

Dictamen Núm. 10/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 19 de enero de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 18 de agosto de 2022 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la adhesión al Convenio de colaboración celebrado entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía y Valencia para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del Convenio de colaboración

El instrumento convencional de cuya adhesión se trata lleva por título “Convenio entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía y la Consellería de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana para el fomento de las competencias digitales de la sociedad”.

Su texto contiene una amplia parte expositiva y doce estipulaciones.

En el expositivo del Convenio se describen los títulos competenciales y desarrollos alcanzados por cada una de las Comunidades Autónomas firmantes en el ámbito de la sociedad de la información, y se enuncia su propósito, que es el de compartir los “conocimientos, recursos formativos y tecnológicos para su implantación en otras comunidades, tanto actuales como futuros, estableciendo los protocolos de coordinación necesarios que permitan que los avances realizados desde una comunidad puedan revertir con facilidad en el resto”.

En cuanto a las cláusulas, en la primera se fija como objeto del convenio la colaboración entre las Comunidades firmantes y las Comunidades y Ciudades Autónomas que se adhieran con posterioridad para el fomento de las competencias digitales de la sociedad en cuatro ámbitos distintos: “autodiagnóstico de competencias digitales (...), formación en competencias digitales (...), certificación de las competencias digitales” e “iniciativas de divulgación, científicas, pedagógicas y/o tecnológicas”. En la segunda se describe la forma en que ha de realizarse la solicitud de incorporación al convenio y cuáles son las posibles fórmulas de adhesión, total o parcial, al mismo. En la tercera, cuarta y quinta se detallan los compromisos asumidos, respectivamente, por cada una de las tres Comunidades firmantes. La sexta recoge los “compromisos comunes” de las partes, tanto los de carácter general como los relativos a cada uno de los cuatro ámbitos o “espacios de compartición” que constituyen su objeto. La séptima establece el régimen económico del convenio, cuya financiación “se llevará a cabo por cada parte con sus propios presupuestos ordinarios de funcionamiento, no implicando incremento del gasto público, ni disminución de los ingresos de igual naturaleza, ni conllevando ningún tipo de compromiso presupuestario adicional para las partes”, de tal forma que “no existe compromiso económico o de gasto de ninguna de las partes firmantes ni de las partes adheridas para la ejecución del convenio, en tanto que las acciones a realizar se encuentran dentro de la actividad habitual de las entidades”. En la octava se crea una Comisión de Seguimiento y se determinan sus funciones, composición y régimen de sesiones. La novena se refiere a la vigencia del convenio, que tendrá una duración de dos años prorrogables por un periodo de

hasta cuatro años adicionales. La décima enuncia las causas de resolución. La undécima se ocupa del régimen de modificación del convenio y, finalmente, la duodécima trata el régimen jurídico del convenio y el procedimiento de resolución de controversias que pudieran suscitarse con ocasión de la interpretación, resolución y efectos del mismo.

2. Contenido del expediente

Integran el expediente los siguientes documentos:

a) Informe del Director General de Innovación, Investigación y Transformación Digital, de 8 de julio de 2022, en el que se analiza cuál es la naturaleza del convenio, se describen el procedimiento y la competencia para la adhesión de nuestra Comunidad Autónoma y se enuncia cuál es su régimen jurídico.

b) Memoria justificativa, que suscribe el mismo Director General en idéntica fecha, en la que se examinan la necesidad y oportunidad del convenio, su impacto económico y naturaleza jurídica.

c) Memoria económica, del mismo autor y fecha que los documentos anteriores, de la que resulta que “el convenio no implica obligaciones financieras para las partes, no conlleva incremento del gasto público ni disminución de los ingresos de igual naturaleza y no tiene ninguna repercusión presupuestaria al no suponer, para la Hacienda del Principado de Asturias, la creación de derechos ni la imposición de obligaciones de contenido económico”.

d) Propuesta de acuerdo por el que se somete a la autorización de la Junta General del Principado de Asturias la prestación del consentimiento en obligarse por el convenio.

e) Formulario de solicitud de adhesión en el ámbito de los cuatro espacios de compartición que constituyen su objeto.

f) Informe emitido por la Jefa del Servicio de Análisis y Programación y la Directora General de Presupuestos, el 18 de julio de 2022, en el que se señala que “no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario”.

g) Certificación emitida el 27 de julio de 2022 por la Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en la que se indica que ese mismo día la citada Comisión informó favorablemente el “Acuerdo por el que se somete a la autorización de la Junta General del Principado de Asturias (...) la celebración del Convenio de colaboración para el fomento de las competencias digitales de la sociedad suscrito entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía y la Consellería de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana”.

