



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de junio de 2011, ha examinado el *convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de mayo de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de mayo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 628/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión de dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Único.-** La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León la propuesta de convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza.



A la solicitud de dictamen se acompaña, además de la referida propuesta, la siguiente documentación:

- Acuerdo entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, La Rioja, Aragón, Galicia, Cantabria, Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Valencia, Canarias e Islas Baleares de 21 de marzo de 2011 para impulsar el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza.

- Anexo con el convenio suscrito por las referidas Comunidades Autónomas.

- Informe de la Directora General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior de 1 de abril de 2011, en el que se señala que "(...) consultado el Registro General de Convenios que obra en esta Dirección General, no consta inscrito en el mismo, ninguno vigente con sujetos y objeto similar que pueda afectar al que se pretende suscribir".

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 28 de abril de 2011.

- Texto del proyecto de convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.f) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el



dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

El presente dictamen atañe exclusivamente a los aspectos de legalidad del convenio que puedan afectar a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin que corresponda hacer consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a las otras partes firmantes del convenio.

## **2ª.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.**

Deben aquí recordarse las consideraciones que este Consejo ha realizado en dictámenes anteriores (153/2006, de 23 de febrero, 154/2006, de 2 de marzo y 502/2006, de 1 de junio, entre otros) sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas.

El convenio que se dictamina se encuadra dentro de las llamadas relaciones jurídicas interadministrativas o intersubjetivas, por cuanto en él se establece una acción común coordinada de colaboración en la que intervienen como sujetos varias administraciones públicas autonómicas en la persecución de un fin considerado como de interés público. El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto en distintas ocasiones la trascendencia de la cooperación en este ámbito, al afirmar que el deber general de colaboración es principio que “no es menester justificar en preceptos concretos” y que “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo). Alude el Alto Tribunal en numerosas ocasiones a los principios de fidelidad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculados al principio de colaboración, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto (Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1990, de 24 de mayo, o 209/1990, de 17 de diciembre).

El capítulo I del título IV del Estatuto de Autonomía, relativo a las “Relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas” se inicia con el artículo 57, el cual recoge en su apartado 1 los principios a los que se ha hecho alusión; así, dispone que “Las relaciones de la Comunidad de Castilla y León con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas estarán basadas en los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación”. En su



apartado 2 añade que “Dichas relaciones se articularán a través de mecanismos bilaterales o multilaterales en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados”.

Más concretamente, la regulación que posibilita y enmarca jurídicamente la realización del convenio cuyo proyecto es objeto de dictamen encuentra sus referentes inmediatos más importantes en los preceptos constitucionales y estatutarios que se transcriben a continuación.

El artículo 145.2 de la Constitución 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 con este artículo el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, señaló 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 y Convenios de cooperación”. En definitiva, se trata de una norma habilitadora de un poder o control estatal sobre tales convenios que, de no contar con una previsión constitucional expresa, no podría reconocerse a favor del Estado.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía, además de la declaración genérica del citado artículo 57.2, señala en el artículo 60.2 que “La Comunidad podrá suscribir convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de su competencia. Tales convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los sesenta días de dicha comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan en el mismo término que, por su contenido, deben calificarse como acuerdos de cooperación, en cuyo caso deberán seguir el procedimiento previsto en el apartado 3 de este artículo”.



De acuerdo con la regulación ya mencionada y en lo que respecta a la naturaleza jurídica del presente proyecto de convenio, conforme con la distinción que parece establecerse entre ambas figuras (tanto en la Constitución como en el propio Estatuto de Autonomía), puede afirmarse que en el presente caso se está ante la figura de un convenio de colaboración.

Por otra parte, debe atenderse también a que lo que se pretende, en función de un interés general evidente, es coordinar las actuaciones de las Administraciones Autonómicas para el intercambio de información en la materia.

Para llegar a esta conclusión es preciso tener en cuenta, de una parte, la competencia propia de cada Comunidad Autónoma. Así, en el Estatuto de Autonomía se impone la obligación a los poderes públicos de la Comunidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos que lo integran sean reales y efectivas, removiéndolos obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (artículo 8.2). A ello se une el deber de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la protección integral de las distintas modalidades de familia, asegurando la igualdad de trato entre ellas (artículo 16.13) y la competencia exclusiva en materia de asistencia social, servicios sociales, promoción y atención de las familias (artículo 70.10).

