

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**SOLIDARIDAD, ESTATUTOS, ORGANIZACIÓN,
CONVENIOS**

ALFONSO PÉREZ MORENO

PEDRO ESCRIBANO COLLADO

JOSÉ LUIS RIVERO YSERN

JOSÉ IGNACIO LÓPEZ GONZÁLEZ

JOSÉ IGNACIO MORILLO - VELARDE PÉREZ

FRANCISCO LÓPEZ MENUDO



EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**SOLIDARIDAD, ESTATUTOS, ORGANIZACIÓN,
CONVENIOS**

INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**SOLIDARIDAD, ESTATUTOS, ORGANIZACIÓN,
CONVENIOS**

ALFONSO PÉREZ MORENO
PEDRO ESCRIBANO COLLADO
JOSÉ LUIS RIVERO YSERN
JOSÉ IGNACIO LÓPEZ GONZÁLEZ
JOSÉ IGNACIO MORILLO - VELARDE PÉREZ
FRANCISCO LÓPEZ MENUDO



SEVILLA 2015

Colección: Derecho. Instituto García Oviedo
Núm.: 2
Correspondiente a la primera edición impresa en 1980

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistemas de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

EDICIÓN DIGITAL DE LA PRIMERA EDICIÓN IMPRESA EN 1980

© EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA 2015

Porvenir, 27 - 41013 Sevilla

Tlfs.: 954 487 447; 954 487 452; Fax: 954 487 443

Correo electrónico: eus4@us.es

Web: <<http://www.editorial.us.es>>

© ALFONSO PÉREZ MORENO, PEDRO ESCRIBANO COLLADO, JOSÉ LUIS RIVERO YSERN, JOSÉ IGNACIO LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ, FRANCISCO LÓPEZ MENUDO 2015

© Diseño de cubierta Luis Ors Simón

ISBNe: 978-84-472-1726-7

Digitalización y realización interactiva:

Santi García. info@elmaquetador.es

PRESENTACION

La construcción del Estado de las Autonomías es un reto importante planteado por la Constitución española de 1978. El propósito está en la línea europea de afrontar la remodelación del Estado centralizado, para adaptarlo a las necesidades que ha creado a las naciones del mundo civilizado el modo de vida comunitaria en que han desembocado las sociedades humanas en esta última parte del siglo XX. Pero, unida a esta finalidad compartida por otros Estados del mundo, la coyuntura histórica de transición política que vive España, ha hecho emerger a la par su vieja cuestión regional de profundas raíces históricas e inmersa en un clima de apasionamiento político.

El presente libro está escrito por profesores de Derecho ajenos a cualquier dependencia partidista. Reúne varios estudios realizados en los dos últimos años en ocasiones que se indican al comienzo de ellos. Aunque en cada uno el autor ha expresado su propio pensamiento, hay un fondo común derivado de haber tratado el tema como objeto del seminario realizado entre nosotros en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla durante un curso.

Los acontecimientos corren a mayor velocidad que las impresoras —e incluso que la capacidad que tiene la mente humana para asumirlos—; pero a fin de no demorar indefinidamente la publicación del libro, los estudios aparecen casi en su totalidad con el mismo contenido que tuvieron en su origen, porque las ideas centrales se mantienen vigentes al menos en la mente de sus autores.

Nuestro deseo es contribuir a clarificar la interpretación de

las normas constitucionales. Por ello recomendamos que el lector tenga delante el texto de la Constitución si, al leer este libro, quiere dialogar con nosotros, o sea, que busquemos juntos la verdad.

Sevilla, Setiembre 1980.

ALFONSO PÉREZ MORENO,

Director del Departamento de Derecho
Administrativo de la Universidad de
Sevilla. 1977-1980.

