



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de junio de 2009, ha examinado el *expediente relativo al Convenio entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Valencia y Castilla y León para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género*, 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 5 de mayo de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de convenio entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Valencia y Castilla y León para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de mayo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 455/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión de dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Único.- La petición de dictamen somete a la consideración del Consejo Consultivo de Castilla y León el proyecto de Convenio entre las Comunidades



Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

A la solicitud de dictamen se adjunta la siguiente documentación:

- Acuerdo entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valencia y Baleares para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

- Escrito de la Directora General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, en el que se informa que no consta en el Registro General de Convenios ningún otro con sujetos y objeto similar al que se pretende suscribir.

- Texto del Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de 14 de abril de 2009.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera 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 del 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 de Castilla y León, no correspondiendo hacer consideración alguna en relación con las cuestiones que afecten a las otras partes firmantes del acuerdo.

Por otra parte, este Consejo Consultivo entiende que la firma de este tipo de convenios es altamente favorable para la prestación adecuada de servicios a las mujeres de cada una de las Comunidades Autónomas que suscriben el convenio.

2ª.- Naturaleza y régimen jurídico del convenio.

El acuerdo que se dictamina se encuadra dentro de las llamadas relaciones jurídicas inter-administrativas o inter-subjetivas, por cuanto en él se establece una acción común coordinada de colaboración, en la que intervienen como sujetos diferentes 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, afirmando 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 18/1982, de 4 de mayo). Alude el Alto Tribunal en numerosas ocasiones al principio de fidelidad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculándolos al principio de colaboración, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto (Sentencias 96/1990, de 24 de mayo, o 209/1990, de 17 de diciembre).

La regulación que posibilita y que enmarca jurídicamente la realización del convenio cuyo proyecto es objeto de examen, encuentra sus referentes inmediatos más importantes tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía.

Establece el artículo 145.2 de la Constitución 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”.

En relación con este artículo el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/1986, de 17 de abril, señala 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.

A su vez el artículo 60.1 del Estatuto de Autonomía establece que “La Comunidad de Castilla y León podrá establecer relaciones de colaboración en asuntos de interés común con otras Comunidades Autónomas, especialmente con las limítrofes y con aquellas con las que le unen vínculos históricos y culturales.

»2. A tal efecto, 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.

»3. La Comunidad podrá igualmente establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

»4. Los convenios y acuerdos suscritos por la Comunidad deberán publicarse en el «Boletín Oficial de Castilla y León»”.



Se trata, en consecuencia, de un convenio cuya tramitación debe atenerse, 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:

“(...) 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 (...)”.

De lo expuesto se traduce la existencia de dos figuras de colaboración entre Comunidades Autónomas: los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, cuyo tratamiento tanto constitucional como estatutario es distinto. En cualquier caso, la trascendencia de esta clasificación se halla en el diferente régimen jurídico a que se somete cada uno de esos dos tipos de convenios interautonómicos, puesto que, mientras que los de colaboración sólo requieren de una comunicación a las Cortes Generales, que tendrá el carácter y efectos que, en cada caso, prevean los Estatutos de Autonomía, los acuerdos de cooperación requieren la previa autorización de aquéllas para su celebración por las Comunidades Autónomas interesadas.

Ya ha advertido la doctrina sobre las dificultades que plantea la distinción entre ambos medios convencionales. Como algún autor ha señalado, el principal problema que plantea el artículo 145.2 de la Constitución es, precisamente, la distinción entre los convenios para la gestión y prestación de servicios propios y los demás acuerdos de cooperación, al punto que se ha negado toda distinción, afirmando que “como es imposible distinguir entre convenios de colaboración por ser toda una misma cosa vista desde ángulos diferentes y si, en consecuencia, no hay dos tipos diferentes de convenios, sino siempre convenios de colaboración, se deberán observar para su celebración no sólo las condiciones que se precisen en los respectivos Estatutos de Autonomía, sino contar en todo caso con la autorización de las Cortes Generales” (Parada



Vázquez. Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. IEAL, 1985).

Ciertamente, la posición doctrinal mayoritaria ha venido manteniendo la posibilidad de esta discutida distinción, fundándola en que los convenios de colaboración son aquellos cuyo contenido consiste en la gestión y prestación de servicios, en el sentido de una determinada actividad administrativa cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas contratantes; es decir, en el establecimiento de una fórmula común para el ejercicio de ciertas competencias. Por ello, todos los convenios y acuerdos cuyo contenido sea otro, deberán -en virtud del criterio residual empleado por la Constitución- ser calificados de acuerdos de cooperación y someterse al régimen jurídico-constitucional previsto específicamente al respecto.

Sin perjuicio del debate doctrinal generado por la distinción entre ambas figuras y a los efectos de lo que interesa para el presente dictamen, parece general el acuerdo -basado en definitiva en la literalidad de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía- de considerar como convenios de colaboración los que tienen por objeto la gestión de un servicio propio de las Comunidades Autónomas contratantes.

