

NOTA SOBRE EL CONVENIO DE COOPERACION CULTURAL
ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCIA Y LA COMUNIDAD
DE MADRID (*)

Por la Mesa del Congreso de los Diputados se solicita Dictamen de esta Secretaría General sobre las cuestiones que se dirán con base a los siguientes:

ANTECEDENTES

- 1.º Los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid, con fecha 4 de julio de 1984, suscribieron un Convenio de Cooperación Cultural.
 - 2.º Enviado por el Presidente de la última de las Comunidades citadas, el texto de dicho Convenio ha tenido entrada en el Congreso de los Diputados el pasado día 19 de octubre de 1984.
- A la vista de ello, se fórmula

CONSULTA

sobre los puntos que se mencionan:

- 1.º Naturaleza jurídica del Convenio.
- 2.º Intervención de las Cortes Generales (y singularmente el Congreso de los Diputados) en su tramitación.
- 3.º Facultad de calificación del mismo.

(*) Realizado por los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a petición de la Mesa de la Cámara.

De acuerdo con el encargo realizado, esta Secretaría General tiene el honor de elevar a la Mesa de la Cámara el siguiente

D I C T A M E N

1.º) Los convenios entre regiones o Estados miembros de una Federación son hoy moneda de uso corriente en el Derecho comparado, en cuanto reflejo, de un lado, del primado de la concurrencia y la coordinación en los actuales Estados compuestos (que han dejado ya muy atrás el mito inicial de la soberanía) y, de otro, de la superación del criterio jerárquico de atribución de competencias a un nivel de gobierno en función del ámbito territorial de los intereses en juego. Es decir, como dice ORTEGA ALVAREZ (*Las relaciones interautonómicas*, en el libro colectivo, dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983, pág. 414), «la cooperación territorial entre Estados de una Federación o Regiones subraya la posibilidad de solventar entre sí mismos problemas que les son comunes, sin dar entrada a la instancia central por el mero argumento de la supraterritorialidad del interés afectado». En fin, baste concluir señalando que, en la actualidad, sin embargo, las materias de las que los entes territoriales pueden disponer conocen ciertos límites, que de ordinario son aquellos que aluden a las competencias exclusivas del poder central o a su superposición en algunos aspectos.

Tales principios que delimitan la figura de los convenios interregionales (posibilidad de su celebración, superación del territorio como límite absoluto de actuación y existencia de ámbitos vedados a la cooperación paccionada) han sido en general fruto de la evolución histórica, de forma que es la realidad de la praxis cooperativa, más que el tenor de los textos, quien nos da cabal explicación de la realidad. Pero veamos algunos casos concretos.

La Constitución norteamericana establece en su artículo 1, Sección 10.^a, apartado 1, que «ningún Estado podrá celebrar Tratados, Alianzas o Confederaciones». Y en el subsiguiente apartado 3 dispone, además, que «ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso (...) celebrar ningún acuerdo (*agreement*) o pacto (*compact*) con otro Estado». Como ha señalado entre otros SANTAOLAYA

MANCHETTI (*Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984, página 135) el artículo en realidad contiene una prohibición, pero en la práctica se ha convertido en la posibilidad de celebrar *compacts* con la autorización del Congreso, e, incluso, la jurisprudencia ha entendido que la intervención del Congreso no era necesaria «para los acuerdos que no tuvieran por objeto aumentar el poder político de los Estados u oponerse a la justa supremacía del Estado Federal».

En Alemania el texto de la Ley Fundamental de Bonn silencia la cuestión, pero hoy se admite pacíficamente la validez de los acuerdos entre *Länder* siempre que no alcancen a determinadas materias: objetos de competencia exclusiva de la Federación, facultades federales para dictar disposiciones administrativas, límites territoriales y configuración constitucional de los mismos *Länder*. En general, no está previsto un control del *Bund* sobre la actividad colaborativa entre los *Länder*, de forma que a aquel sólo compete la facultad de excitar los mecanismos jurisdiccionales si entiende que aquella actividad cercena alguna de sus competencias.