INDICE GENERAL

PRESENTACION	9
FL CONCEPTO DE AUTONOMIAS INTEGRADAS: UNA CLAVE INTERPRETATIVA DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA (Prof. Dr. Alfonso Pérez Moreno)	15
I. INTRODUCCIÓN	15
II. HISTORICIDAD Y RACIONALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DEL SENTIDO Y ALCANCE DE LA ESTRUCTURACIÓN REGIONAL DEL ESTADO	16
A. <i>Las fórmulas integrativas de remodelación del Estado, superadoras de la tensión entre lo histórico lejano y lo histórico reciente</i>	16
B. <i>El “Estado integral”, una fórmula promulgada y no asumida en la España de la II República</i>	18
C. <i>Los factores de racionalidad</i>	19
D. <i>El “pretexto histórico” y el “nexo histórico”</i>	20
III. SOBERANÍA Y AUTONOMÍA	21
A. <i>El poder soberano y su ejercicio</i>	22
B. <i>La autonomía como concepto elástico. La “escala de autonomía”</i>	24
C. <i>La participación autonómica en la Constitución.</i>	25
IV. EL CONCEPTO DE “AUTONOMÍAS INTEGRADAS”	28
A. <i>La “ratio” de la autonomía descentralizada</i>	30

B.	<i>El ejercicio de la autonomía descentralizada</i>	32
a.	<i>El concepto de “autonomías integradas” como criterio interpretativo</i>	32
b.	<i>Reservas, concurrencias y conflictos de competencias</i>	33
c.	<i>Las técnicas de habilitación, reducción y control. Leyes de armonía</i>	34
C.	<i>La interdependencia entre el concepto de “autonomías integradas” y la unidad del ordenamiento, la operatividad de sus principios y la solidaridad ...</i>	37
V.	CONCLUSIONES	38
TECNICAS JURIDICAS GARANTIZADORAS DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD REGIONAL (Prof. Pérez Moreno, A.)		
I.	PLANTEAMIENTO	49
II.	FUNDAMENTACIÓN DE LA SOLIDARIDAD; APROXIMACIÓN A SU CONCEPTO, Y A LA PROBLEMÁTICA DE SU TECNIFICACIÓN JURÍDICA	51
III.	SIGNIFICADO, CONTENIDO Y MANIFESTACIONES DE LA SOLIDARIDAD REGIONAL	53
1)	<i>Solidaridad de las Regiones con el Estado</i>	55
2)	<i>Solidaridad interregional</i>	55
3)	<i>Solidaridad intrarregional</i>	55
IV.	EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD REGIONAL EN EL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN	56
A)	<i>Insuficiencia de las referencias a la solidaridad en el A. de C.</i>	56
B)	<i>La solidaridad en la distribución de los ingresos disponibles entre las Regiones</i>	57
V.	VÍAS DE GARANTÍA FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DEL PRIN-	

CIPIO DE SOLIDARIDAD	58
A) <i>Consideración general</i>	58
B) <i>Control sobre normas y actos regionales</i>	58
SOLIDARIDAD Y CONVENIOS ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS (Prof. Pérez Moreno, Alfonso)	61
1. PLANTEAMIENTO	65
2. LA REGULACIÓN DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCIÓN	66
A) <i>La insuficiente acogida de la solidaridad regional en el Anteproyecto de Constitución. Nuestra crítica</i> ...	66
B) <i>La solidaridad regional en la Constitución</i>	67
3. SIGNIFICADO, CONTENIDO Y ÁMBITO DE LA SOLIDARIDAD REGIONAL	69
A) <i>Significado: el sentido de la igualdad material</i>	69
B) <i>La solidaridad como concepto jurídico indeterminado.</i>	71
C) <i>Las tres dimensiones de la solidaridad</i>	72
a) <i>Solidaridad entre las Comunidades Autónomas y el Estado</i>	73
b) <i>Solidaridad intrarregional; la convivencia de su regulación en el Estatuto de Andalucía</i>	73
c) <i>Solidaridad interregional</i>	74
4. LOS CONVENIOS INTERREGIONALES	74
A) <i>La gestación del procepto constitucional sobre con- venios</i>	74
B) <i>La carencia de una regulación general sobre conve- nios interadministrativos</i>	76
C) <i>Bases de la regulación de los convenios interregio- nales</i>	76

a) Normas reguladoras	76
b) Tipos de convenios	77
c) Contenido de los convenios	78
d) Control de los convenios	79

