembre de 2025.

Considerando que una vez surta efectos el convenio, efectuada su comunicación previa al Parlamento de Canarias y transcurridos 30 días desde la comunicación a las Cortes Generales, sin que estas formulen observación alguna, el despliegue efectivo de las aplicaciones descritas en la cláusula tercera.A.1 en el ámbito de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, requiere un conjunto planificado de actuaciones, conjuntamente coordinado con los recursos de la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que abarcan desde la dotación de la infraestructura tecnológica necesaria para su despliegue, la aprobación, implantación, seguimiento y evaluación de experiencias piloto, junto con el soporte y formación a usuarios, todo ello a realizar durante el año 2025. Tratándose de una cesión de uso y no de una transferencia, producto de la experiencia y resultados obtenidos con el despliegue efectuado, con la suficiente antelación, a través de los órganos de gobernanza establecidos en el convenio, habrán de coordinarse entre ambas instituciones la identificación de los desarrollos evolutivos y, en su caso, nuevas funcionalidades de las aplicaciones cedidas que permita su previsión dentro del alcance de la futura contratación a celebrar por parte de la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (vid. cláusula tercera. B.1, puesto en relación con la cláusula tercera.A.i)».

Este Consejo, considerando justificada la urgencia por las razones expuestas, emite el presente Dictamen dentro del plazo reducido de quince días con que ha sido solicitado su pronunciamiento.

II

Sobre el objeto y la estructura del Convenio

1. De Conformidad con lo previsto en la Cláusula Primera del Proyecto de Convenio éste tiene por objeto:

a) Establecer un marco de trabajo para la definición de un modelo innovador de control interno del sector público autonómico, capaz de aprovechar las herramientas tecnológicas disponibles a fin de optimizar los recursos que las Comunidades Autónomas dedican al ejercicio del control interno del sector público, así como simplificar la carga administrativa de dichos procesos.

b) Compartir conocimientos, buenas prácticas y experiencias relacionadas con el control interno, con especial atención a sus aspectos tecnológicos.

c) Promover la creación de mecanismos que favorezcan la profesionalización y perfeccionamiento de los agentes que ejercen el control interno en el ámbito autonómico.

d) Poner a disposición y promover la evolución conjunta del diseño y la estandarización del modelo de control interno, así como los contenidos asociados al mismo («catálogos de riesgos», «gestión del conocimiento», etc.).

e) Ceder el uso las herramientas tecnológicas, propiedad de cualquiera de las partes, para el ejercicio del control interno.

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

- En el encabezamiento figura que son los Presidentes de las respectivas Comunidades Autónomas quienes suscriben el Convenio, en virtud de la correspondiente habilitación legal [art. 5.b) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y art. 11.b) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, respectivamente].

- En la parte expositiva se hace referencia a las competencias de ambas Comunidades en materia de control interno de la gestión económica y financiera de su sector público, en el marco de la autonomía financiera que les reconoce el art. 156 de la Constitución y los concordantes preceptos estatutarios (arts. 42 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y 165.3 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias). Se fundamentan asimismo las funciones que tienen asignadas las respectivas Consejerías con competencias en materia de hacienda y, en particular, de sus respectivas Intervenciones Generales.

En esta parte expositiva se incluyen también referencias a los principios de cooperación, colaboración y coordinación en las relaciones entre las Administraciones

públicas y al funcionamiento electrónico del sector público (arts. 3 y 157.1 de la Ley 40/2025, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Por lo que se refiere a su clausulado:

- La Cláusula Primera se refiere al objeto del Convenio.

- La Cláusula Segunda define el marco general de colaboración en materia de control interno del sector público, en el que se concretan los compromisos que asumen las partes en aras a la consecución de los objetivos perseguidos por el Convenio.

- La Cláusula Tercera se destina al contenido y alcance de la cesión de uso de las aplicaciones integrantes del sistema de control interno de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, estableciendo las concretas obligaciones y prestaciones que asume la parte cedente, así como las obligaciones que asumirá la parte cesionaria, que incluyen las de carácter económico.

- La Cláusula Cuarta va referida a la exclusión de garantía y responsabilidad sobre las aplicaciones por la Comunidad Autónoma cedente.