En Castilla y León, a diferencia de otras Comunidades Autónomas firmantes del presente Convenio, no se ha optado por establecer una normativa específica, de forma que las familias de hecho no están sujetas en esta Comunidad a ninguna regulación jurídica que establezca unas reglas comunes de aplicación, sino a la aplicación de unos beneficios concretos sectoriales a los que se puede optar una vez inscritos en el Registro de Uniones de Hecho, regulado por el Decreto 117/2002, de 24 de octubre (entre otras materias, la mediación familiar, medidas de apoyo a las familias, ayudas para la vivienda, etc.).

Se trata, en consecuencia, de un convenio cuya tramitación debe atenderse, en orden a la intervención de las Cortes Generales, a lo dispuesto en el artículo 60.2 del Estatuto de Autonomía (comunicación en lugar de autorización previa), comunicación respecto de la que el Tribunal Constitucional (Sentencia de 17 de abril de 1986) ha precisado su alcance al indicar que "(...)



resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo omitido sea la comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que deban cumplir, y otra, que por esa misma razón, de haberse omitido la preceptiva intervención de las Cortes Generales, no se puede decir que su cumplimiento posterior purgaría el vicio de nulidad alegado por el Gobierno, porque el control de las Cortes Generales ha de ser previo a su vigencia (...)"

### **3ª.- Observaciones a la propuesta de convenio en lo relativo a sus requisitos formales.**

Es aplicable al convenio proyectado lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas.

**Primera.-** Tal y como ha mantenido reiteradamente este Consejo Consultivo (*a.e.*, Dictámenes 154/2006, de 2 de marzo; 502/2006, de 8 de mayo; 373/2007, 374/2007 y 375/2007, los tres de 10 de mayo; 706/2008 y 707/2008, ambos de 18 de septiembre; 306/2009, de 30 de abril; ó 1.155/2010, de 28 de octubre), la competencia para firmar el convenio analizado corresponde al Presidente de la Junta de Castilla y León.

Ello es debido a que se trata de un tipo de convenio determinado, celebrado por la Comunidad de Castilla y León con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia. De acuerdo con el artículo 27.1.d) del Estatuto de Autonomía y el artículo 6.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde al Presidente de la Junta de Castilla y León la competencia para firmar los convenios y acuerdos de cooperación y colaboración que suscriba la Comunidad Autónoma, a los que se refieren los artículos 145.2 de la Constitución y 60, apartados 1 y 2, del Estatuto de Autonomía, artículos en los que se basa el presente convenio.

**Segunda.-** No consta en el expediente remitido la autorización que la Junta de Castilla y León debe otorgar para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en los términos



establecidos en el Estatuto de Autonomía, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.h) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Esta observación, relativa a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

#### **4ª.- Observaciones a la propuesta de convenio en lo relativo al fondo.**

El artículo 3 del Decreto 30/2010, de 19 de agosto, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, determina el contenido mínimo de los convenios de colaboración, en consonancia con el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En atención a esta regulación se efectúan las consideraciones siguientes:

**Primera.-** El texto no determina las competencias que ejerce la Comunidad de Castilla y León a través del convenio, mención mínima prevista en el artículo 3, apartado b), del Decreto 30/2010.

Tampoco se recoge, como establece el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la sujeción de las cuestiones litigiosas que pudieran surgir a la jurisdicción contencioso administrativa y, tal y como señala el artículo 3.d) del Decreto 30/2010, de 19 de agosto, y aunque se crea un órgano para el cumplimiento del convenio (en el presente caso, se crea en la cláusula sexta la Comisión sectorial de desarrollo y seguimiento), no se le encomienda expresamente la tarea de solucionar controversias e interpretar su contenido y eficacia. Dicha Comisión únicamente ejerce "las funciones que específicamente se le atribuyen" (cláusula sexta del Convenio).

Esta observación, relativa a la necesidad de un contenido mínimo del texto, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".



**Segunda.-** El objeto del convenio aparece definido con suficiente claridad y cumple las exigencias del artículo 3.c) del Decreto 30/2010, de 19 de agosto. Se recoge además (cláusula octava) el límite al objeto del convenio que deriva del principio de indisponibilidad de competencias, en los términos en que ha sido definido por el Tribunal Constitucional, de forma que, en los convenios que afectan a las competencias propias no es admisible su enajenación o pérdida. La titularidad de las competencias debe en todo caso permanecer intacta, de modo que los compromisos acordados tan solo pueden afectar a su ejercicio. Señala así la cláusula octava que “El presente convenio se firma con la salvaguarda de las competencias que cada una de las Comunidades que lo firman ostenta en materia de promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos que la integran sean reales y efectivas”.