TITULARIDAD Y CONTENIDO DE LA PÓTESTAD ESTADUTARIA 81

PARTE PRIMERA (Prof. Francisco López Menudo)

I. INTRODUCCIÓN	85
II. AUTONOMÍA Y ESTATUTOS: DOS CONCEPTOS INDETERMINADOS	87
A) <i>La equivocidad del término "Autonomía". Significado y alcance de la Autonomía Regional</i>	88
B) <i>La equivocidad del término "Estatuto"</i>	91
C) <i>El concepto de Estatuto de Autonomía en la Constitución de 1978</i>	92
III. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA Y EL DERECHO A LA AUTONORMACIÓN ESTADUTARIA	93
A) <i>El Derecho a la Autonomía</i>	93
1. Fundamento	93
2. La constitución del ente autónomo	94
B) <i>La potestad estatutaria autónoma</i>	97
1. Fundamento	97
2. El Estatuto como expresión de autonomía política	102
a) El proceso estatutario en sede regional... ..	105
b) El proceso estatutario en sede parlamentaria	105
a' Significado y alcance del control parlamentario	108

PARTE SEGUNDA (Prof. José Ignacio Morillo-Velarde Pérez)

IV. EL CONTENIDO DEL ESTATUTO	113
A) <i>El Estatuto como técnica para cuantificar la autonomía</i>	113
1. El juego de los Estatutos en la determinación del derecho de autonomía	115
a) El sistema de la Constitución española de 9 de Diciembre de 1931	115
b) El sistema de la Constitución italiana de 27 de Diciembre de 1947	116
c) El sistema de la Constitución española ...	118
2. Los límites del Estatuto	121
a) La proyección inmediata del principio de unidad: el principio de igualdad y la propia existencia de un solo Poder central	123
b) El principio de solidaridad	127
c) Prohibición de federación	129
B) <i>Las materias del Estatuto</i>	132
1. La definición de la identidad regional	133
a) “La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica”	133
b) La delimitación de un territorio	135
2. El Estatuto como técnica de fijación de las competencias comunitarias	142
a) El “marco establecido en la Constitución”.	143
b) La graduación de competencias	145
3. La organización de la Comunidad autónoma... ..	147
a) Las bases de la regulación estatutaria de las instituciones de autogobierno	147

b) La pretendida "autonomía judicial"	150
4. La reforma de los Estatutos... ..	152
CONCLUSIONES	155
LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE ANDALU- CIA (Prof. Dr. Pérez Moreno, Alfonso)	159
I. PLANTEAMIENTO	165
II. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS FUNDAMENTO DE LA DI- VISION ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO	166
1. Sustitución del inmovilismo demográfico por una creciente dinámica socio-espacial	167
2. La crisis de la centralización y de la uniformidad; hacia una nueva autonomía local	167
3. La ordenación del territorio como factor determi- nante de una nueva estrategia en la distribución es- pacial de las Administraciones Públicas	169
4. De los recelos y prohibiciones frente al asociacio- nismo municipal a la búsqueda de nuevas "zonas de solidaridad interadministrativas"	170
III. ALGUNAS EXPERIENCIAS EUROPEAS	170
1. La universalidad del fenómeno asegura la objetividad de sus motivaciones	170
2. El proceso reformador en Inglaterra (el Informe de la Comisión REDCLIFFE-MAUD; el Libro Blanco, y el Informe de la Comisión CROWTHER-KILBRAN)... ..	171
3. Francia: El Informe GUICHARD	172
4. Conclusiones que pueden extraerse de las experien- cias europeas	173
IV. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE ANDALUCÍA	174
IV-1. <i>Datos y estudios sobre Andalucía</i>	174