- La Cláusula Quinta, relativa a la Gobernanza, prevé la constitución de una Comisión Estratégica de Seguimiento, que estará integrada por las personas titulares de los órganos de control interno de cada una de las partes y es la encargada del establecimiento de las directrices a seguir en la aplicación e interpretación del convenio, así como de la evaluación de su eficacia y, en general, del ejercicio de aquellas funciones que el art. 49.f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), le atribuye al órgano de vigilancia y control. Se prevé asimismo la creación de una Comisión Técnica de Seguimiento, integrada por dos representantes de cada una de las partes, que actuará bajo las directrices fijadas por la Comisión Estratégica y será la encargada de adoptar las decisiones de carácter técnico en relación con el desarrollo y evolución de las herramientas tecnológicas objeto de cesión.

- La cláusula Sexta, destinada a la duración y efectos del Convenio, se refiere a su entrada en vigor, que se producirá a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, si estas no formulan reparos al respecto y, en caso de formularse, surtirá efectos una vez obtenida su autorización. Se contempla asimismo el trámite de información a los respectivos Parlamentos autonómicos.

- La Cláusula Séptima, contempla la posibilidad de modificación del Convenio por mutuo acuerdo de las partes, estableciendo idéntica previsión para la entrada en

vigor de la modificación que la que se contempla para la inicial entrada en vigor del Convenio. Igualmente, se establece la obligación de informar de esta modificación a los respectivos Parlamentos autonómicos.

- La Cláusula Octava contempla las causas de extinción del Convenio.

- La Cláusula Novena, relativa a la propiedad intelectual, establece que las aplicaciones y material objeto de cesión por parte del Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha son de su propiedad, quedando protegidas por las normas de propiedad intelectual, sin que su cesión a la Comunidad Autónoma de Canarias implique su declaración como fuente abierta.

- La Cláusula Décima se destina a la confidencialidad de la información y al cumplimiento de la normativa reguladora de la protección de datos personales.

- La Cláusula Decimoprimera establece la naturaleza jurídica del Convenio y la jurisdicción competente.

En cuanto a la jurisdicción competente, que atañe a los convenios interadministrativos para solventar los eventuales conflictos que puedan surgir, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en su art. 11.1.c) atribuye a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en única instancia, la decisión de *«los recursos en relación con los convenios entre Administraciones públicas no atribuidos a los Tribunales Superiores de Justicia»*, habiéndose dictado, entre otras, por la Audiencia Nacional, la sentencia de 10 de noviembre de 2005, en relación con el convenio de colaboración entre las Comunidades de Andalucía y Extremadura, para la recepción de las emisiones de televisión de RTVA en Extremadura.

- La Cláusula Decimosegunda contempla la publicación del convenio en los respectivos Boletines Oficiales y su inscripción en los Registros de Convenios de Cada Comunidad Autónoma.

- Por último, la Cláusula Decimotercera prevé la posibilidad de adhesión al Convenio por parte de otras Comunidades Autónomas, siempre que medie la conformidad de todas las partes.

Ello a pesar de la existencia de convenios autorizados, como el de fecha de 1 de octubre de 2024, por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de las Islas

Baleares, con idéntico objeto, de colaboración en materia de control interno autonómico.

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. Determina también el precepto constitucional que en los demás supuestos los acuerdos de cooperación entre las comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

No es, por tanto el art. 145.2 CE, como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, 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.

En relación con dicho precepto constitucional, el art. 193 del Estatuto de Autonomía de Canarias contiene normas o previsiones 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. Dispone el art. 193 lo siguiente:

«Artículo 193. Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

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

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

Como puede observarse, tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Canarias, al igual que los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, establecen una distinción entre dos tipos de instrumentos convencionales: los llamados convenios de colaboración, que tienen por objeto la gestión o prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas, y los acuerdos de cooperación, definidos, de forma residual, como los que tienen un contenido diferente de aquellos.

Los convenios de colaboración, en tanto que tienen por objeto la gestión o prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas, se configuran así 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.

El Proyecto de Convenio objeto de este Dictamen se enmarca entonces en esta categoría, dado su carácter ejecutivo o administrativo, en tanto que, como se explicita en la Memoria justificativa incorporada al expediente, articula una vía de colaboración entre ambas Administraciones públicas que coadyuva al ejercicio y prestación de sus servicios propios, como es el ejercicio del control económico-financiero de la Administración.

