
ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO VII

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

| | |
|---|-----------|
| I. La organización política de las Comunidades Autónomas: Aproximación general | 20 |
| 1. <i>Los principios de la Constitución y la uniformidad resultante de las determinaciones estatutarias</i> | 20 |
| 2. <i>La cuestión de la forma de gobierno</i> | 22 |
| II. Excurso sobre la adaptación de las instituciones estatales al sistema autonómico | 23 |
| 1. <i>El Senado como Cámara de representación territorial.</i> | 24 |
| A) <i>La significación de las Cámaras Altas en los Estados fe- derales y su declive</i> | 24 |
| B) <i>La representación de las Comunidades Autónomas en el Senado y la escasa relevancia de las funciones de éste en relación con las decisiones que afectan a las Autono- mías</i> | 26 |
| C) <i>La designación de senadores por las Comunidades Autónomas</i> | 29 |
| 2. <i>La organización del poder judicial</i> | 34 |
| A) <i>La unidad de poder judicial y las regulaciones estatuta- rias de la Justicia en las Comunidades Autónomas</i> | 34 |
| B) <i>La participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia</i> | 38 |
| C) <i>La adaptación de la planta de la Justicia y las atribuciones de sus órganos a la estructura autonómica del Estado: los Tribunales Superiores de Justicia</i> | 42 |
| 3. <i>Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado</i> | 48 |
| 4. <i>La adaptación de la Administración estatal: remisión</i> | 56 |

| | |
|---|-----|
| III. La Asamblea legislativa o Parlamento | 56 |
| 1. <i>La elección de la Asamblea</i> | 57 |
| 2. <i>El Estatuto personal de sus miembros</i> | 60 |
| 3. <i>Organización y régimen de las Asambleas legislativas</i> | 63 |
| 4. <i>Las funciones</i> | 65 |
| A) <i>Ejercicio de la función legislativa</i> | 65 |
| B) <i>Control del Ejecutivo</i> | 66 |
| C) <i>En relación con las Cortes Generales</i> | 67 |
| D) <i>En relación con el Gobierno del Estado</i> | 68 |
| E) <i>Funciones relacionadas con el control de la actividad estatal</i> | 68 |
| F) <i>Funciones concernientes a las relaciones con otras Administraciones Públicas</i> | 68 |
| G) <i>Funciones relativas a las relaciones con otras instituciones autonómicas y con la designación de sus órganos, miembros o titulares</i> | 68 |
| 5. <i>Disolución de la Asamblea</i> | 69 |
| IV. El Ejecutivo | 70 |
| 1. <i>El Presidente</i> | 70 |
| 2. <i>El Consejo de Gobierno y otros órganos ejecutivos colegiados</i> | 72 |
| 3. <i>Los vicepresidentes y consejeros</i> | 76 |
| V. La Administración de las Comunidades Autónomas | 77 |
| 1. <i>La potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y sus límites</i> | 77 |
| 2. <i>Excurso sobre los problemas de la organización «ex novo» de una Administración Pública: las operaciones de transferencia de servicios</i> | 87 |
| A) <i>La herencia del modelo republicano de Comisiones mixtas y su crítica</i> | 88 |
| B) <i>La organización y funcionamiento de las Comisiones de traspasos de servicios. El valor de sus acuerdos</i> | 91 |
| C) <i>Contenido y naturaleza de las operaciones de transferencia. El valor de las declaraciones de contenido competencial</i> | 94 |
| D) <i>Las disfunciones del sistema de traspasos</i> | 99 |
| 3. <i>Tipología de las Administraciones autónomas: de la potencial variedad al uniformismo</i> | 102 |

| | |
|--|-----|
| 4. <i>Características principales de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas</i> | 104 |
| A) <i>La opción general por un modelo institucional burocrático de Administración</i> | 104 |
| B) <i>La división horizontal de competencias: departamentalización y personalidad única de la Administración</i> | 105 |
| C) <i>La estructura piramidal o jerarquizada</i> | 108 |
| D) <i>Los tipos de órganos consultivos</i> | 109 |
| E) <i>Burocratización de los órganos de dirección</i> | 111 |
| F) <i>Las formas de Administración indirecta: remisión. Los entes instrumentales</i> | 112 |
| G) <i>Administración por Comisiones</i> | 115 |
| 5. <i>La ordenación de la burocracia</i> | 117 |
| A) <i>Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas</i> | 118 |
| B) <i>Autonomía y organización de la burocracia. El sistema mixto español y la cuestión de la intercomunicación de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas</i> | 126 |
| C) <i>Los contenidos uniformes del régimen de los funcionarios</i> | 130 |
| 6. <i>Régimen jurídico de las Administraciones autónomas</i> | 133 |
| A) <i>El equilibrio general entre privilegios y garantías</i> | 134 |
| B) <i>La disciplina del ejercicio de las competencias y las transferencias interorgánicas</i> | 136 |
| C) <i>Procedimiento general, sustitución de trámites y procedimientos en doble instancia</i> | 138 |
| D) <i>Recursos administrativos</i> | 139 |
| E) <i>Patrimonio y contratación</i> | 141 |
| F) <i>Régimen presupuestario: remisión</i> | 145 |
| Nota bibliográfica | 145 |