A)	Las peculiaridades de Andalucía	174
1)	Comparación con otros Estados y regiones.	174
2)	La distribución de la población en las Administraciones del territorio andaluz	175
3)	Perfiles diferenciales intrarregionales	176
B)	Los proyectos de comarcalización desde la perspectiva del desarrollo y de la planificación urbanística regionales	176
1)	El sistema de ciudades determinado por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla	177
2)	La zonificación propuesta en los estudios para la elaboración del Plan Director Territorial de Coordinación	177
IV-2.	<i>Niveles de Administración y funciones previsibles</i>	181
A)	La transformación de Municipios y delimitación de la autonomía	181
B)	El establecimiento de las comarcas	182
1)	Método de implantación	182
2)	Variedad de tipos y procesos integrativos ...	183
C)	La potenciación de las Provincias como Administraciones prestadoras de servicios y gestoras de competencias regionales	183
1)	Relaciones de la Comunidad con las Provincias	184
2)	Relaciones de la Comarcas y Municipios con las Provincias	184
IV-3.	<i>El protagonismo del territorio en la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía</i>	185
A)	Una unidad compatible con la descentralización	

y la desconcentración	185
B) De una cuestión de sedes a una estrategia de desconcentración eficaz	185
C) Las funciones centralizables	186
LOS CONVENIOS INTERREGIONALES (Prof. Pérez Moreno)	193
INTRODUCCIÓN	193
I. ALCANCE Y SIGNIFICACIÓN DE LOS CONVENIOS INTERREGIONALES. LA FILOSOFÍA DEL ART. 145 DE LA CONSTITUCIÓN	196
II. NORMATIVA DE LOS CONVENIOS. ¿ES NECESARIA UNA LEY DE ARMONÍA?	198
III. TIPOLOGÍA DE LOS CONVENIOS INTERREGIONALES	
Prof. Rivero Ysern, J. L.	207
1. <i>Introducción</i>	207
2. <i>Tipología de convenios interregionales</i>	208
A. Convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas	208
B. Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas	209
3. <i>Materias ámbito de los convenios interregionales; en torno al problema de las competencias...</i>	209
A. El sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978	209
B. Los convenios interregionales en el marco del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	211
4. <i>Acuerdos interregionales y desarrollo regional...</i>	214

5.	<i>Conclusiones</i>	217
IV.	LA POSICIÓN DE LAS CORTES ANTE LOS CONVENIOS INTERREGIONALES (Prof. López González)	223
1.	<i>El papel fluctuante de las competencias de las Cortes a lo largo del proceso de elaboración del artículo 145 de la Constitución española de 1978</i>	233
	A) Carácter omnicompreensivo del control parlamentario de los Convenios Interregionales	223
	B) Control meramente autorizante de las Cortes de todos los Convenios Interregionales	225
	C) Configuración de un ámbito de relaciones interregionales exento al control parlamentario: Los Convenios temporales para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas	226
	D) La vuelta al control omnicompreensivo por las Cortes de los Convenio Interregionales: Necesidad de autorización parlamentaria previa, salvo los supuestos de convenios sobre gestión de servicios propios previstos y aprobados en los correspondientes Estatutos	228
2.	<i>El Control por las Cortes de los Convenios Interregionales, mediante Autorización</i>	231
	A) Ambito y características de la Autorización parlamentaria	231
	B) Procedimiento autorizatorio	233
	C) Naturaleza de la Autorización	234
	D) Efectos de la Autorización	236
3.	<i>El Control por las Cortes de los Convenios Interregionales previstos en los Estatutos de Autonomía...</i>	238

A)	Consideraciones generales sobre esta modalidad de control	238
B)	Ambito y presupuestos constitucionales para el ejercicio de este control	240
C)	El régimen de la Comunicación a las Cortes: Su especial instrumentalización operada a nivel de Estatutos Vasco y Catalán	242
V.	LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES (Prof. Escribano Collado)	253
	<i>Introducción</i>	255
1.	<i>El significado del término "relaciones internacionales". Estado y Comunidades Autónomas en la elaboración de los tratados internacionales</i>	256
2.	<i>La ejecución interna de los tratados</i>	264
3.	<i>Las actividades de relieve internacional: Los convenios entre Comunidades de distintos Estados</i>	272

