

# Índice

---

A modo de introducción.....	17
-----------------------------	----

## CAPÍTULO I EL MARCO NORMATIVO ATRIBUTIVO Y DELIMITADOR DE LAS COMPETENCIAS

I. La fijación del orden competencial y la posición del legislador estatal en la delimitación de las competencias.....	23
1. LA REGLA GENERAL: LAS COMPETENCIAS SE ATRIBUYEN POR LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	23
2. MODULACIONES DE LA REGLA GENERAL.....	24
A) <i>Las leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias</i> .....	24
B) <i>El reenvío a la ley estatal para la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas: en particular, los supuestos de las competencias relativas a la radiodifusión y a las policías locales y autonómicas</i> .....	30
C) <i>Las cláusulas subrogatorias: significado y alcance</i> .....	35
D) <i>Sobre la delimitación indirecta de las competencias de las Comunidades Autónomas</i> .....	40
a) <i>Los límites de las leyes interpretativas del orden constitucional de competencias</i> .....	40
b) <i>La función de la legislación básica estatal en relación con la delimitación de las competencias</i> .....	48
3. LA FORMA DE LAS NORMAS DELIMITADORAS DE LAS COMPETENCIAS: EN PARTICULAR, LA PROHIBICIÓN DE QUE LOS DECRETOS-LEYES PUEDAN AFECTAR AL RÉGIMEN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	57
II. La incidencia de la ley orgánica en las competencias autonómicas. En especial, la doctrina de las materias conexas y la relación entre la ley orgánica y la ley básica estatal.....	60

<b>III. Determinación de los preceptos constitucionales y estatutarios atributivos de competencias</b> .....	74
1. COMO REGLA, LAS COMPETENCIAS ESTATALES APARECEN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN LOS LISTADOS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	74
2. LAS EXCEPCIONES: LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS AL ESTADO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE ALGUNAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS AL MARGEN DEL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN .....	76
3. SUPUESTOS QUE EXPRESAMENTE SE HA RECHAZADO QUE SEAN ATRIBUTIVOS DE COMPETENCIAS .....	80
A) <i>El artículo 3.3 de la Constitución</i> .....	80
B) <i>El artículo 36 de la Constitución</i> .....	81
C) <i>El artículo 93 de la Constitución</i> .....	82
D) <i>El artículo 132 de la Constitución</i> .....	83
E) <i>El artículo 139.2 de la Constitución</i> .....	86
F) <i>La disposición adicional 1.ª de la Constitución</i> .....	87
G) <i>La disposición adicional 3.ª de la Constitución</i> .....	89
H) <i>La potestad de gasto como título competencial</i> .....	89
4. LA CLÁUSULA DEL INTERÉS GENERAL Y SU INCIDENCIA EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS .....	102

## CAPÍTULO II LAS TÉCNICAS UTILIZADAS PARA EFECTUAR EL REPARTO DE COMPETENCIAS

<b>I. La distinción entre reserva total de la materia y reserva de potestades concretas a favor del Estado contenida en el artículo 149.1 de la Constitución</b> .....	111
<b>II. El principio dispositivo del artículo 149.3, primera parte, de la Constitución y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía</b> .....	115
<b>III. La cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado prevista por el artículo 149.3, segunda parte, de la Constitución</b> .....	143

<b>IV. El principio de la interpretación conforme a la Constitución. Consecuencias jurídicas en orden a la calificación de las competencias previstas en los Estatutos de Autonomía</b> .....	158
---	-----

## CAPÍTULO III LA DELIMITACIÓN DE LAS MATERIAS ANTE LOS SUPUESTOS DE ENTRECruzAMIENTO Y CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS

<b>I. La trascendencia práctica de concretar la extensión y alcance de las materias enumeradas en el artículo 149.1 de la Constitución</b> .....	163
<b>II. El entrecruzamiento de materias: criterios jurisprudenciales a fin de determinar la regla competencial preferente</b> .....	166
1. EL CRITERIO OBJETIVO DEL CONTENIDO INHERENTE A CADA COMPETENCIA.....	167
2. EL CRITERIO DE LA PREFERENCIA DEL TÍTULO COMPETENCIAL ESPECIAL SOBRE EL GENERAL .....	170
3. EL CRITERIO DE LA NATURALEZA NORMATIVA O EJECUTIVA DE LA POTESTAD EJERCITADA .....	175
4. LA INTERPRETACIÓN DE LAS MATERIAS REFERIDAS CON LAS EXPRESIONES LEGISLACIÓN CIVIL, LEGISLACIÓN LABORAL, LEGISLACIÓN MERCANTIL, LEGISLACIÓN PROCESAL Y SIMILARES EN EL ARTÍCULO 149.1 DE LA CONSTITUCIÓN .....	177
5. LA SINGULARIDAD DE LAS LLAMADAS MATERIAS HORIZONTALES Y LA NECESIDAD DE PROCEDER A UNA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DE LAS MISMAS A FIN DE NO DESVIRTUAR EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS .....	181
6. UNA CONSTATAción FINAL: LA IMPOSIBILIDAD DE CONCEPTUALIZAR DEFINITIVAMENTE LOS CRITERIOS QUE PERMITAN RESOLVER EN CADA CASO LOS SUPUESTOS DE ENTRECruzAMIENTO Y CONCURRENCIA DE MATERIAS RESPECTO DE UN MISMO ASUNTO O CUESTIÓN .....	193
<b>III. El fenómeno de la yuxtaposición de competencias por razón de su incidencia territorial. Problemas que genera y posibles soluciones</b> .....	198
1. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA TOMA DE DECISIONES ESTATALES CON INCIDENCIA EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	206

