

Artículo 227. Convenios de carácter cultural

El Consejo de Gobierno podrá suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20978])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21087]).

Artículo 197. Convenios de carácter cultural

El Consejo de Gobierno podrá suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23704]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23940]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24295]).

Artículo 223. Convenios de carácter cultural

El Consejo de Gobierno podrá suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz.

II. CORTES GENERALES**1. Congreso de los Diputados**

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 43]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 242]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 294]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 342]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 141]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

Título V. Relaciones con la Administración del Estado y con otras Comunidades Autónomas

Artículo 72

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

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (art. 12); Comunidad Valenciana (art. 59.4); Baleares (art. 119); Madrid (art. 31).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado por el Pleno en su sesión de 21 y 22 de noviembre de 2007 (art. 179).
- Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 7, 11, 27).
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 10).
- Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo (art. 17.5).

E. JURISPRUDENCIA

STC 44/1986, FF.JJ. 2.º y 3.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: «Artículo 119», en BLASCO ESTEVE, A. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, págs. 1260-1266

PÉREZ MORENO, Alfonso: «Artículo 72», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, MAP-INAP, Madrid, 1988, págs. 800-805.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. SIGNIFICADO DE LOS CONVENIOS DE CARÁCTER CULTURAL. C. LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE CARÁCTER CULTURAL EN EL NUEVO ESTATUTO ANDALUZ. I. Sustantividad sistemática. II. Cambios sintácticos y semánticos.

A. INTRODUCCIÓN

- 1 A renglón seguido de la regulación de los convenios y acuerdos de cooperación horizontales, el art. 227 del nuevo Estatuto andaluz contiene una singular previsión respecto a la suscripción de un determinado tipo de convenios horizontales, tanto por razón de su objeto –la celebración de actos de carácter cultural con otras comunidades autónomas y ciudades autónomas– como por razón de los destinatarios de dichas acciones –los residentes de origen andaluz en aquellos territorios–. A dichos convenios les resulta plenamente de aplicación el régimen general diseñado para los convenios horizontales en la Constitución española (art. 145.2 CE) y en el art. 226 del nuevo texto estatutario, anteriormente comentado. Más allá de ello, la previsión del nuevo Estatuto en el art. 227 no representa ni una novedad, ni contiene cambios sustanciales respecto a la redacción originaria donde ya constaba una previsión muy similar en el anterior art. 72.2 del texto de 1981.

B. SIGNIFICADO DE LOS CONVENIOS DE CARÁCTER CULTURAL

- 2 En el contexto del derecho comparado interestatutario, el nuevo art. 227 EAAnd representa una previsión singular, pues disposiciones con un tenor similar no se encuentran en los otros Estatutos de autonomía. A lo sumo, los nuevos Estatutos de Cataluña y de las Islas Baleares han incorporado previsiones relativas a la suscripción de convenios con comunidades autónomas con las que se comparten vínculos culturales (CALAFELL FERRÁ, V. J., 2008, págs. 1260-1266). Asimismo, hay Estatutos donde se prevé –e implícitamente se promueve– la cooperación horizontal con comunidades

autónomas vecinas, como el texto de la Comunidad Valenciana, en el que se contempla la especial cooperación con las comunidades autónomas que incluyen el arco mediterráneo; el Estatuto de la Comunidad de Madrid, donde se prevé la posibilidad de que dicha Comunidad promueva convenios horizontales con Castilla y León y Castilla-La Mancha en atención a su tradicional vinculación, o el propio texto andaluz de 2007, que contempla el mantenimiento de unas especiales relaciones de colaboración con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (v. comentario al art. 228).

El nuevo art. 227 EAAnd relativo a los convenios de colaboración cultural visualiza uno de los ámbitos potencialmente más proclives potencialmente para la cooperación entre comunidades autónomas en el Estado autonómico. Desde el punto de vista normativo, esta previsión nada aporta al régimen de estos convenios. Sin embargo, sí recuerda la relevancia de este tipo de colaboración en un sector como el de la cultura, especialmente abonado para esta clase de relación con la particularidad adicional del Estatuto andaluz –y única en nuestro sistema– de vincular la celebración de convenios horizontales sobre esa *materia* con aquellas comunidades y ciudades autónomas en las que concurre un específico *elemento personal*, como son los residentes de origen andaluz a los que deben ir «especialmente» dirigidas las acciones pactadas en este tipo de convenios. De este modo, dicha previsión puede actuar como una llamada a la cooperación, así como un estímulo para impulsar un tipo de relación que apenas se produce y que, sin embargo, puede representar una importante aportación al mutuo conocimiento de las diferentes culturas de nuestro Estado. Asimismo, cabe destacar un aspecto sumamente interesante de esta previsión. Las relaciones cooperativas entre comunidades autónomas han sido poco atractivas para las propias comunidades, más preocupadas por el reclamo de transferencias de competencias y fondos del Estado central, que por la relación con otras comunidades autónomas, por lo menos hasta tiempos recientes. El art. 227 EAAnd incide, aunque sea en un ámbito sectorial muy concreto, en un aspecto de las relaciones cooperativas horizontales poco percibido durante muchos años por las comunidades autónomas, como es el ejercicio compartido de competencias en beneficio del ciudadano, un incentivo que debería convertirse en un importante estímulo para aprovechar las ventajas que brinda este tipo de relación y fomentar su desarrollo en el Estado autonómico en múltiples ámbitos. ³