Por otra parte, este Consejo, con ocasión de la emisión de dictámenes sobre Proyectos de Convenios de colaboración a suscribir por la Administración autonómica con otras Comunidades Autónomas (los más recientes 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, 628/2024, de 31 de octubre y 675/2024, de 21 de noviembre) ha manifestado de forma reiterada que la jurisprudencia constitucional ha distinguido estos convenios de las meras declaraciones conjuntas o de intenciones, pues lo que caracteriza a los convenios es que encierran compromisos jurídicamente vinculantes para las Comunidades participantes, si bien, como al respecto ha indicado el Tribunal Constitucional (SSTC 13/1992, 95/1986 y 186/1999), en ellos ha de respetarse el principio de indisponibilidad de las competencias, de modo que a través de tales instrumentos no se puede operar un trasvase de la titularidad de los

poderes que corresponden a las partes o una renuncia a las facultades propias de las mismas.

En definitiva, de acuerdo con la previsión constitucional contenida en el art. 145.2 de la Constitución, 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.

2. Competencia sustantiva

Por lo que a la competencia material se refiere, tal como se deriva del propio Convenio, ha de partirse de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, dentro del marco de la coordinación con la Hacienda estatal, que consagra en el art. 156 de la Constitución y el art. 1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Este principio de autonomía financiera se contempla asimismo en el art. 165.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la autonomía financiera y patrimonio propio para el desarrollo y ejecución de sus competencias, por lo que corresponde a esta Comunidad Autónoma la regulación de su hacienda, respetando en todo caso el marco normativo institucional superior establecido por la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y demás normativa que resulte de aplicación.

Al amparo del entonces vigente art. 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias (actual art. 165.3, ya citado), se aprobó la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, cuyo art. 123.3 atribuye a la Intervención General el ejercicio del control interno de la gestión económica y financiera del sector público.

Desde esta perspectiva, también la suscripción del convenio se enmarca en la competencia exclusiva autonómica en materia de organización y funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, en la medida en que se dirige a poner a disposición de la Intervención General herramientas tecnológicas que coadyuven y simplifiquen el desempeño de la actividad de control que realiza este centro directivo y, en particular, en lo que respecta a su labor de gestión, tal como se expone en la Memoria justificativa que integra el expediente.

En relación con el título competencial que permite la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, ex art. 104 EAC, decíamos en el Dictamen 145/2021, de 26 de marzo (reiterado en los Dictámenes 356/2021, de 5 de julio, 181/2023, de 25 de abril y recientemente en el Dictamen 675/2024, de 21 de noviembre, entre otros) que: *«el Tribunal Constitucional ha reiterado que “Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito” (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga “proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos” (STC 31/2010, de 28 de junio).*

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial “régimen jurídico de las Administraciones públicas” comprende “la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas” (STC 32/1981, FJ 6º), “la organización de todas las Administraciones públicas” (STC 76/1983, FJ 38º), “los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982)».

En definitiva, las aludidas competencias amparan la suscripción del presente Convenio.

IV

Sobre la tramitación del Convenio

1. Por lo que a los aspectos procedimentales se refiere, la tramitación interna de la Comunidad Autónoma de Canarias 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, su art. 11 regula los trámites generales que han de cumplimentarse, sin perjuicio de aquellos que, en su caso, pueda establecer la legislación específica, y que son los siguientes:

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.

Por su parte, el art. 12 contiene una regulación detallada del informe de coordinación a que se refiere al apartado d) del artículo anterior, en los siguientes términos:

«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.

(...) ».

Finalmente, el art. 13, apartado 2, en concordancia con lo dispuesto en el art. art. 193.1 EAC, 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 que no impliquen una afectación legislativa deberá justificar esta circunstancia mediante un

informe o a través de la correspondiente memoria explicativa, antes de la petición del informe de coordinación previsto en el art. 12 del presente Decreto.

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 Interventora General con fecha 8 de octubre de 2024, en la que se detallan los antecedentes y objeto del Convenio, así como las razones justificativas de su suscripción y objetivos que se pretenden. Analiza también esta Memoria los títulos competenciales que amparan el convenio, su naturaleza, régimen jurídico, procedimiento para su aprobación y contenido, todo ello de conformidad con lo previsto en el art. 11.a) del Decreto 11/2019.

