

Dictamen nº: **721/22**
Consulta: **Consejero de Administración Local y
Digitalización**
Asunto: **Convenio de Cooperación**
Aprobación: **22.11.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo de lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación a la solicitud de adhesión de la Comunidad de Madrid al convenio suscrito inicialmente entre la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía, la Consellería de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana y la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 21 de octubre de 2022 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora, solicitud efectuada por delegación del consejero de Administración Local y Digitalización, sobre consulta preceptiva por trámite ordinario, del instrumento de adhesión al convenio de cooperación aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 650/20, correspondiendo su estudio y ponencia, en virtud de reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda.

Por la citada letrada se formuló la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 22 de noviembre de 2022.

SEGUNDO.- El convenio, de cuya adhesión se trata, tiene por objeto articular la colaboración entre distintas administraciones autonómicas para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

El convenio fue suscrito inicialmente por las consejerías competentes de las comunidades autónomas de Castilla y León, Andalucía y la Comunidad Valenciana, que podemos considerar las promotoras y, en el momento en que se propone la adhesión de la Comunidad de Madrid, constan incorporadas adicionalmente, otras cuatro comunidades autónomas: Navarra, Extremadura, Galicia y Murcia.

La finalidad de este acuerdo consiste en optimizar la utilidad de los recursos digitales, que pongan al servicio de su cumplimiento las comunidades promotoras y las adheridas, garantizando su máxima difusión y utilidad, con el propósito de promocionar el avance en materia de capacitación digital de la ciudadanía, sin menoscabo del reconocimiento de las correspondientes titularidades y/o licencias, a que den lugar los servicios compartidos.

El texto del convenio diferencia cuatro posibles ámbitos de operatividad, llamados “*espacios de compartición*” y permite diferenciarlos, a los efectos de permitir que las autonomías se adhieran a todos ellos o solamente a alguno. A saber:

-“Espacio de compartición 1”: Autodiagnóstico de competencias digitales.

Implica compartir conocimientos y recursos relacionados con la identificación de las competencias digitales asociadas a un individuo o colectivo y/o a su percepción de las mismas.

La Junta de Andalucía aportó inicialmente a este espacio una “plataforma de autodiagnóstico de competencias digitales” y ha comprometido igualmente sus futuros desarrollos.

-“Espacio de compartición 2”: Formación en competencias digitales.

Destinado a compartir recursos formativos de diversa índole y tipología, con contenidos de formación presencial y online, dentro del ámbito de las competencias digitales.

Las tres comunidades autónomas promotoras cedieron sus derechos de uso no exclusivo, durante la vigencia del convenio, de diversos cursos de formación en materia de nuevas tecnologías y la Generalitat Valenciana se comprometió, además, a crear y mantener una plataforma o repositorio para guardar, clasificar y compartir con el resto de partes conveniadas, los cursos de formación destinados a incrementar las competencias digitales.

-“Espacio de compartición 3”: Certificación de las competencias digitales.

Supone poner en común recursos destinados a la certificación de las competencias digitales de cualquier sector de la sociedad e incluye la cesión del uso de la “plataforma de certificación de competencias digitales” de la Junta de Castilla y León.

-“Espacio de compartición 4”: Iniciativas de divulgación, científicas, pedagógicas y/o tecnológicas.

Que da cobertura a la colaboración en acciones divulgativas, científicas, técnicas y formativas, enfocadas a la difusión, sensibilización, adquisición y/o mejora de las competencias digitales en la sociedad, no incluidos en las anteriores.

El convenio prevé un ámbito temporal de vigencia de dos años, prorrogable antes de su finalización por otro periodo adicional de hasta cuatro años.

Estructuralmente, el convenio consta de una parte expositiva, doce estipulaciones y un anexo, que recoge un sencillo modelo de solicitud de adhesión por otras comunidades autónomas.

En la parte expositiva se pone de manifiesto la capacidad convencional de cada una de las partes promotoras del convenio, representadas por los titulares de las consejerías competentes en materia de promoción y difusión de Nuevas Tecnologías y de Administración Digital, en su relación con la sociedad de la información y el conocimiento; con cita de los respectivos preceptos autonómicos de atribución competencial, del título competencial en que se amparan y de los proyectos que cada una de esas administraciones se encuentra desarrollando para el fomento de la sociedad digital, muchos de ellos vinculados con políticas promocionadas por la Unión Europea.