En la práctica, la actividad convencional de la Junta de Andalucía con otras comunidades autónomas no ha sido especialmente prolífica en este sector, a pesar de que, como se ha señalado, cultura puede ser uno de los sectores más propicios para entablar relaciones convencionales entre comunidades autónomas. La Junta de Andalucía puede formalizar protocolos o declaraciones de intenciones sin valor vinculante en este ámbito con otras comunidades y ciudades autónomas, pero los convenios como tales, en cuanto figura prevista por la Constitución y el Estatuto para asumir compromisos jurídicamente vinculantes entre las partes, celebrados para la realización de tales actos culturales, han tenido un escaso predicamento en la praxis convencional de la Junta. Por el momento, el único convenio que consta, firmado por la Junta para la celebración de actos culturales especialmente dirigidos a emigrantes de origen andaluz residentes en otras comunidades autónomas (al amparo del anterior art. 72.2 EAAnd) fue, justamente, el primer convenio que se firmó con otra comunidad en los albores del Estado autonómico. Se trata del Convenio para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de la Comunidad Madrid y la Junta de Andalucía para la cooperación ⁴

cultural, de 4 de julio de 1984. Tal como consta en dicho convenio, un dato relevante para su suscripción fue el elevado número de madrileños de origen andaluz. Su objeto era sumamente amplio: fomentar «todas las actividades que contribuyan al mejor conocimiento de sus respectivas realidades culturales, de sus hechos históricos, de sus costumbres y de sus principales actividades intelectuales y científicas». Dicho pacto, suscrito con vigencia indefinida (salvo denuncia por cualquiera de las partes), de cuya ejecución real o incluso su actual vigencia –dicho sea de paso– poco se sabe, no sólo activó una previsión estatutaria, sino que abrió una línea de cooperación que, sin embargo, no ha tenido continuidad con la suscripción de convenios ulteriores con otras comunidades autónomas para esa misma finalidad¹.

C. LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE CARÁCTER CULTURAL EN EL NUEVO ESTATUTO ANDALUZ

I. Sustantividad sistemática

- 5 Como se ha visto, la regulación de los convenios horizontales de carácter cultural del nuevo art. 227 EAAnd no es algo nuevo. Se encontraba ya en el párrafo 2 del art. 72 del Estatuto de 1981, relativo a los convenios y acuerdos entre comunidades autónomas. De esta manera, una de las novedades que aporta el Estatuto de 2007 es la de dar autonomía sistemática a este tipo de convenios en una regulación independiente del precepto que aborda con carácter general los convenios y acuerdos entre comunidades autónomas y subsiguiente a la misma.
- 6 En el Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía a la Comisión de Desarrollo Estatutario, dicha regulación aparecía ya en un precepto autónomo de la regulación de los convenios, y así permaneció durante toda la tramitación parlamentaria ulterior del precepto². Esta sustantividad sistemática da mayor visibilidad a este tipo de convenios, recuerda las potencialidades de dicho instrumento en materia cultural, y con ello puede impulsar su firma, pero nada más aporta desde el punto de vista del régimen jurídico de dichos convenios que estarán sometidos al régimen general previsto para esta figura en el art. 226 EAAnd.

II. Cambios sintácticos y semánticos

- 7 Más allá de la nueva ubicación sistemática, los cambios del art. 227 EAAnd respecto a su antecedente en el Estatuto andaluz de 1981 son sintácticos y, en su caso, semánticos³. Un primer cambio respecto a su antecedente radica en el órgano suscriptor

¹ Entre las concretas actividades previstas en dicho convenio, se enumeraba una amplia gama de actuaciones, tales como las visitas e intercambios de artistas, escritores, científicos o profesores, el intercambio de todo tipo de exposiciones de carácter cultural, la concesión de subvenciones y becas, el intercambio y distribución de publicaciones, de producciones audiovisuales, el fomento del turismo o de acontecimientos deportivos (*BOJA* núm. 48, de 18 de mayo de 1985).