Dicho en otros términos, cualquiera que sea el contenido que pueda predicarse de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, lo cierto es que aquellos convenios entre Comunidades Autónomas que tengan por objeto la "gestión y prestación de servicios propios de las mismas" podrán articularse mediante convenios de colaboración. La doctrina ha advertido que, en la práctica, cualquier acuerdo podrá pretender ampararse en el más amplio concepto posible de "servicios propios", pero, al menos en el presente supuesto, lo cierto es que el objeto del convenio se refiere a la gestión de un servicio propio, aun en su sentido más estricto.

A este respecto conviene advertir que el artículo 60.2 del Estatuto de Autonomía establece que la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la "gestión y prestación de servicios de su competencia".



Se trata, aparentemente, de uno de los “supuestos, requisitos y términos” que, según el artículo 145.2 de la Constitución, deben prever los Estatutos de Autonomía.

El antiguo artículo 38 del Estatuto de Autonomía circunscribía el ámbito del convenio a la “gestión y la prestación de servicios propios correspondientes a materias de su competencia exclusiva”; límite que, al tener un carácter equívoco, fue precisado e interpretado tanto por la doctrina como por el propio Tribunal Constitucional. Se ha advertido así que el concepto puede responder a 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; según el segundo, una competencia puede considerarse exclusiva cuando el ente que la tiene atribuida puede utilizar sobre la materia a la que abarca todas las potestades de una determinada calidad.

Desde la primera perspectiva sólo podría predicarse el carácter exclusivo de las competencias que la Comunidad tiene atribuidas literalmente como tales, y aun no de todas ellas.

En el segundo sentido expuesto, son exclusivas para el ejercicio de cada una de las potestades a que se refieren las listas de competencias del Estatuto de Autonomía -actualmente en el Título V-, significando por ello más bien “competencia atribuida como propia”.

El debate ha cambiado: el actual artículo 60 del Estatuto de Autonomía, ya no circunscribe el convenio a las “competencias exclusivas”, sino al término más amplio “gestión y prestación de servicios de su competencia”, lográndose la coincidencia con el artículo 145 de la Constitución, que refiere “gestión y prestación de servicios propios de las mismas”, no suponiendo por ello ninguna reducción del conjunto de materias sobre las que pueden versar los convenios de colaboración, ya que la Constitución sólo impone que se trate de prestar o gestionar servicios “propios” de la Comunidad Autónoma y no que sobre ellos tengan las Comunidades la plenitud de la capacidad normativa.

Éste debe ser el sentido que procede otorgar al citado artículo 60, en interpretación coincidente con la realizada por el antiguo artículo 38 del Estatuto (por todos Dictamen 373/2007, de este Consejo Consultivo), 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 una capacidad legislativa en la materia que, en la mayoría de los casos, resultaría innecesaria para acordar el contenido del Convenio.

Teniendo como referencia 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 nuestro propio Estatuto, puede afirmarse que en el presente caso se está ante la figura del “convenio de colaboración”.

Para llegar a esta conclusión es preciso atender, de una parte, a la competencia propia de cada Comunidad Autónoma en la materia -que según el artículo 70.11 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, es exclusiva, en materia de “Promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, con particular atención a las mujeres víctimas de la violencia de género”- y, de otra, que lo que se pretende, en función de un interés general evidente, es coordinar las actuaciones de las diferentes Administraciones Autonómicas que suscriben el convenio en lo relativo a sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género. No debe olvidarse igualmente que el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, radicado dentro del título dedicado a los “Derechos y principios rectores”, (Título I), y dentro del Capítulo II, “Derechos de los castellanos y leoneses”, reconoce el derecho a la no discriminación por razón de género, al establecer lo siguiente:

“1. Se prohíbe cualquier discriminación de género u orientación sexual, ya sea directa o indirecta.

»2. Los poderes públicos de Castilla y León garantizarán la transversalidad del principio de igualdad de género en todas sus políticas, promoviendo acciones positivas para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sobre todo en los ámbitos educativo, económico, laboral, en la vida pública, en el medio rural, en relación con la salud y con los colectivos de mujeres en situación de necesidad especial, particularmente las víctimas de violencia de género”.



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.- Debe objetarse en cuanto a la tramitación formal del procedimiento la parquedad del expediente remitido a este Consejo Consultivo. Así, los únicos documentos que constan en él son un informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, un escrito de la Directora General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior -que se limita a informar de que no consta en el Registro General de Convenios ningún otro con sujetos y objeto similar al que se pretende suscribir- y el acuerdo y posterior proyecto del Convenio sometido a dictamen.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en diferentes ocasiones sobre la necesidad de que el expediente administrativo que se remita debe ser lo más completo posible (estudios, informes, datos, etc.), en orden a que la emisión del dictamen pueda realizarse conforme a criterios fundados y con pleno conocimiento de las diferentes fases y fundamentaciones en las que descansa la actividad administrativa tendente a la producción bien de un acto administrativo, bien de una disposición de carácter general.