Las estipulaciones se refieren a los siguientes aspectos: objeto del convenio; su ámbito subjetivo, con mención explícita a la posible adhesión, total o parcial-, de otras comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; los compromisos generales y de los particularmente asumidos por las administraciones promotoras –uno o varios de los denominados “espacios de compartición”-; del régimen económico; de la Comisión de Seguimiento, su composición y

funcionamiento; de la vigencia del convenio; de las causas y efectos de la resolución y de la posibilidad de modificación, sometida al imprescindible acuerdo unánime de las administraciones firmantes y adheridas y, finalmente, del régimen jurídico aplicable y del previsto para la resolución de controversias.

El anexo recoge un sencillo modelo de adhesión, en el que se identifica a la administración que suscribe sobrevenidamente el convenio, se justifica la representación del firmante y se recoge la voluntad de adherirse expresamente a todas y cada una de las estipulaciones del convenio mencionado, asumiendo las obligaciones derivadas del mismo y con sujeción a sus previsiones, indicando particularmente los “espacios de compartición” comprometidos.

TERCERO.- El expediente administrativo remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

- Texto del 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 Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad, firmado por los representantes de la cada una de esas administraciones, en cuanto responsables de las materias afectadas, los días 16 de junio, 28 de julio y 29 de julio de 2021.

- Memoria justificativa de la adhesión, elaborada por la Dirección General de Política Digital, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de la Comunidad de Madrid, en fecha 12 de septiembre de 2022.

- Informe favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 22 de septiembre de 2022.

- Proyecto de la solicitud de adhesión de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.d) de su Ley Reguladora, 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone: *“la Comisión Jurídica Asesora Consultiva deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] d) Convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas”*, y a solicitud delegada del consejero de Administración Local y Digitalización, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El dictamen que emite esta Comisión Jurídica Asesora se pronuncia únicamente sobre las cuestiones de legalidad que puedan afectar a la Comunidad de Madrid y, por tanto, en cuanto a su solicitud de adhesión al convenio inicial.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El convenio objeto de dictamen, constituye una relación jurídica interadministrativa, tal y como hemos venido señalado en los dictámenes 13/16, de 14 de abril, 491/17, de 30 de noviembre y 534/20, de 24 de noviembre y se enmarca en el deber general de colaboración que, según

ha señalado el Tribunal Constitucional “*se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución*” (Sentencia 18/1982); teniendo en cuenta además, que “*el principio de cooperación se halla presente en la sustancia del Estado Autonómico, como reiteradamente ha proclamado este Tribunal*” (Sentencia 146/1992).

En concreto, se trata de un instrumento de cooperación horizontal, es decir, entre comunidades autónomas.

El marco jurídico en el que se encuadra la actividad convencional posible entre comunidades autónomas se contiene en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía. En concreto, el artículo 145.2 del texto constitucional establece: “*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*”.

En relación a ello, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, señaló que en dicho precepto se contienen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación y declaró que no es un precepto que “*habilite a las Comunidades Autónomas 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*”.

Este papel de los convenios como forma de articular la necesaria colaboración entre comunidades autónomas evitando vulneraciones de

competencias se menciona entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1996, de 22 de julio, en cuanto que este tipo de acuerdos permite modular *“las exigencias del principio de territorialidad”* y flexibilizar *“el rigor excluyente que es inmanente a éste, como en distintas ocasiones ha señalado este Tribunal (SSTC 125/1984, 114/1985, 87/1987, 103/1988)”*.

Del citado precepto constitucional se infiere la existencia de dos formas de colaboración entre comunidades autónomas: los convenios de cooperación y los acuerdos de cooperación, con distinto alcance en cuanto a la intervención de las Cortes Generales, pues mientras en los convenios solo se establece la comunicación a las Cortes Generales, con *“el carácter y efectos”* que en cada caso prevean los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en los acuerdos de cooperación se requiere la previa autorización de las Cortes Generales para su celebración.

Conforme al precepto constitucional antes transcrito, los Estatutos de Autonomía deben establecer los requisitos, supuestos y efectos de los convenios que las comunidades puedan suscribir entre sí. Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba su Estatuto de Autonomía, prevé en su artículo 31.1 y 2 lo siguiente:

“1. La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la 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 alguna 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 apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiesen manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.”

2. La Comunidad de Madrid podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales”.

Este marco estatutario se completa con el apartado j) del artículo 16 del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Asamblea de Madrid la función de ratificación de los convenios que la Comunidad suscriba con otras, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas, lo que habrá de realizarse de acuerdo con los artículos 178 a 180 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por Acuerdo del Pleno de la Asamblea de 7 de febrero 2019.