- |   |     |
|---|-----|
| 2. LOS CONDICIONAMIENTOS DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA .....  | 209 |
| 3. LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN, MODIFICACIÓN Y REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA..... | 211 |
| 4. LA PREVALENCIA DE LOS PLANES Y PROYECTOS DE OBRAS PÚBLICAS ESTATALES SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.....                          | 218 |

#### CAPÍTULO IV

### LA DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS: EL REPARTO DE POTESTADES Y FUNCIONES Y LOS DIVERSOS TIPOS DE COMPETENCIAS

- |  |     |
|--|-----|
| I. Consideraciones previas .....   | 221 |
| II. La competencia exclusiva del Estado para establecer la legislación en determinadas materias y las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas.....  | 224 |
| 1. EL PROBLEMÁTICO DESLINDE ENTRE LOS CONCEPTOS DE LEGISLACIÓN Y DE EJECUCIÓN: PLANTEAMIENTO GENERAL .....   | 225 |
| 2. ALCANCE Y EXTENSIÓN DEL TÉRMINO LEGISLACIÓN EMPLEADO EN EL ARTÍCULO 149.1 DE LA CONSTITUCIÓN: EL CONCEPTO MATERIAL DE LEGISLACIÓN .....   | 226 |
| 3. CONTENIDO DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN QUE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA HAN RESERVADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....   | 231 |
| 4. ¿NUEVOS CRITERIOS PARA LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS? LA DOCTRINA DE LA STC 196/1997, DE 13 DE NOVIEMBRE .....   | 233 |
| III. La competencia exclusiva del Estado para fijar la normativa básica o bases de determinadas materias y las competencias de las Comunidades Autónomas para complementar esa normativa y proceder a su ejecución ..... | 237 |
| 1. CONSIDERACIÓN PREVIA.....   | 237 |
| 2. FUNDAMENTO GENERAL DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO PARA FIJAR LA NORMATIVA BÁSICA O BASES DE DETERMINADAS MATERIAS .....   | 239 |

- |   |     |
|---|-----|
| 3. LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO PERMITE LA INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASPECTOS NO BÁSICOS DE LA MATERIA, SIEMPRE QUE ASÍ SE HAYA PREVISTO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA .....                | 240 |
| 4. EL ESTADO NO PUEDE AGOTAR LA REGULACIÓN DE LA MATERIA AL EJERCITAR SU COMPETENCIA, VACIANDO DE CONTENIDO LA COMPETENCIA AUTONÓMICA DE DESARROLLO LEGISLATIVO .....   | 242 |
| 5. LAS NORMAS BÁSICAS QUE DICTE EL ESTADO DEBEN PERMITIR EN SU DESARROLLO OPCIONES DIVERSAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....   | 245 |
| 6. COMO EXCEPCIÓN, LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL PUEDE SER PARCIALMENTE INAPLICADA EN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....  | 246 |
| 7. EL CONCEPTO O NOCIÓN MATERIAL DE BASES .....   | 251 |
| 8. LA NOCIÓN MATERIAL DE BASES JUSTIFICA QUE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO INCLUYA NO SÓLO COMPETENCIAS NORMATIVAS, SINO TAMBIÉN COMPETENCIAS DE SIMPLE EJECUCIÓN.....  | 258 |
| 9. LOS REQUISITOS FORMALES DE LA NORMATIVA BÁSICA .....   | 273 |
| 10. ACERCA DEL INSTRUMENTO NORMATIVO ADECUADO PARA LA FIJACIÓN POR EL ESTADO DE LAS BASES O NORMAS BÁSICAS DE LA MATERIA.....   | 282 |
| A) <i>La regla general: las bases deben ser fijadas por ley votada en las Cortes Generales, o instrumento normativo de rango equivalente.....</i>   | 282 |
| B) <i>La excepción: las normas básicas de rango infralegal.....</i>   | 291 |
| 11. LA RELACIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL Y LA LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA O DE DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....  | 301 |
| A) <i>La singularidad de la relación.....</i>   | 301 |
| B) <i>La inferencia de las normas básicas cuando el Estado no ha ejercitado su competencia estableciendo con carácter previo, en un instrumento normativo específico, las bases de la materia: alcance y límites.....</i> | 303 |
| C) <i>La incidencia de las bases estatales sobrevenidas incompatibles con la normativa autonómica válida en el momento de ser dictada .....</i>   | 312 |
| 12. ALGUNAS PRECISIONES FINALES SOBRE LA VINCULACIÓN DEL ESTADO A SUS PROPIAS NORMAS BÁSICAS.....   | 312 |