Otra de las consecuencias del principio de indisponibilidad de las competencias afecta a la terminación de los convenios. El mecanismo de cierre que asegura el respeto de tal principio radica en la capacidad que el propio convenio debe reconocer a las partes para desvincularse de él y recuperar de este modo el pleno e independiente ejercicio de la competencia comprometida. En los convenios de colaboración interadministrativa supone la necesidad de dejar siempre abierta la posibilidad de rescisión unilateral, sea mediante denuncia o la simple retirada. La posibilidad de separación del convenio de cualquiera de las Comunidades Autónomas firmantes, previa comunicación, con una antelación en este caso de dos meses, se recoge adecuadamente en la cláusula duodécima del convenio.

**Tercera.-** En el ordenamiento jurídico no existe una regulación general de los flujos informativos entre Administraciones Públicas, únicamente previsiones en normas sectoriales (esencialmente en el ámbito tributario, regulación del historial clínico etc.).

Por todo ello se hace necesaria una valoración sobre el alcance del intercambio de datos personales entre las administraciones públicas.

Los datos personales, para poder ser tratados, han de ser adecuados, pertinentes y proporcionados en relación con las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para los que se han obtenido. Por ello, la finalidad del intercambio de estos datos personales aparece como uno de los aspectos





fundamentales, finalidad que en este caso parece limitarse a evitar una doble inscripción.

No obstante lo anterior, en el presente convenio queda excesivamente indeterminado el procedimiento por el que se intercambiara información que será decidido por la Comisión sectorial de desarrollo y seguimiento (prevista en la cláusula sexta del Convenio), preferentemente mediante el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (cláusula cuarta), y con estricto cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y su normativa de desarrollo (cláusula quinta).

La cesión de datos personales entre Administraciones Públicas se regula en el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre que dispone la posibilidad de que se produzca su cesión, sin consentimiento del interesado, entre Administraciones Públicas (apartado 4) cuando se trate del ejercicio de la misma competencia o de competencias distintas que versen sobre la misma materia o cuando el destino de los datos comunicados sea su tratamiento con fines históricos, estadísticos o científicos. Se permite igualmente este tipo de cesión en las mismas condiciones cuando se trate de datos personales que una Administración Pública recabe con destino a otra (apartado 2). Por ello no podrán cederse datos a otras Administraciones para el ejercicio de competencias diferentes, aunque sean similares, o competencias que versen sobre materias distintas.

Es necesario advertir que la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, declaró inconstitucional el inciso del artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que preveía la posibilidad de estas cesiones interadministrativas para el ejercicio para competencias "similares", cuando así lo hubiera previsto la disposición de creación del fichero o disposición de superior rango que regule su uso. El Tribunal Constitucional entendió que la previsión de una norma reglamentaria no constituía garantía suficiente para el derecho a la protección de los datos personales.

El Decreto 117/2002, de 24 de octubre regula el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León, por lo que la referencia del presente convenio a registros de parejas de hecho o de "similar naturaleza" debe entenderse



referida únicamente a la denominación del registro (uniones/parejas de hecho), nunca a otro tipo registros no previstos en la referida norma autonómica.

**Cuarta.-** La cláusula novena, que lleva por título "Plazo de vigencia", no concreta la fecha de su entrada en vigor, únicamente indica que "tendrá una duración indefinida".

Al respecto deberá tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 60.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que, en relación con los convenios de colaboración, establece: "Tales convenios deberán ser aprobados por las Cortes de Castilla y León y comunicados a las Cortes Generales, entrando en vigor a los sesenta días de dicha comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan en el mismo término que, por su contenido, deben calificarse como acuerdos de cooperación, en cuyo caso deberán seguir el procedimiento previsto en el apartado 3 de este artículo".

### **III CONCLUSIONES**

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Que la propuesta de convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza, resulta conforme a derecho, con excepción de las objeciones relativas a la competencia del Presidente de la Junta de Castilla y León para firmar el convenio, a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, así como la efectuada respecto al contenido mínimo del convenio, sin cuya observancia no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

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