A la vista del contenido del convenio que se dictamina, esta Comisión considera que se trata de un convenio de cooperación, pues coadyuva en la gestión y prestación de servicios propios de las comunidades firmantes, por cuanto que en dicho instrumento se contemplan diversas actuaciones ejecutivas, de desarrollo colaborativo, en el ámbito de la promoción y el desarrollo de las nuevas tecnologías y de la capacitación de la sociedad en las mismas, al objeto de facilitar el acceso de la ciudadanía a la Administración Digital.

Así pues, la memoria justificativa determina que el propósito del convenio consiste en garantizar que toda la ciudadanía adquiera las habilidades necesarias para poder desempeñar el ejercicio pleno de esta nueva realidad digital, en todas las facetas de su desarrollo, tanto personal como profesional.

Por todo lo expuesto, el convenio proyectado es una manifestación de la cooperación horizontal y consideramos que tiene naturaleza administrativa y se encuentra excluido del ámbito de aplicación general de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), según lo dispuesto en el último párrafo de su artículo 47.2 a), que establece que los convenios suscritos entre dos o más

comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas se regirán en cuanto a supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos estatutos de autonomía.

A tal efecto, el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece en su apartado 1, que la Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras comunidades autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de su competencia.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de suscripción de convenios con otras Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, debemos tener en cuenta que la tramitación de los convenios se contiene actualmente en el Decreto 48/2019, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Decreto 48/19), cuyo artículo 2.4 dispone específicamente que a los convenios que se firmen con otras comunidades autónomas, previstos en el artículo 145 de la Constitución Española, les será de aplicación ese decreto en los términos del artículo 31 del Estatuto de Autonomía.

Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.1 del Decreto 48/19 y en consonancia con el artículo 7.b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) la suscripción de los convenios con otras comunidades autónomas corresponde a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, aunque para el caso de circunscribirse al ámbito competencial de una consejería, el artículo 3.2, letra a) del mismo decreto previene que firmará el convenio el titular de la consejería correspondiente por razón de la materia.

Este extremo se deberá cumplimentar debidamente en el texto del acuerdo de adhesión proyectado, determinando quién lo firma en

representación de esta administración. Sobre este particular, debemos observar que, si bien al titular de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de conformidad con el artículo 1 y el artículo 4, apartado 2, letra b), del Decreto 198/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, le corresponden las competencias que le atribuye el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y demás disposiciones vigentes, en materia de Digitalización y Transformación Digital; los artículos 1 y 13 del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, atribuyen a su titular importantes competencias en materia de Administración Electrónica, tales como el fomento de su uso por los empleados de la Comunidad de Madrid y por los ciudadanos e incluso, la coordinación, seguimiento y control del proceso de apertura de datos de la administración de la Comunidad de Madrid, tanto en la administración de la Comunidad de Madrid como en las relaciones de esta con las demás Administraciones y con los ciudadanos.

Recordemos que el artículo 3.2 del Decreto 48/19, antes citado, al referirse al órgano competente para la firma de los convenios por parte de esta administración, dispone en su letra a) que: *“firmará los convenios el titular de la consejería correspondiente por razón de la materia. Si afectasen a varias consejerías podrán firmarlos, bien todos los consejeros correspondientes, bien el consejero que tenga atribuida la competencia en materia de Relaciones Institucionales”*.

En otro orden de cosas, la aplicación del artículo 6 del Decreto 48/19, relativo a la tramitación de estos convenios, indica que requerirán: la elaboración de una memoria justificativa; la integración de ciertos informes, en función de su contenido y trascendencia: por

ejemplo, los emitidos por la dirección general competente en materia de Tributos, Recursos Humanos, Presupuestos, Asuntos Europeos, Planificación Financiera y Tesorería, Patrimonio, Estadística, Universidades y/o la Intervención General o Delegada de la Comunidad de Madrid, -previstos en el apartado 1, letras b) a i) del precitado Decreto 48/19-, que podrán requerirse de forma simultánea; el informe del Servicio Jurídico, que será solicitado por la correspondiente secretaría general técnica y, finalmente, el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que será solicitado al final de la tramitación.