En otras Constituciones federales de la Europa Central se mencionan ya de forma expresa los convenios de cooperación horizontal. Así, Suiza lo hace en su artículo 7, con un contenido similar al indicado en los dos países anteriores. En efecto, se prohíbe, de un lado, «toda utilización particular y todo tratado de naturaleza política entre cantones» y se autorizan, de otro, «los convenios sobre materias objeto de legislación, si bien éstos quedan sometidos a un control federal, que puede impedir su ejecución «si los mismos contienen algo que se oponga a la Confederación o a los derechos de los demás Cantones» (MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, páginas 79 y siguientes) Austria, por su parte, introdujo de forma expresa los Convenios entre *Länder* en la reforma llevada a cabo por la Ley Constitucional de 10 de julio de 1974. Según la nueva redacción del artículo 15 de la Constitución austriaca, se autorizan los Convenios entre *Länder*, los cuales «sólo podrán concluirse en materias de su propio ámbito de aplicación y deberán ponerse inmediatamente en conocimiento del Gobierno Federal». Como se ha destacado (MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.*, páginas 54 y siguientes) «el principal problema interpretativo consiste en determinar qué se entiende por ámbito propio de actuación de los *Länder*. En este sentido, merece seña-

larse que no constituyen «ámbito propio de actuación las competencias de titularidad de la Federación cuyo ejercicio haya sido delegado a los *Länder*».

Por lo que hace a las experiencias regionales, debe reseñarse que en el ordenamiento italiano no existe una disposición constitucional que específicamente prevea la posibilidad de acuerdos interregionales, si bien su existencia es hoy una realidad en base al concepto de interés interregional, que delimita un sector intermedio entre el interés nacional-estatal y el interés meramente regional.

Dos preocupaciones básicas presiden, por tanto, la regulación de los convenios de cooperación horizontal en los sistemas de pluralismo territorial. De un lado, la protección del propio sistema impidiendo nuevos núcleos policéntricos de poder político que puedan competir con el poder central, cuestión que es común en todos los modelos actualizados. De otro, la intervención de esta instancia en el control de los convenios, punto, que, por el contrario, ofrece una profusa modulación. Así, en Alemania no existe control. En Estados Unidos sólo se da en aquellos supuestos en que pueda verse afectada la posición de supremacía de la Federación. En Suiza y Austria, en cambio, pueden ser objeto de control todos ellos.

2.º) De los convenios entre Comunidades Autónomas se ocupa en España el artículo 145 de la Constitución (CE) que interesa transcribir:

- «1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.
2. 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 los servicios propios de los mismos, 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.»

La elaboración del artículo 145 CE mostró el temor de los constituyentes ante la sombra de la reconstrucción política de la gran

Cataluña. Ello se plasma en la tajante declaración de la prohibición de federación del apartado 1 (seguramente innecesaria «pues parece obvio que el contenido de los vínculos federativos que algunas Comunidades podrían rebasar, en ningún caso, el ámbito máximo de competencias que la propia Constitución reconoce a cada Comunidad», como dice LEGUINA VILLA, *Las Comunidades Autónomas*, en el libro colectivo dirigido por PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución Española de 1978*, Comentario sistemático, Madrid, 1980, página 753) y también en la redacción del apartado 2, en la que en general, «puede notarse que se ha dado un tratamiento harto precario y riguroso a una técnica que en los sistemas de autonomía es de curso corriente» (MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, página 234).

No es casual, por ello, que se haya dicho que «la Constitución no atiende con suficiencia la dimensión positiva de los convenios interregionales» (PÉREZ MORENO, *Los convenios interregionales*, en «Comunidades Autónomas», Sevilla, 1980), entre otras críticas que han sido dirigidas contra el artículo 145, CE.

La cuestión, sin embargo, debe enfocarse de otra forma. Porque ya sabemos que en otros ordenamientos (singularmente, en el americano) preceptos de tenor tan riguroso o más que el nuestro no han sido valladar a una práctica cooperativa y participativa en la que los *interstate compacts* juegan un papel de importancia. Entre nosotros, entonces, no es partiendo de la prohibición del apartado 1 como debe interpretarse el artículo 145, sino que aquella es simplemente un límite máximo a las posibilidades de actuación cooperativa de las Comunidades Autónomas, límite materialmente análogo a los existentes en otros sistemas pluralistas; actúa, por lo tanto, la prohibición como excepción del principio general y no en el sentido contrario, inversión que no es en modo alguno indiferente a la hora de la actuación práctica del instrumento.

Vistas así las cosas, tenemos que el artículo 145,2 distingue dos modalidades (o dos «grados») de cooperación paccionada entre Comunidades Autónomas:

- En primer lugar, «los convenios para la gestión y prestación de los servicios propios de las mismas», cuya celebración será «comunicada» a las Cortes Generales.

- En segundo lugar, los acuerdos de cooperación (que suponen un *plus* frente a los anteriores) que «necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

Pero para la determinación de los «supuestos, requisitos y términos» de ambas figuras, la CE remite a los respectivos Estatutos.