El expediente remitido incorpora una copia del Convenio de colaboración de cuya adhesión se trata.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de agosto de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la adhesión al Convenio de colaboración celebrado entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía y Valencia para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a la adhesión al Convenio de colaboración celebrado entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía y Valencia para el fomento de las competencias digitales de la sociedad. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra i), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra i), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de

conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

El Consejo Consultivo centra su dictamen en la calificación del Convenio, en la medida en que condiciona el procedimiento que ha de regir la prestación del consentimiento para obligarse. Asimismo, examina los aspectos de legalidad que afectan al Principado de Asturias al adherirse a un Convenio que es manifestación de las voluntades concordantes de las partes.

SEGUNDA.- Calificación jurídica del Convenio

Con carácter previo al análisis del contenido del Convenio, procede examinar la naturaleza jurídica de la figura convencional adoptada a fin de determinar cuál ha de ser el régimen jurídico al que ha de sujetarse su celebración.

La regulación que enmarca jurídicamente la celebración del Convenio se encuentra tanto en la Constitución como, por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma, en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

El artículo 145.2 de la Constitución establece que “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

El artículo 21 del Estatuto de Autonomía, al concretar los “supuestos, requisitos y términos” a que se refiere el artículo 145.2 de la Constitución, dispone que “El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales, o algunas de las Cámaras, manifestaran reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación, el convenio

deberá seguir el trámite previsto en el párrafo siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al convenio, entrará en vigor (...). La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

Tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, sobre la base de un criterio material, 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, añadiendo nuestro Estatuto como criterio delimitador el que se refieran a servicios de “exclusiva competencia” autonómica, y los acuerdos de cooperación, definidos de forma residual como los que tienen un contenido diferente de aquellos.

Una interpretación estricta del criterio delimitador introducido por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias conllevaría una significativa reducción de las posibilidades convencionales, puesto que únicamente podrían ser objeto de convenio aquellas materias sobre las que la competencia sea exclusiva en todas las manifestaciones posibles de su tratamiento jurídico, y no solo en la de ejecución. No obstante, el equívoco concepto de “exclusiva competencia” es susceptible de otra interpretación. Como han puesto de manifiesto tanto la doctrina como el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 35/1982, de 14 de junio -ECLI:ES:TC:1982:35-), tal expresión puede entenderse en dos sentidos distintos: según el primero, la competencia es exclusiva cuando el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella toda suerte de potestades legislativas o ejecutivas; a tenor del segundo, una competencia puede considerarse exclusiva si se entiende circunscrito su ámbito al tratamiento jurídico sobre la materia que tiene atribuido la Comunidad Autónoma por el bloque constitucional, de modo que la exclusividad adquiere el significado de competencia atribuida como propia.

De entenderse en este segundo sentido la expresión “exclusiva competencia” empleada por el artículo 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, su significado sería plenamente coincidente con el del

artículo 145 de la Constitución, el cual únicamente impone como condición material que se dirijan a prestar o gestionar servicios “propios” de la Comunidad Autónoma, y no que sobre ellos deban tener los sujetos convencionales la plenitud de la capacidad normativa y ejecutiva.

Coadyuva a sostener esta interpretación una última consideración, por cuanto resultaría incoherente que, siendo el objeto de los convenios de colaboración la gestión o prestación de servicios, las Comunidades Autónomas titulares de los mismos no pudieran convenir por carecer de competencia legislativa en la materia, innecesaria para acordar el contenido del convenio.

El Convenio al que el Principado de Asturias tiene proyectado adherirse establece un marco de colaboración para el fomento de las competencias digitales de la sociedad a fin de garantizar que la ciudadanía adquiera las habilidades necesarias para alcanzar el pleno desempeño en la nueva realidad digital en todas las facetas de su desarrollo, tanto personal como profesional, con una finalidad integradora; ámbito en el que el Principado de Asturias gestiona servicios propios en el ejercicio de la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno al amparo del artículo 10.1.1 del Estatuto de Autonomía. En este sentido, el artículo 7.1.c) del Decreto 87/2019, de 30 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Ciencia, Innovación y Universidad, atribuye a la Dirección General de Innovación, Investigación y Transformación Digital, entre otras, las “funciones relativas al fomento, evaluación y seguimiento de la sociedad de la información”.

Por ello, podemos concluir que la naturaleza jurídica del texto sometido a dictamen, en cuanto pacto relativo a la gestión de servicios propios en ámbitos materiales de competencia del Principado de Asturias, se corresponde con su concreta denominación, que es precisamente la de convenio de colaboración, en los términos de lo dispuesto en los artículos 145.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

TERCERA.- El procedimiento de celebración del Convenio

El artículo 12 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, establece que “La celebración por el Principado de Asturias de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia y el establecimiento de acuerdos de cooperación con las mismas, se ajustará a lo determinado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía” del Principado de Asturias. Las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la comunicación de la celebración de los convenios a las Cortes Generales (artículos 145.2 y 74.2 de la Constitución y 21 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias) se complementan con lo establecido en el artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía, a cuyo tenor compete a la Junta General “Autorizar al Consejo de Gobierno la prestación del consentimiento para obligarse en los convenios y acuerdos del Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas, así como supervisar su ejecución”. El proceso de conclusión de los instrumentos convencionales en los que sea parte el Principado de Asturias con otras Comunidades Autónomas requiere entonces de una doble intervención parlamentaria: la de la Junta General del Principado de Asturias y la de las Cortes Generales.

El momento en el que el convenio debe someterse a la autorización parlamentaria autonómica lo precisa el artículo 260.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, al indicar que “el Consejo de Gobierno le remitirá el texto del convenio o acuerdo una vez que esté ultimado y siempre antes de la comunicación a las Cortes Generales referida en el artículo 145.2 de la Constitución”.

Obtenida la autorización de la Junta General, el Convenio se remitirá al Senado para su tramitación, observándose el procedimiento establecido en los Reglamentos del Senado y del Congreso de los Diputados. De modo que -según dispone el artículo 264 del Reglamento de la Junta General- “una vez comunicada por el Presidente del Principado al Presidente del Senado la autorización de la Junta General, el Consejo de Gobierno podrá prestar el

consentimiento para obligarse". No obstante, señala el mismo precepto que si concurriese "el supuesto previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía" -es decir, si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifiestan reparos en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la comunicación- "se estará a lo dispuesto en los artículos siguientes", en los que, en coherencia con lo establecido en el citado precepto estatutario, se desarrolla la tramitación de los acuerdos que deben someterse a la autorización de las Cortes Generales.

Siendo la manifestación del consentimiento para obligarse por el Convenio competencia del Consejo de Gobierno, corresponde al Presidente, como supremo representante del Principado de Asturias, formalizarla en los términos de lo dispuesto en el artículo 15, apartado b), de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias -"Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía se celebren o establezcan con otras Comunidades Autónomas"-.

En el presente caso, el expediente remitido respeta hasta este momento la tramitación expuesta e incorpora otros informes solicitados acertadamente con carácter previo al de este Consejo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3.4 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, a cuyo tenor "Los asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias no podrán ser sometidos a informe ulterior de ningún otro órgano u organismo de las Administraciones".

CUARTA.- Observaciones al contenido del Convenio

En relación con esta cuestión debe tenerse en cuenta que nos encontramos ante una propuesta de adhesión a un convenio ya suscrito por las Comunidades Autónomas promotoras, por lo que su texto no es susceptible de modificación ni cabe, en consecuencia, realizar ninguna observación relativa a su contenido que, por otra parte, contiene las materias a las que se refiere el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para adherirse al Convenio de colaboración celebrado entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía y Valencia para el fomento de las competencias digitales de la sociedad, y que puede someterse a la autorización de la Junta General del Principado de Asturias.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.