CAPÍTULO VIII

LA ARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

| | |
|---|-----|
| I. Introducción | 154 |
| II. Las relaciones entre la Administración del Estado y la Administración autonómica: el problema de la continuidad del sistema administrativo | 156 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| 1. | <i>El reparto de las tareas administrativas y sus consecuencias organizativas en los sistemas comparados</i> | 157 |
| A) | Las grandes alternativas para el ejercicio de las competencias de ejecución en los sistemas federales y regionales | 157 |
| B) | El problema de la posición de los poderes autónomos cuando ejecutan leyes federales: «democracia en la ley» o «democracia en la Administración». | 161 |
| C) | La reducción a la unidad del sistema administrativo | 168 |
| D) | Las consecuencias organizativas del reconocimiento de competencias generales de ejecución de la legislación federal a los poderes autónomos | 173 |
| 2. | <i>La articulación de la Administración estatal y la autonómica en España</i> | 177 |
| A) | La incidencia de la situación preconstitucional, las imprevisiones de la Constitución y otros condicionamientos para la estabilización de un modelo administrativo. | 177 |
| B) | El modelo de Administración de la Constitución española. Los límites a la expansión territorial de los servicios estatales. | 179 |
| C) | Las relaciones interadministrativas: la organización al servicio de las nuevas técnicas de relación | 183 |
| III. | La planta de la Administración estatal | 188 |
| 1. | <i>La organización de la Administración central no está en correspondencia exacta con el reparto de competencias ejecutivas</i> | 188 |
| 2. | <i>La organización de la Administración periférica</i> | 191 |
| A) | El Delegado del Gobierno. | 191 |
| a) | La atipicidad de la figura. Delegado general y delegados especiales | 191 |
| b) | La cuestión de la concentración de la Administración periférica del Estado en el escalón regional | 195 |
| c) | La configuración positiva del Delegado. Referencia a otros órganos periféricos | 198 |
| B) | Los servicios provinciales | 205 |
| C) | Breve referencia final a las dificultades de aplicación del nuevo modelo administrativo | 208 |
| IV. | La posición constitucional de las Corporaciones locales y sus relaciones con el Estado y las Comunidades Autónomas | 210 |
| 1. | <i>Planteamiento</i> | 210 |

| | | |
|----|---|-----|
| 2. | <i>Los principios de ordenación del régimen local en los sistemas federales. Algunas peculiaridades del sistema español</i> | 211 |
| A) | La revisión de algunas concepciones clásicas sobre la Administración local y sus efectos sobre el reparto de competencias para su ordenación en los Estados federales | 211 |
| B) | Algunas peculiaridades del sistema español: la cuestión del carácter «intracomunitario» o estatal de la Administración local. | 216 |
| 3. | <i>La intervención de los legisladores estatal y autonómico en la operación de delimitación de competencias de las Corporaciones locales. Los principios generales de nuestro sistema y sus problemas básicos</i> | 223 |
| 4. | <i>La estructura del régimen local y su reforma. La organización de las Administraciones intrarregionales. La posición constitucional de la provincia</i> | 232 |
| A) | La ruptura del uniformismo y los límites a la diversidad de Administraciones locales | 232 |
| B) | La comarcalización y sus consecuencias estructurales. | 236 |
| C) | La posición constitucional de la provincia y la cuestión de organización territorial de las Comunidades Autónomas. | 241 |
| 5. | <i>Las relaciones de las Administraciones estatal y autonómica con la Administración local</i> | 249 |
| A) | Administración local, Administración indirecta, Administración autónoma | 249 |
| B) | La distinción entre asuntos propios y delegados y su trascendencia | 252 |
| a) | Las aplicaciones de la distinción en los sistemas comparados | 252 |
| b) | La separación entre la esfera de actuación propia y la delegada en la jurisprudencia constitucional y en el Derecho positivo | 255 |
| c) | Delegación por el Estado y por las Comunidades Autónomas en las Corporaciones locales. | 259 |
| d) | Régimen jurídico de las delegaciones. | 261 |
| e) | La gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad Autónoma por las Diputaciones provinciales | 266 |
| C) | Los asuntos propios sometidos a instrucción o directiva | 270 |
| D) | El control sobre las Corporaciones locales | 272 |
| a) | Los fundamentos de las potestades de control. | 272 |
| b) | Breve comprobación sobre el Derecho comparado | 275 |

| | | |
|----|--|-----|
| c) | Las primeras decisiones postconstitucionales en relación con el control sobre las Corporaciones locales | 277 |
| d) | El sistema de controles sobre las Corporaciones locales | 280 |
| e) | Los titulares de las potestades de control | 283 |
| E) | Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas con las Corporaciones locales | 284 |
| a) | Referencia general y remisión | 284 |
| b) | Manifestaciones de la colaboración con las Administraciones locales | 285 |
| | Nota bibliográfica | 289 |