El Estatuto de Andalucía (EA, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) se ocupa de la cuestión en su Título V («Relaciones con la Administración del Estado y con otras Comunidades Autónomas»), que no es ocioso recordar.

«Art. 72. 1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma puede celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y celebración conjunta de servicios propios de las mismas.

2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios de actos (sic) de carácter cultural, especialmente dirigidos a los emigrantes de origen andaluz residentes en dichas Comunidades.

3. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través del Presidente, la celebración en su caso, de los Convenios previstos en los apartados anteriores, que entrarán en vigor a los treinta años de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el número siguiente de este artículo.

4. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concretar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

5. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales e históricos.

Art. 73. Corresponde al Presidente la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas.»

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid (EM, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) dispone en su artículo 32:

«1. La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con los 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.

3. La Comunidad Autónoma, por su tradicional vinculación, mantendrá relaciones de especial colaboración con las Comunidades Castellanas para lo cual podrá promover la aprobación de los correspondientes acuerdos y convenios.»

Más abajo nos ocuparemos en detalle de uno y otro precepto estatutario, cuya función es, recordemos, colmar la laguna a ellos reservada por la Constitución. Pero antes hemos de mencionar otros dos preceptos procesales. De un lado, el comprendido en el artículo 74,2, CE:

«Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2 se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso y en los otros dos por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso,

se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de diputados y senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.»

En fin, hemos de aludir al artículo 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RC, aprobado por el Pleno el 10 de febrero de 1982):

«1. Recibida en el Congreso la comunicación de un acuerdo entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios públicos de las mismas, la Mesa la remitirá a la Comisión Constitucional de la Cámara a los efectos previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía.

2. Recibida una Comunicación del Senado que conceda o deniegue la autorización para celebrar un acuerdo entre Comunidades Autónomas, en los supuestos no regulados en el apartado anterior, la Mesa decidirá su remisión a la Comisión Constitucional para que emita el correspondiente Dictamen, que será discutido en el Pleno de acuerdo con el procedimiento establecido en este Reglamento para los debates de totalidad.

3. Si el acuerdo fuera coincidente con el del Senado, el Presidente del Congreso lo comunicará a los Presidentes de las Comunidades afectadas. Si fuera contrario, lo hará saber al Presidente del Senado a efectos de nombramiento de la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución, la cual presentará un texto que será sometido a votación de ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.»

Tal es, en fin, el ordenamiento jurídico aplicable al caso, caso cuya dificultad no aparece oculta, porque el artículo 145, CE está redactado en términos harto ambiguos, como por lo demás se ha señalado con reiteración. Así, ENTRENA CUESTA (*Comentario al artículo 145* en «Comentarios a la Constitución», dirigidos por GARRIDO FALLA, Madrid, 1980, página 1570), lo califica de «escasamente feliz» y señala que «existe un extraordinario margen de imprecisión y

una serie de interrogantes difíciles de resolver». LEGUINA VILLA (*op. cit.*, páginas 754 y siguientes), centra sus reproches en dos puntos: el no establecimiento de criterio alguno entre los dos tipos de convenios previstos y la imposibilidad literal de dar cumplimiento en los Estatutos de Autonomía a la remisión que a ellos hace la Constitución para la regulación de los convenios para la gestión y prestación de servicios propios. PÉREZ MORENO, aparte de la crítica ya mencionada, entiende (*op. cit.*, página 198) que «el centro de gravedad del precepto está en determinar quién decide la celebración de los convenios, pero no cómo se regulan». En fin, MENÉNDEZ REXACH (*op. cit.*, página 25) estima que nuestro Derecho positivo deja en el aire la mayoría de las cuestiones que suscita esta figura. Debe además apuntarse que los Estatutos no han aclarado apenas las dudas planteadas por la Constitución y que, si acaso, han agravado el problema por la heterogeneidad de sus disposiciones. Por último, en la labor interpretadora tenemos todavía escasa doctrina en la que apoyarnos (pues no sólo los Convenios entre Comunidades Autónomas, sino, más en general, los convenios interadministrativos conforman, en buena medida, una *terra incógnita* en nuestro derecho público, dando lugar a una situación que no puede calificarse sino de grave en una estructura estatal en la que el viejo principio de jerarquía ha retrocedido numerosos enteros ante el empuje de los nuevos de autonomía, participación y coordinación) y aún menor *praxis* que pudiera utilizarse como precedente.