Así, este Consejo, con ocasión de la consulta remitida en otras ocasiones sobre convenios de la misma naturaleza que el presente, ha tenido la oportunidad de comprobar que en otros expedientes (véanse entre otros, los Dictámenes 373/2007, 374/2007 y 375/2007), además de la documentación aportada con el presente, se han adjuntado otros informes relativos a la oportunidad de suscribir el convenio.

Por otra parte, debe tener favorable acogida la incorporación del escrito remitido por la Dirección General de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, sobre la existencia de convenios anteriores que pudieran afectar al convenio que se pretende suscribir. En este sentido, el artículo 6 del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla



y León, dispone que “cuando una Consejería, Organismo Autónomo o Ente Público de Derecho Privado inicie la tramitación de cualquier convenio, solicitará información al Registro sobre la existencia de convenios cuyo contenido pueda afectar al que se pretende suscribir, sin que tal solicitud interrumpa el procedimiento de tramitación del convenio”.

Segunda.- La propuesta de convenio remitido a dictamen indica que su firma corresponderá al Consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades, en virtud de las facultades que le atribuye el artículo 24 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Sin embargo, tal y como ha mantenido este Consejo Consultivo (Dictámenes 154/2006, de 2 de marzo, 502/2006, de 8 de mayo, 373/2007, 374/2007 y 375/2006, de 10 de mayo, entre otros), la competencia para firmar el convenio proyectado 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 conformidad con el artículo 70.11.º del Estatuto de Autonomía. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 6.5) de la citada 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 entre Comunidades Autónomas a los que se refieren los artículos 145.2 de la Constitución y 60.1 y 2 del Estatuto de Autonomía, artículos sobre los que descansa el presente convenio.

Por consiguiente, debe ser el Presidente de la Junta de Castilla y León el que ostente, en principio, la competencia para firmar el convenio objeto de dictamen.

Tercera.- Además, 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.



Estas observaciones, relativas a la competencia para la firma del convenio y a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, deberán ser atendidas para que resulte procedente el empleo 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 a su fondo.

Se recoge de manera suficientemente satisfactoria el contenido mínimo que exige el artículo 3 del referido Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, al figurar los siguientes aspectos:

- El objeto del convenio.
- Las obligaciones de las partes.
- El plazo de vigencia.
- La creación de los órganos que se estimen necesarios para el cumplimiento del mismo (en el presente caso, se crea en la cláusula séptima una Comisión sectorial de desarrollo y seguimiento).

No obstante, es preciso realizar algunas consideraciones:

Primera.- De conformidad con el artículo 3, apartado h) del Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, ya citado, "Los convenios, como mínimo, deberán especificar: El lugar y la fecha en que se suscribe". Habida cuenta de que el texto del convenio aparece como Anexo al Acuerdo adoptado por Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña Valencia y Baleares en Valladolid, el 23 de febrero de 2009, no aparece expresamente consignado en el texto del convenio el lugar y fecha, por lo que se considera procedente que dicha exigencia reglamentaria se consigne en el texto del convenio.

Segunda.- Tal y como se ha señalado *ut supra*, teniendo en cuenta de la parquedad del expediente remitido, este Consejo Consultivo desconoce si ha tenido algún tipo de participación la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer, creada por el Decreto 133/2003, de 20 de



noviembre, cuya finalidad (de conformidad con su artículo 2) es la erradicación de la violencia doméstica, así como la de todo acto de violencia ejercido contra la mujer y basado en el género que tenga como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, con independencia de que se produzca en la vida privada o en la pública.

Entre las funciones de dicha Comisión destacan la coordinación de las actuaciones en la materia llevadas a cabo por las diferentes Administraciones Públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; la proposición de las medidas que considere conveniente a las diferentes instituciones implicadas; el impulso, seguimiento y evaluación de los programas de atención a las mujeres que han sufrido malos tratos y elaborar protocolos de actuación en casos de violencia doméstica para los diferentes sectores profesionales implicados, entre otras.

Habida cuenta de la naturaleza y funciones atribuidas se consideraría oportuno que dicha Comisión fuese oída en el caso de que se desarrollen los protocolos de actuación previstos en la cláusula tercera del convenio, colaborando así con las recomendaciones y sugerencias que en la práctica y desarrollo de su actividad pudieran aportar.

Tercera.- Por último, sería conveniente la completa revisión del texto para corregir eventuales errores gramaticales y de puntuación.

III CONCLUSIONES

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

Que el proyecto de convenio entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Valencia y Castilla y León para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género resulta conforme a derecho, con excepción de las objeciones relativas a la competencia para la firma del convenio y a la necesidad de recabar autorización de la Junta de Castilla y León, sin cuya observancia no



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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.