² Art. 197 (actual art. 227 EAAnd) del Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía a la Comisión de Desarrollo Estatutario (*BOPA* núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20978).

³ Se manifestaron a favor de este precepto los grupos parlamentarios Socialista, Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Andalucista. El Grupo Parlamentario Popular mantuvo una redacción alternativa idéntica a la prevista en el anterior art. 72.2 del Estatuto de 1981.

de estos convenios. Si en la redacción anterior se disponía que la Comunidad Autónoma era la que podía suscribir tales pactos, el tenor actual prevé que sea el «Consejo de Gobierno». La precisión sitúa a la iniciativa para suscribir uno de estos convenios en el Ejecutivo, algo habitual, pues se trata de un ámbito claramente del Gobierno. Sin embargo, el Parlamento de la Comunidad, que tiene un papel central, como se vio (v. comentario al art. 226 EAAnd) en los convenios horizontales en el ordenamiento jurídico andaluz *ex estatuto*, mantiene también en estos supuestos esa centralidad, porque el propio Estatuto determina que el Parlamento autonómico debe autorizar al Consejo de Gobierno para obligarse en los convenios y acuerdos con otras comunidades autónomas, sin distinción por razón de la materia y de las acciones comprometidas.

En segundo término, la nueva redacción del art. 227 EAAnd amplía el tipo de pactos de carácter cultural que puede suscribir la Comunidad. En la redacción de 1981 se hablaba de «Convenios con otras comunidades para la gestión y prestación de servicios de actos de carácter cultural», mientras que el tenor de 2007 dispone que el Gobierno podrá suscribir «convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras comunidades autónomas y ciudades autónomas». La redacción originaria podía inducir a pensar que dicho precepto impulsaba la suscripción de convenios para la gestión y prestación de servicios, pero no los acuerdos de cooperación en materia cultural, los dos tipos de pactos que prevé la Constitución española (art. 145.2 CE) y que ha recogido el Estatuto andaluz y todos los Estatutos. Con el nuevo tenor, se impulsa la suscripción de pactos de carácter cultural, sean convenios de colaboración o acuerdos de cooperación a los efectos de la Constitución y del texto estatutario. ⁸

En tercer lugar, el nuevo art. 227 EAAnd habla expresamente de «otras Comunidades autónomas y Ciudades Autónomas». La mención específica a las ciudades autónomas no se efectuaba en la redacción de 1981 en buena lógica, pues ni se hallaban constituidas. El texto de 2007 resulta acorde con el nuevo mapa autonómico y especialmente acertado porque la actividad convencional en materia cultural puede resultar especialmente fructífera entre Andalucía y las ciudades autónomas por su especial vinculación, tal y como recoge también el art. 228 del nuevo Estatuto. ⁹

Por último, el art. 227 EAAnd prevé la celebración de convenios para la realización de actos de carácter cultural con otras comunidades autónomas y ciudades autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz. En esta redacción se ha sustituido la palabra «emigrante» que aparecía en su precedente, por la de «residente», mucho más coherente en el Estado autonómico del siglo XXI, para referirse a los andaluces que viven en otras comunidades autónomas⁴. ¹⁰

Los convenios de carácter cultural se previeron ya en el Estatuto de 1981, en términos no muy distintos de los actuales. Pese a la bondad de dicha disposición de impulsar más políticamente que en términos jurídicos dichos pactos, la actividad convencional en este ámbito ha sido prácticamente inexistente durante todos esos años. El Convenio entre la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid para la cooperación cultural firmado en 1984 no tuvo continuidad en unos tiempos que no eran propicios para la cooperación horizontal, y en los que ésta no era una necesidad sentida por ¹¹

⁴ El art. 72.2 del Estatuto andaluz de 1981 reiteraba así la preocupación –ya presente en otros preceptos de dicho Estatuto– por los emigrantes andaluces (PÉREZ MORENO, A., 1988, pág. 803).

las comunidades autónomas. La vigencia del nuevo Estatuto andaluz ha coincidido con un momento de auge de la colaboración entre comunidades autónomas, como se señaló al comentar el art. 226 EAAnd, de modo que sería deseable que la previsión del nuevo art. 227 EAAnd pudiera estimular de una forma más efectiva la suscripción de los convenios en materia cultural, pues pueden ser un importante campo para la cooperación horizontal de la Junta de Andalucía, tanto de carácter bilateral (así, la organización de exposiciones, festivales o jornadas), como de ámbito multilateral con la presencia del poder central (por ejemplo, el fomento de itinerarios y rutas culturales supraautonómicas).