De momento conviene resumir los datos legales señalando que la Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía la regulación de la cooperación paccionada entre Comunidades Autónomas, pero ha balizado la libertad estatutaria al señalar dos tipos de cooperación: la que afecta a la gestión y prestación de servicios propios» de las Comunidades, y la que va más allá (los «acuerdos», «en los demás casos»), anudando a dicha distinción un diferente régimen de intervención de las Cortes Generales: en el primer caso, simple «comunicación» en el segundo, previa «autorización».

3.º) El Convenio que da lugar al presente Dictamen se califica por las partes como «Convenio de Cooperación Cultural» en el escrito de remisión a las Cortes Generales y en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, aunque su texto se abre

con el rótulo de «Acuerdo de Cooperación Cultural entre la Junta de Andalucía y la Junta (sic) de Madrid». El mencionado «Convenio cultural» consta de tres títulos. El primero («De la Cooperación cultural», artículos 1 y 15) prevé una serie de contactos y actuaciones en las más diversas manifestaciones culturales (Exposiciones, publicaciones, bibliotecas, becas, deporte, juventud). El segundo («De la Comisión Mixta», artículo 16) crea una Comisión de cooperación paritaria, sin funciones ejecutivas directas, y con la misión de «coordinar y programar periódicamente el conjunto de sus relaciones culturales». Por último, el tercero («De la entrada en vigor y la duración» (sic), artículo 17 y 18) señala que «el presente Convenio aprobado por los Parlamentos de ambas Comunidades Autónomas será comunicado a las Cortes Generales y entrará en vigor a los treinta días de dicha notificación», salvo que ellas o alguna de sus Cámaras entiendan que se trata de un Acuerdo de Cooperación en cuyo caso sólo podrá tener vigencia con la autorización de las Cortes Generales.

4.º) Concretado así el supuesto de hecho, el siguiente paso argumentativo ha de ser el de ver qué se entiende por «gestión y prestación de servicios propios» como delimitación objetiva de los convenios entre Comunidades Autónomas. El EA remite al Parlamento de la propia Comunidad para que determine «los supuestos, condiciones y requisitos» en los que se puedan celebrar Convenios con otras Comunidades «para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas» (artículo 72.1), especificándose a continuación (artículo 72.2) que «la Comunidad Autónoma podrá celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación de servicios de actos (sic) de carácter cultural, especialmente dirigidos a los emigrantes de origen andaluz residentes en dichas Comunidades». El EM, por su parte, se limita a decir que «la Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas (...) para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas» (artículo 32.1).

De la regulación constitucional y estatutaria se deduce, en primer lugar, que los convenios en ningún caso puedan afectar a la titularidad de la competencia, sino sólo a su ejercicio («gestión y prestación»). Y, en segundo lugar, debe destacarse que ninguno de los dos Estatutos aclara qué se ha de entender por «servicios *pro-*

prios»: el EA remite a una Ley regional y el EM se confina a reproducir la dicción constitucional. Por ello, quizá lo mejor para resolver la duda esté en recurrir a los principios constitucionales: son competencias propias de la Comunidad Autónoma aquéllas que, dentro del marco constitucional, le atribuye el respectivo Estatuto (Sentencias del Tribunal Constitucional de 7 de abril y 5 de agosto de 1983, entre otras muchas).

5.º) Vistas así las cosas, hemos de ir a la materia sobre la que versa el convenio, la cultura, mencionada *expressis verbis* en dos ocasiones en la Constitución: el artículo 148.1.17 permite que todas las Comunidades Autónomas asuman competencia en materia de «fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma» (a lo que deben añadirse los apartados 18: «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial» y 19: «promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio» que enumeran materias también aludidas, bien que instrumentalmente en el Convenio que da lugar al presente Dictamen) y el artículo 149.2 aclara que «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

Los Estatutos se enmarcan dentro de las prescripciones constitucionales. El artículo 13, EA, enumera las competencias exclusivas de la Comunidad y entre ellas está (apartado 26) la «promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, sin perjuicio del artículo 149.2 de la Constitución». Con el mismo carácter formal de exclusividad (aunque con alguna peculiaridad terminológica que no hace al caso ahora) corresponde a la Comunidad de Madrid la competencia de «fomento de la cultura» (artículo 26.15 EM).

Así, pues, parece evidente que ambas Comunidades Autónomas ostentan competencias propias en materia de cultura, bien que su carácter de exclusivas esté desmentido, como en tantas ocasiones, por otras normas de los mismos textos y por la propia realidad. Porque si la coordinación y la concurrencia son la regla y no la excepción en nuestro Estado Autonómico, ello es particularmente

cierto en el ámbito de la cultura, sobre el que la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de abril de 1984 ha dicho que hay «una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenadas a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente».