En el caso que ahora nos ocupa, la tramitación ha sido muy simple, pues el convenio no comporta obligaciones adicionales en materia presupuestaria, tributaria, ni de recursos humanos; no tiene trascendencia estadística; no instrumenta una ayuda conforme a lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; no compromete pagos anticipados y tampoco afecta a bienes patrimoniales. Así las cosas, únicamente consta en el expediente, junto con el texto del convenio inicial y la propuesta de adhesión: una memoria justificativa suscrita por el responsable de la unidad competencialmente implicada y promotora de la referida adhesión: la Dirección General de Política Digital, de la Consejería de Administración Local y Digitalización y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido por la letrada jefe de la consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en concordancia con lo establecido en el artículo 4.1.b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la referida memoria, destacamos de la misma el resumen del contenido del convenio y el balance de ventajas y riesgos que implica. Así, indica: *“las comunidades adheridas se comprometen también a colaborar activamente en la promoción y difusión de las competencias*

digitales, bien a través del intercambio de buenas prácticas, eventos o actividades divulgativas y de difusión.

En resumen, los compromisos se centran en compartir los recursos cedidos por cada una de las partes, facilitar la colaboración entre los equipos técnicos y respetar la titularidad de los recursos compartidos.

No existe compromiso económico o de gasto de ninguna de las partes para la ejecución del convenio, en tanto que las acciones a realizar se encuentran dentro de la actividad habitual de las entidades”.

Y también, que mediante el mismo se da cumplimiento a lo establecido en el “*Plan de Capacitación Digital de la Comunidad de Madrid*”, considerando que se alinea con los cuatro tipos de actuaciones que en dicho plan se contemplan y con los pilares en que se apoya, personas, red de espacios, contenidos y sistemas de acreditación. Por ello, determina: “... *se accede a contenidos y recursos – sistema de autoevaluación, sistema de acreditación- que aceleran el desarrollo de competencias digitales en la Comunidad de Madrid. Se rentabiliza la inversión que la Comunidad de Madrid realice en capacitación digital al aprovechar sinergias, metodologías y recursos existentes y aportar los propios.*” Añade que, no se aprecian riesgos en la adhesión al convenio y por ello concluye: “*se propone la adhesión por parte de la Comunidad de Madrid al convenio de colaboración entre comunidades autónomas, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad*”.

Debemos, no obstante, destacar el carácter excesivamente coloquial de algunos extremos contenidos en la memoria, en particular los relativos a la trascendencia mediática de la adhesión al convenio que analiza, al indicar que: “...*proyecta una imagen de la Comunidad de Madrid como una entidad dispuesta a colaborar en marcos de trabajo comunes a nivel nacional, cuando estas actuaciones se realizan en un marco de colaboración abierta y transparente para un objetivo común*”, o “*la no*

adhesión podría tener el riesgo de crítica social al entenderse que Madrid ‘va por libre’ y no aprovecha instrumentos de colaboración que se ponen a su disposición sin coste”.

Tales valoraciones exceden a nuestro entender, del contenido que es propio de esta memoria justificativa, a la vista de las previsiones del artículo 5.1 del Decreto 48/19, que indica: “1. La memoria exigida por el artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, contendrá, al menos, los siguientes extremos:

a) Necesidad y oportunidad del convenio, con expresión clara del fin común de los sujetos intervinientes.

b) Justificación del carácter no contractual del objeto y actividades del convenio o de la naturaleza no contractual del negocio jurídico subyacente.

c) Análisis del impacto económico y presupuestario del convenio, con determinación, en su caso, de las anualidades de gasto y las imputaciones concretas a los presupuestos de la Comunidad de Madrid a nivel de subconcepto presupuestario, así como justificación de que los compromisos económicos son sostenibles y cumplen con los principios y reglas de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

d) Determinación del plazo de vigencia del convenio y, en su caso, régimen de prórrogas, así como, en su caso, expresión de la normativa vigente que permita una duración superior a la prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

e) Informes que se recabarán con carácter previo a su firma”.

Continuando con la tramitación del convenio, adicionada la memoria y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que tiene carácter favorable, por cuanto no se aprecia desviación del ordenamiento jurídico y recuerda únicamente que se debería

cumplimentar la identificación del representante de la administración autonómica; restaba someter la propuesta al Dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3 d) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, ya que se trata de un convenio con otra comunidad autónoma, trámite que se cumplimenta en este momento.

Finalmente, una vez sea emitido este dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, la suscripción del convenio por la Comunidad de Madrid requerirá la autorización previa del Consejo de Gobierno, por mor del artículo 8.b) del Decreto 48/19, que revestirá la forma de Acuerdo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 21.j) de la Ley 1/1983.