CAPÍTULO IX

EL CONTROL SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

| | | |
|-------------|---|-----|
| I. | Las diversas manifestaciones de control en los sistemas comparados | 300 |
| 1. | <i>Remisión a lo expuesto sobre la vigilancia y la coacción federal</i> | 301 |
| 2. | <i>Algunas formas especiales de control de las decisiones y de los órganos de los territorios autónomos</i> | 302 |
| A) | Controles adicionales sobre la legislación | 303 |
| B) | Controles adicionales sobre los actos | 303 |
| C) | La disolución de las Asambleas autónomas | 304 |
| II. | Los controles básicos sobre la actividad de las Comunidades Autónomas | 305 |
| III. | La posición y las funciones del Tribunal Constitucional. Los recursos de inconstitucionalidad. | 309 |
| 1. | <i>El Tribunal Constitucional como garante de la supremacía de la Constitución y de la conservación del reparto constitucional de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas</i> | 309 |
| 2. | <i>El Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución. La cuestión de los límites de las disposiciones interpretativas</i> | 312 |
| 3. | <i>Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional</i> | 321 |
| A) | La cuestión de la representación territorial en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional | 321 |
| B) | La legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad | 324 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| C) | Otras actuaciones de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional. La tramitación de los procesos. Remisión | 330 |
| 4. | <i>El parámetro para apreciar la inconstitucionalidad de las leyes estatales y autonómicas: el «bloqueo de la constitucionalidad»</i> | 331 |
| 5. | <i>Los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas</i> | 336 |
| A) | Vicios de inconstitucionalidad y recursos utilizables. Principios generales | 336 |
| B) | Las leyes y disposiciones con fuerza de ley susceptibles de recurso | 340 |
| C) | El recurso directo | 342 |
| D) | La cuestión de inconstitucionalidad | 345 |
| E) | La Sentencia y sus efectos | 349 |
| 6. | <i>El recurso del artículo 161.2 de la Constitución: de la confusión al vacío</i> | 354 |
| 7. | <i>Otras vías para la declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional de leyes y disposiciones autonómicas</i> | 358 |
| IV. | El control de las potestades delegadas: el artículo 153.b) de la Constitución | 359 |
| V. | El control por la jurisdicción contencioso-administrativa | 363 |
| 1. | <i>Las previsiones generales</i> | 363 |
| 2. | <i>Reglas especiales de legitimación</i> | 364 |
| 3. | <i>Órganos jurisdiccionales competentes</i> | 367 |
| 4. | <i>Otras reglas</i> | 370 |
| VI. | El control por el Tribunal de Cuentas | 370 |
| 1. | <i>La extensión de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas. Los órganos especiales de algunas Comunidades Autónomas</i> | 370 |
| 2. | <i>El ejercicio de las funciones de control del Tribunal de Cuentas en relación con las Comunidades Autónomas</i> | 374 |
| VII. | Los conflictos de competencias | 377 |
| 1. | <i>El Tribunal Constitucional como juez de los conflictos. Otras vías para la resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí</i> | 377 |