6.º En definitiva, pues, tenemos que el instrumento más simple de cooperación paccionada son lo que la propia Comunidad llama «Convenios», que suponen un modo de ejercicio de una competencia que la Comunidad ostenta como propia por expresa atribución estatutaria. Y la cultura, sin ser en realidad competencia exclusiva de las Comunidades de Andalucía o Madrid (porque no hay, en rigor, casi ninguna que responda a ese calificativo), forma parte de tales competencias «propias».

7.º) A estas alturas de la argumentación, parece que pueda ya decirse que el instrumento remitido a estas Cortes Generales es un mero convenio no necesitado de autorización por aquéllas. A los principios generales expuestos debe ahora añadirse que, por el artículo 149.2, CE «el Estado facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas», precepto que debe interpretarse como exigente de aligerar los trámites estatales que puedan interponerse a dicha comunicación.

8.º) Como en todo sistema de lista, la división de los instrumentos de cooperación paccionada entre Comunidades Autónomas plantea un importante problema de calificación. Es evidente que quien primero debe calificar el instrumento son las propias Comunidades, pero, tanto por la posible divergencia en el tratamiento estatutario de la materia como por necesidad de evitar utilizaciones abusivas de la figura por parte de las Comunidades, el control por las Cortes Generales comienza por la facultad de recalificar el convenio. Como es relativamente frecuente en otros Estatutos (artículo 35 del de Galicia, 21.1 del de Asturias, 40.1 del de Castilla-La Mancha, 14 del de Extremadura, y 30 del de Castilla-León), los artículos 32.1 EM y 72.3 EA, conciben la «comunicación» como una puesta en conocimiento que otorga a cada una de las Cámaras aisladamente consideradas, la facultad de «recalificación» por cual-

quier motivo que consideren oportuno. A juicio de esta Secretaría General, el convenio en cuestión no traspasa el ámbito de la «gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas». La «comunicación» realizada es, por tanto, una simple «notificación» (ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, 1980, página 257), que constituye un presupuesto jurídico de la eficacia de los convenios, pero no afecta para nada a la validez de los mismos, de forma que se trata de la suspensión de la entrada en vigor de un convenio, perfectamente válido desde su aprobación por los órganos regionales competentes. Así, pues, y a salvo de que el Senado sea de otra opinión, la Mesa del Congreso de los Diputados, como órgano calificador y decisor de la tramitación de toda suerte de escritos y documentos (artículo 31.4 y 5 CR), y en cumplimiento estricto del artículo 166.1, RC, debe remitir el Convenio a la Comisión Constitucional de la Cámara, quien, de acuerdo con lo previsto en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Madrid, podrá «reclasificar» el convenio, aunque conforme a lo dicho, no parecen existir en este caso razones materiales que justifiquen la conversión de la «comunicación» en una «solicitud» de autorización.

9.º Por último, unas notas acerca de ciertas peculiaridades procesales. El escrito de remisión del Presidente de la Comunidad de Madrid se dirige al Presidente de las Cortes Generales, sin que conste a esta Secretaría General que también haya sido enviado al Senado, aunque tal vez la respuesta haya de ser negativa dado el destinatario de aquella comunicación. Parece, por tanto, que se debe trasladar el convenio al Senado, quien a su vez habrá de poner en marcha el procedimiento paralelo previsto en su Reglamento. Si el Senado se pronuncia de forma diferente al Congreso (artículo 74.2 CE) se desembocará en el mecanismo que ya conocemos y que, en caso de no superación del desacuerdo, concede primacía al Congreso de los Diputados.

Por todo ello, y en relación con la triple consulta planteada, esta Secretaría General tiene el honor de formular las siguientes

CONCLUSIONES

- 1.^a) El convenio suscrito entre las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid es un convenio para la gestión y prestación de servicios propios de ambas.
- 2.^a) La celebración de tales convenios, a tenor del artículo 145.2 CE, ha de ser comunicada a las Cortes Generales.
- 3.^a) La Mesa del Congreso ha de remitir el Convenio a la Comisión Constitucional de la Cámara a los simples efectos de notificación y dándose con ello por concluido el procedimiento, salvo que otra sea la opinión del Senado (a quien también habrá de enviarse el Convenio, por las razones expuestas en el cuerpo de este Dictamen) en uso de su potestad de recalificación.

Palacio del Congreso de los Diputados
5 de noviembre de 1984