<b>IV. Las competencias atípicas: los fenómenos de competencias «en concurrencia», «en colaboración» y de «participación» .....</b>	<b>315</b>
1. LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS: LA PECULIARIDAD DE LAS MATERIAS CULTURA Y FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA .....	315
2. EL SUPUESTO DE LAS LLAMADAS «COMPETENCIAS EXCLUSIVAS EN COLABORACIÓN» .....	325
3. LAS REFERENCIAS ESTATUTARIAS A LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL EJERCICIO DE DETERMINADAS COMPETENCIAS DEL ESTADO .....	328

#### CAPÍTULO V

#### LOS DECRETOS DE TRASPASOS DE SERVICIOS. SU SIGNIFICADO EN EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

I. Los traspasos se refieren a los servicios y no a las competencias, las cuales son atribuidas, como regla, por los Estatutos de Autonomía .....	334
II. La incidencia de la falta de traspaso de los servicios en el ejercicio de las competencias .....	336
III. El valor interpretativo de los reales decretos de traspasos .....	338
IV. Características generales del procedimiento de traspaso de servicios y de los reales decretos aprobatorios de los acuerdos alcanzados en las Comisiones Mixtas de transferencias .....	342

#### CAPÍTULO VI

#### LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN

I. La competencia estatal de coordinación .....	345
1. FINALIDAD Y ALCANCE .....	345
2. DIFERENCIA ENTRE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN .....	350
II. El principio de colaboración .....	353
1. FUNDAMENTO Y SIGNIFICADO .....	353

2. EL DEBER DE INFORMACIÓN RECÍPROCA COMO MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN .....	357
3. LA PROYECCIÓN ORGANIZATIVA DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN .....	360
4. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN .....	363
5. LA COLABORACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	365

#### CAPÍTULO VII

#### LAS POTESTADES ESTATALES DE CONTROL DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

I. Consideración previa: la posición de superioridad del Estado respecto de las Comunidades Autónomas permite afirmar la compatibilidad del principio de autonomía con la existencia de un control de legalidad —concreto y específico, no genérico e indeterminado— sobre el ejercicio de las competencias .....	369
II. El sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas queda establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas .....	371
III. Contenido y alcance de la Alta Inspección como competencia estatal de vigilancia .....	377
IV. Las potestades estatales de vigilancia y supervisión del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias de ejecución de la legislación del Estado .....	379
V. La función estatal de seguimiento del ejercicio de competencias correspondientes a otras Administraciones .....	381

#### CAPÍTULO VIII

#### LAS POTESTADES ESTATALES DE INTERFERENCIA EN EL NORMAL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. El ejercicio, transitorio y coyuntural, por el Estado de competencias de titularidad de las Comunidades Autónomas cuando concurren circunstancias excepcionales .....	383
--	-----

- II. La técnica de las leyes de armonización: fundamento, límites y efectos** ..... 387

**CAPÍTULO IX  
LÍMITES GENERALES DE LAS COMPETENCIAS  
AUTONÓMICAS**

- I. Consideración previa** ..... 391
- II. El territorio** ..... 392
1. FUNDAMENTO Y ALCANCE DEL LÍMITE ..... 392
2. LA INTERPRETACIÓN DEL LÍMITE TERRITORIAL EN RELACIÓN CON LA EFICACIA DE LAS NORMAS Y ACTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ..... 401
3. EXTENSIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL LITORAL Y EN EL MAR ADYACENTE ..... 406
- III. El principio constitucional de libre circulación de personas y bienes** ..... 411
- IV. El principio de unidad del orden económico nacional.** 413
- V. La cláusula de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y deberes** ..... 419

**CAPÍTULO X  
LAS REGLAS DE LA PREVALENCIA  
Y SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL**

- I. Introducción** ..... 427
- II. La regla de la prevalencia o primacía del Derecho estatal** ..... 428
- III. La supletoriedad del Derecho estatal** ..... 433

**CAPÍTULO XI  
LA INCIDENCIA EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN  
DE COMPETENCIAS DE LA PERTENENCIA  
DE ESPAÑA A LA UNIÓN EUROPEA**

- I. El principio de neutralidad o autonomía institucional en la ejecución del Derecho comunitario** ..... 463
- II. La garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias** ..... 467