Según dispone el artículo 11.2 del Decreto 48/19 y resulta de aplicación al presente; el mismo acuerdo del Consejo de Gobierno autorizará también la remisión a la Asamblea de Madrid del convenio que suscriban las partes para su ratificación, así como la comunicación, en su caso, del convenio ratificado al Senado, para conocimiento de las Cortes Generales.

La remisión a la Asamblea se efectuará por la dirección general competente en materia de Relaciones con la Asamblea de Madrid, en cumplimiento del artículo 16.3 j) del Estatuto de Autonomía y en la forma prevista por el Reglamento de la Asamblea.

Además, tal y como establece el artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, se comunicará el convenio al Senado para conocimiento de las Cortes Generales. Dicha comunicación será cursada por el titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, quedando supeditada su eficacia a que la Asamblea los ratifique y a que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de treinta días desde la recepción de la comunicación.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Debemos en este punto insistir en que el texto que venimos analizado es el de la propuesta de Adhesión a un convenio ya suscrito por las administraciones promotoras y que, ese texto inicial no es susceptible de modificación, según ya se indicó.

Sin perjuicio de lo expuesto, recordemos que, en cuanto al contenido de estos convenios entre comunidades autónomas, el artículo 4.1 del Decreto 48/19 indica que los convenios incluidos en su ámbito de aplicación, como es el que nos ocupa, deberán especificar con carácter general, los extremos previstos en el artículo 49 de la LRJSP, y con carácter particular, en el apartado 3, se indica el contenido mínimo que habrán de tener las cláusulas.

Atendiendo a estas disposiciones puede afirmarse que el convenio objeto del presente dictamen se adecua a ellas, en la medida en que aborda los siguientes aspectos:

- Las partes que celebran el convenio, la capacidad jurídica con la que actúan y la competencia que ejerce cada administración (parte expositiva).

- El objeto del convenio (estipulación primera), con identificación de los cuatro espacios que comporta.

- La adhesión de nuevas partes al convenio (estipulación segunda). Esta es la cláusula que da pie a la incorporación sobrevenida de la administración de la Comunidad de Madrid, que venimos analizando.

Esta cláusula indica que cabe la posibilidad de que se adhieran al mismo nuevas partes con posterioridad a su firma, para lo cual, aquellas Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que manifiesten su interés, podrán solicitarlo a la Comisión de

Seguimiento del Convenio, aunque sin posibilidad de modificación alguna del contenido del convenio original.

Se añade que la fórmula de adhesión al convenio podrá ser total o parcial, especificándose en la firma de adhesión el “*espacio de compartición*” que se asumirá.

- Las obligaciones asumidas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (estipulación tercera).

Se trata de obligaciones encuadradas en los “*espacios de compartición*” 2 y 3.

- Los compromisos de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía (estipulación cuarta).

Se trata de obligaciones encuadradas en los “*espacios de compartición*” 1 y 2.

- Los compromisos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana (estipulación quinta).

Se trata de obligaciones encuadradas en el “*espacio de compartición*” 2.

- Los compromisos comunes (estipulación sexta), diferenciando los que se asumen de forma general y los que corresponden a cada “*espacio de compartición*”.

Del conjunto obligacional recogido en las cláusulas tercera a sexta del convenio original, a la vista del alcance de la propuesta de adhesión

de la Comunidad de Madrid que se analiza, interesa destacar las obligaciones generales y las propias de los espacios 2 y 4. A saber:

*Coordinarse para compartir y/o acceder a los recursos cedidos por cada una de las partes conveniadas.

*Cumplir con los requisitos establecidos para el acceso a los recursos compartidos por cada una de las distintas partes conveniadas.

*Facilitar la colaboración de los técnicos de las entidades.

*Realizar una evaluación anual de los recursos aportados a las demás partes durante ese periodo, emitiendo un informe que será presentado en la Comisión de Seguimiento correspondiente.

*Seguir una metodología que garantice la extensión de buenas prácticas, así como su coordinación y armonización con otros Programas que desarrollen las partes, y con otras entidades, si así se acordara en la Comisión de Seguimiento.

*Atribuir la titularidad de los resultados obtenidos a la parte que realice el desarrollo de cada plataforma y la elaboración de preguntas.