| | | |
|----|--|-----|
| A) | La atribución al Tribunal Constitucional de la función resolutoria de conflictos de competencias y sus problemas | 377 |
| B) | Otras vías para la resolución de controversias | 381 |
| 2. | <i>Recursos de inconstitucionalidad y conflictos</i> | 385 |
| A) | La distinta finalidad u objeto de los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos | 385 |
| B) | El conflicto como vía para resolver cuestiones relativas a la constitucionalidad y la legalidad de las normas | 388 |
| C) | Sentencias de inconstitucionalidad con el contenido propio de Sentencias de conflictos | 392 |
| 3. | <i>Las controversias que pueden dar lugar al planteamiento de un conflicto de competencias</i> | 394 |
| A) | Introducción | 394 |
| B) | La <i>vindicatio potestatis</i> como tipo genérico de conflicto y la cuestión de los límites de la función resolutoria de conflictos del Tribunal Constitucional | 396 |
| C) | El procedimiento y la forma de adopción de decisiones. El ejercicio ilegítimo de competencias propias como materia de conflicto | 401 |
| D) | Las reclamaciones patrimoniales | 404 |
| E) | Las discrepancias sobre las obligaciones asumidas y por razón del ejercicio de la vigilancia y la coacción estatal. | 407 |
| F) | El conflicto negativo | 411 |
| G) | La interpretación y el cumplimiento de los convenios. | 412 |
| H) | Incompatibilidad de decisiones | 415 |
| I) | Los conflictos aparentes | 416 |
| 4. | <i>La vulneración efectiva del orden de competencias como presupuesto del conflicto</i> | 417 |
| A) | La efectividad de la vulneración. Inadmisibilidad de los conflictos potenciales. | 417 |
| B) | La disponibilidad de la competencia y los problemas de derecho transitorio | 419 |
| C) | El caso de las competencias delegadas. | 421 |
| 5. | <i>Las decisiones que dan origen a la controversia</i> | 422 |
| A) | La noción de disposición y su trascendencia | 422 |
| B) | La noción del «acto» o «resolución» | 425 |
| 6. | <i>La norma violada. Remisión</i> | 428 |
| 7. | <i>Principios generales del procedimiento en los conflictos positivos</i> | 429 |
| A) | Los «sujetos» del conflicto y la legitimación procesal. | 429 |
| B) | Los requerimientos previos. | 433 |

| | | |
|-----|---|-----|
| C) | La inaplicación de la excepción del acto consentido | 436 |
| D) | La suspensión de la decisión | 437 |
| E) | Conflictos cruzados, conflictos plurales y acumulación | 440 |
| F) | La disponibilidad del proceso para las partes | 440 |
| 8. | <i>La tramitación de los conflictos positivos</i> | 441 |
| 9. | <i>El procedimiento en los conflictos negativos</i> | 443 |
| A) | Los conflictos suscitados por personas físicas o jurídicas | 444 |
| B) | Los conflictos promovidos por el Gobierno. | 446 |
| 10. | <i>La Sentencia: su contenido y efectos</i> | 447 |
| 11. | <i>Los conflictos constitucionales y la jurisdicción contencioso-administrativa</i> | 451 |
| 12. | <i>Conflictos con Corporaciones locales: el caso especial de la Comisión arbitral vasca</i> | 454 |
| | Nota bibliográfica | 457 |

CAPÍTULO X

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

| | | |
|-------------|---|-----|
| I. | Sobre las técnicas de financiación en general | 471 |
| 1. | <i>El significado de la autonomía financiera</i> | 471 |
| 2. | <i>Los tributos propios</i> | 476 |
| 3. | <i>La participación en los ingresos de los poderes centrales</i> | 477 |
| 4. | <i>La nivelación financiera</i> | 478 |
| II. | La evolución y características de los sistemas comparados | 480 |
| III. | Aspectos generales de la regulación española vigente | 485 |
| 1. | <i>El carácter abierto de la regulación constitucional</i> | 485 |
| 2. | <i>El desarrollo estatutario de las previsiones constitucionales</i> | 488 |
| 3. | <i>Los principios de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas</i> | 492 |
| A) | Principio de unidad de la política económica | 493 |
| B) | Principio de autonomía financiera | 494 |
| C) | Principio de generalidad | 495 |
| D) | Principio de suficiencia | 496 |
| E) | Principio de flexibilidad. | 497 |
| F) | Principio de solidaridad. | 498 |

| | | |
|------------|--|------------|
| G) | Principio de neutralidad y no traslación | 499 |
| H) | Principio de equidad en la distribución de la carga impositiva | 500 |
| I) | Principio de corrección de efectos externos | 501 |
| IV. | Análisis de las principales técnicas de financiación previstas en la LOFCA | 501 |
| 1. | <i>La participación en los ingresos del Estado</i> | <i>502</i> |
| A) | El período transitorio: coste efectivo de los servicios transferidos | 502 |
| B) | La participación en el sistema definitivo | 507 |
| 2. | <i>Los tributos cedidos</i> | <i>512</i> |
| 3. | <i>Los recursos propios: tributos, recargos, endeudamiento, recursos de Derecho privado</i> | <i>515</i> |
| 4. | <i>Los instrumentos de nivelación financiera.</i> | <i>518</i> |
| A) | Las asignaciones para la nivelación de servicios públicos fundamentales | 519 |
| B) | El Fondo de Compensación Interterritorial. | 521 |
| V. | El sistema de convenio o concierto | 525 |
| 1. | <i>Introducción sobre el origen de este sistema.</i> | <i>525</i> |
| 2. | <i>La regulación de este régimen especial en el Estatuto vasco y en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra y sus desarrollos</i> | <i>527</i> |
| VI. | Las competencias en materia financiera y tributaria y su coordinación | 534 |
| | Nota bibliográfica | 536 |