En la Memoria se justifica la necesidad de proceder a la suscripción de este Convenio en los siguientes términos:

«El avance progresivo en la asunción de nuevas atribuciones por parte de las Intervenciones Generales autonómicas, como centros directivos competentes legalmente en materia de contabilidad pública y de control interno económico-financiero del sector público autonómico, junto con el incremento notable en el volumen de ejecución presupuestaria sujeto a control y certificación, en particular, en la gestión de fondos empleo público, exige la necesidad de contar con herramientas tecnológicas integradas que coadyuven y simplifiquen el desempeño de la actividad de control que realiza este centro directivo, en particular, en lo que respecta a la labor de gestión.

En este contexto, por parte de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias precisa contar con una herramienta tecnológica que pretenda constituirse en un escritorio colaborativo de trabajo centralizado para la preparación y ejercicio de la función interventora en sus distintas facetas, así como la toma de razón en contabilidad por parte de las unidades que ejercen dicho control. En atención a la necesidad advertida, resulta perentorio valorar las diferentes soluciones tecnológicas a las que han llegado otras Intervenciones ante la misma o similar situación, con carácter previo a valorar la posibilidad de adquirir o acometer un desarrollo tecnológico ex novo (cfr. artículo 157.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Las singulares funciones que desempeñan las Intervenciones hacen separarse de las funcionalidades genéricas del resto de unidades de la administración general.

La relevancia de contar con una solución tecnológica específica en la que centralice el ejercicio de la función interventora, no solo la adquiere desde la perspectiva funcional a nivel de gestión, permitiendo avanzar en una metodología de trabajo automatizada y homogénea facilitando su retroalimentación entre las unidades que participan en las distintas fases de control de los expedientes, constituyendo un único repositorio de tramitación y consulta; sino, adicionalmente, desde la perspectiva de gerencia como centro

directivo, facilitando en tiempo real una visión centralizada del volumen de gestión atribuido a cada unidad, valorando la disponibilidad y la carga de trabajo asignada de los recursos existentes. Todo ello facilitará de forma automatizada e integrada la labor de identificación de las necesidades que se puedan advertir a nivel de organización, en aras a poder ofrecer una respuesta ágil y eficiente de forma proactiva, con carácter previo a la generación de problemas.

La justificación expuesta en modo alguno ha de llevar a concluir que a día de hoy se carezca de dicho conocimiento a nivel de gerencia, o se carezca de una metodología homogénea en el centro directivo. Lo que se pretende conseguir con la suscripción del presente convenio proyectado es sustituir progresivamente el esfuerzo, la dedicación y el tiempo destinado a la gestión diaria y a la planificación de las necesidades, producto de la ausencia de herramientas de apoyo, por el despliegue de soluciones tecnológicas adaptadas a las necesidades específicas que precisa la Intervención General autonómica, como centro gestor con tratamiento legal diferenciado».

También por exigirlo así el art. 11.a) del Decreto 11/2019 la Memoria explica el carácter no contractual de la relación propuesta e incluye un apartado específico de carácter económico, en el que se indica:

«Octavo. Memoria económica.

De acuerdo con los términos indicados, la preparación de los trabajos técnicos y funcionales necesarios de cara a preparar tecnológicamente las aplicaciones para su cesión de uso, serán costeados por la Administración cesionaria. Su importe ha sido estimado en 15 mil euros, con cargo a la siguiente partida presupuestaria 10.05.923E 640.03.00 08610003 "Desarrollo y Mantenimiento de Aplicaciones en Sistemas Centrales", existiendo crédito adecuado y suficiente para su atención. A tal efecto se acompaña documento contable de retención de crédito número 375170.

Adicionalmente, corresponderá a la cesionaria sufragar a la parte cedente los gastos correspondientes a las actividades de consultoría, asesoramiento, formación y mentoría, vinculados al despliegue general, que han de ser aprobados previamente por la Comisión Estratégica de Seguimiento (cláusula tercera.B.7.b).

La determinación de las actuaciones que han de ser objeto desarrollo funcional por parte de la cesionaria, en cuanto a la integración de las aplicaciones cedidas con los sistemas corporativos propios, habrán de planificarse y aprobarse previamente por la Comisión Estratégica de Seguimiento de acuerdo con los recursos presupuestarios ordinarios con los que cuente la Intervención General, debiendo ser objeto de licitación pública por la cesionaria en donde se deberá acreditar la suficiencia de crédito para su consecución».

Consta en el expediente el documento contable de retención de crédito por importe de 15.000 euros que se indica en la Memoria [art. 11, b) del Decreto 11/2019].

Por último, incorpora un apartado específico relativo a la ausencia de afectación legislativa (art. 13.2 del Decreto 11/2019), con cita de los Dictámenes de este Consejo 131/2019, de 8 de abril y 507/2020, de 2 de diciembre, puesto que *«no se ve afectada competencia alguna legislativa, dado que se limita a asentar las bases de cooperación tecnológica entre ambas administraciones en esferas competenciales organizativas que afectan a la esfera interna de su gestión»*, por lo que solo *«resulta preceptiva la obligación del Gobierno de Canarias de informar de su suscripción al Parlamento de Canarias en el plazo de un mes desde su firma»*.

- Informe de coordinación de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Canarias, de fecha 14 de octubre de 2024 [arts. 11.d) y 12 del Decreto 11/2019].

- Informe de la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos, de fecha 22 de octubre de 2024, en el que se analizan aspectos técnicos de las herramientas tecnológicas que se ceden por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha [arts. 11.c) del Decreto 11/2019 y 25 y 30.d) del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, aprobado por Decreto 6/2024, de 25 de enero], cuyas observaciones, que afectan a la fase de ejecución del convenio, han sido objeto de valoración por la Intervención General, indicando que serán tenidos en cuenta en la planificación de los trabajos para llevar a cabo el despliegue material de las aplicaciones.

- Informe del Servicio Jurídico, de 4 de noviembre de 2024 [arts. 11.g) del Decreto 11/2019 y 20.k) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], cuyas observaciones han sido parcialmente atendidas, de acuerdo con el informe de la Intervención General de la misma fecha.

- Informe de 8 de noviembre de 2024 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea [art. 24.2,l) del Reglamento Orgánico de esta Consejería, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio], cuyas observaciones han sido parcialmente admitidas en Informe de la Intervención General de la misma fecha.

3. A la vista de la documentación que acaba de señalarse, puede observarse que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 11/2019 en lo que a la tramitación se refiere.

El proyecto de Convenio no obstante no ha sido sometido a informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

4. Debemos seguidamente referir que, como ya se ha dicho, con carácter previo a la suscripción por el Presidente [art. 11.b) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias], el Gobierno debe aprobar el convenio [art. 27.d) de la misma Ley]. Asimismo, 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 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 distingue a este respecto 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 la Memoria justificativa, haciendo uso de la posibilidad que ofrece el art. 13.2 del Decreto 11/2019 ya incorpora el informe al respecto en el que se sostiene la no afectación legislativa, opinión que comparte la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno en su informe de coordinación y el propio Gobierno en su Acuerdo de 11 de noviembre de 2014, de toma en consideración y solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo.

Efectivamente, 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 la Consejería competente en materia de hacienda herramientas tecnológicas que permitan optimizar el cumplimiento de sus funciones por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin que ello exija la 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 que afecta a la

esfera interna de la gestión en el seno de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias.

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:

- Parte Expositiva

La parte introductoria de Convenio no 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 tercera

La letra B de esta Cláusula, relativa a las obligaciones que asume la parte cesionaria, estable en su número 1 la de contratar, antes del 31 de diciembre de 2025, los servicios informáticos necesarios que permita la parametrización e integración en sus sistemas de las aplicaciones objeto de cesión con la empresa adjudicataria de la licitación de los servicios de mantenimiento de tales aplicaciones en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Disponiendo seguidamente la cesionaria « (...) *promoverá la contratación de dicho mantenimiento con la misma empresa adjudicataria con la que cuente la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, conforme a lo acordado en la Comisión Estratégica de Seguimiento y por un precio que no exceda del valor estimado reflejado a tal efecto en el contrato inicial de la cedente. Esta contratación deberá realizarse antes de los tres años de la celebración del contrato inicial de la cedente*».

En el informe del Servicio Jurídico se objetó que este pacto no puede desplazar el cumplimiento de la normativa de contratación pública, a cuyo efecto la Intervención General en su informe valorativo posterior, ha argumentado que se dará cumplimiento a la normativa de contratación pública, quedando sometida esta contratación a la concurrencia de los requisitos previstos en el art. 168.e) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El citado artículo en su apartado e) permite la adjudicación del contrato utilizando el procedimiento negociado sin publicidad *«cuando las obras o servicios que constituyan su objeto consistan en la repetición de otros similares adjudicados al mismo contratista mediante alguno de los procedimientos de licitación regulados en esta Ley previa publicación del correspondiente anuncio de licitación, siempre que se ajusten a un proyecto base que haya sido objeto del contrato inicial adjudicado por dichos procedimientos, que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial, que el importe de las nuevas obras o servicios se haya tenido en cuenta al calcular el valor estimado del contrato inicial, y que no hayan transcurrido más de tres años a partir de la celebración del contrato inicial. En el proyecto base se mencionarán necesariamente el número de posibles obras o servicios adicionales, así como las condiciones en que serán adjudicados estos*».

Si bien efectivamente este precepto legal ampara la contratación en los términos previstos en la Cláusula Tercera B.1 del Proyecto de Convenio, por razones de seguridad jurídica, procedería la cita expresa del mismo, con mención también expresa al cumplimiento de sus condiciones en la licitación que lleve a cabo la Comunidad de Castilla-La Mancha.

- Cláusula Quinta

La Cláusula Decimoprimera del Proyecto de Convenio, tras declarar la naturaleza jurídico-administrativa del Convenio y su exclusión del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 de esta Ley, añade que su régimen jurídico queda sujeto a lo dispuesto en el art. 145.2 de la Constitución Española y a los términos previstos en

los respectivos Estatutos de Autonomía, de acuerdo con el art. 47.2.a), párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Efectivamente, como de forma reiterada ha venido manifestando este Consejo [Dictámenes 320/2018, de 17 de julio (F. III.2), 507/2020, de 2 de diciembre (FF. IV.1 y V.4), 628/2024, de 31 de octubre y 675/2024, de 21 de noviembre, entre otros], los preceptos de la LRJSP que regulan los convenios (arts. 47 a 53), en virtud de lo dispuesto en su art. art. 47.2.a), párrafo segundo, de la misma, no son aplicables a los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

No obstante lo dispuesto en esta Cláusula Decimoprimera, la Cláusula Quinta determina que corresponde a la Comisión Estratégica de Seguimiento, entre otras funciones, las que el art. 49.f) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público atribuye al órgano de vigilancia y control.

Pues bien, como también hemos reiterado en los citados Dictámenes, la exclusión de estos Convenios del régimen jurídico establecido en aquella Ley no impide que las Comunidades Autónomas, al establecer el contenido de los 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 o, en su caso, de la normativa que pidiera resultar de aplicación. 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.

Sin perjuicio de lo señalado, la redacción prevista no aporta suficiente claridad al texto, pues propiamente el art. 49.f) establece que los Convenios deberán incluir los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del Convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes, correspondiendo a este mecanismo el seguimiento, vigilancia y control del Convenio y de los compromisos adquiridos por las partes, así como resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse. Dado que en el Convenio el «mecanismo» es la Comisión Estratégica de Seguimiento, en la cláusula se debería hacer concreta referencia a las

funciones que tiene encomendadas, como por lo demás se añade en el párrafo final de la Cláusula.

- Cláusula Sexta

Esta Cláusula señala que la entrada en vigor del convenio se producirá a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, si estas no formulan reparos al respecto.

Teniendo en cuenta que esta obligación han de cumplirla ambas Comunidades y ante la eventualidad de que no se produzca en la misma fecha, se debería expresar que entrará en vigor a los treinta días desde la última comunicación efectuada.

- Cláusula Octava

El apartado 4 de esta Cláusula dispone que, en cuanto a los efectos de la resolución del Convenio, será de aplicación la regulación contenida en el art. 52.2 de la Ley 40/2015. Procede reiterar la observación señalada en relación con la Cláusula Quinta sobre la aplicación de la LRJSP a los convenios entre comunidades Autónomas.

Por otra parte, el apartado 5 se considera asistemático, pues no se refiere a la extinción del convenio, formando parte, en su caso, de las obligaciones que pueden asumir las partes.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Convenio entre la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se establece el marco general de colaboración en materia de control interno autonómico objeto del presente Dictamen, se ajusta a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Canarias y al resto del Ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamentos V.2.