*Coordinarse y compartir contenidos de formación presencial y online en materia de nuevas tecnologías y competencias digitales, con el objetivo de evitar duplicidades y garantizar una mayor oferta formativa. La propiedad de los nuevos contenidos será de la entidad que los haya realizado.

*Colaborar activamente en la promoción y difusión de las competencias digitales, participando en grupos de trabajo para el intercambio de buenas prácticas, presentaciones y otros eventos o acciones publicitarias que se desarrollen.

- Régimen económico (estipulación séptima).

El convenio manifiesta en este punto que carece de coste adicional, previendo: *“La financiación del presente Convenio 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.*

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”.

La memoria adjunta a la propuesta de adhesión abunda en este asunto, adverbando que el cumplimiento del convenio se alinea con el cumplimiento del *“Plan de Competencias Digitales de la Comunidad de Madrid”*, reforzando así la afirmación de que el desarrollo de las obligaciones que se asumirán se encuentra dentro de la actividad habitual de esta administración y constan incluidas en el desarrollo de sus objetivos, de propiciar la adquisición por la ciudadanía de las habilidades necesarias en materia digital, para poder desenvolverse con soltura en el contexto de la administración digital.

- Comisión de seguimiento (estipulación octava). Analiza su composición, funciones y régimen.
- Plazo de vigencia (estipulación novena).
- Régimen de modificación del convenio (estipulación séptima).
- Las causas y efectos de resolución del convenio (estipulación décima).

Contrastando todo ese contenido con la normativa aplicable, podemos afirmar que se acomoda al régimen propio de estos convenios de

colaboración entre comunidades autónomas y, en la medida en que afectará a la Comunidad de Madrid, cuya adhesión se analiza en este informe, a las correspondientes previsiones del tantas veces citado Decreto 48/19.

Sin perjuicio de lo expuesto, ciñéndonos a la propuesta de adhesión, debemos hacer las siguientes consideraciones de carácter jurídico:

- Sorprende la ausencia en el clausulado del convenio principal de alguna mención general a las previsiones sobre protección de datos personales y confidencialidad -únicamente se contienen al describir la cesión del uso de la base de datos de autodiagnóstico que efectúa la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la cláusula cuarta, dónde se alude a la garantía de confidencialidad de la base de “preguntas”, que forma parte de la misma-.

Así pues y aunque la adhesión al convenio que se analiza no permite su modificación en ningún punto y, pese a que los espacios en los que se solicita la adhesión de la Comunidad de Madrid (el de formación en competencias digitales -espacio 2- y el relativo a las iniciativas de divulgación, científicas, pedagógicas y tecnológicas -espacio 4-), parecen los menos sensibles en cuanto al riesgo de quiebras en materia de Protección de Datos y Confidencialidad; se recomienda la introducción de un añadido sobre esa materia, en la solicitud de adhesión que formule la Comunidad de Madrid.

- No se ha cumplimentado en la propuesta de adhesión remitida a esta Comisión el apartado correspondiente a la competencia para la firma de la solicitud de adhesión proyectada que, como también se indicó en el informe del Servicio Jurídico, conforme a lo previsto en el artículo 3, apartado 2, letra a), del Decreto 48/2019, compete al Consejero correspondiente por razón de la materia que, en este caso es el titular de la Consejería de Administración Local y Digitalización, ex. artículo 1 y el artículo 4, apartado 2, letra b), del Decreto 198/2021, de 3 de agosto, del

Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Digitalización. Deberá solventarse esa omisión.

- Finalmente indicar que la trascendencia de la intervención de la Asamblea de Madrid y de las Cortes generales en estos convenios de colaboración entre comunidades autónomas es tal que, el artículo 11.3 del Decreto 48/19, impone la constancia expresa de esos trámites, que aparecen como un suerte de *condictio iuris*, determinado que “*en el convenio de cooperación se hará constar expresamente que su eficacia se supedita a la doble condición de que la Asamblea los ratifique y de que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de treinta días desde la recepción de la comunicación*”. Según lo expuesto, en el documento de adhesión de la Comunidad de Madrid, se deberá incluir expresamente esa mención.

Dado el carácter imperativo de la norma, la inclusión de esa mención, tiene el carácter de consideración esencial.

CONCLUSIÓN

Que una vez observadas las consideraciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, una de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la solicitud de adhesión de la Comunidad de Madrid al Convenio suscrito inicialmente entre la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía, la Consellería de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana y la Consejería

de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 22 de noviembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 721/22

Excmo. Sr. Administración Local y Digitalización

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid