

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

I. Origen, características y quiebras de la centralización española contemporánea	23
1. <i>El proceso de implantación de la unidad de la ley y la uniformidad de la Administración en la etapa final del Antiguo Régimen</i>	23
2. <i>La consolidación de la organización centralista del Estado en el período constitucional</i>	32
A) Las reformas francesas como referencia	32
B) El reajuste de la división territorial.	36
C) Los agentes territoriales de la Administración estatal	37
D) La supremacía de la Administración estatal sobre la local	39
3. <i>Las peculiaridades y privilegios de las provincias vascongadas y Navarra durante el constitucionalismo decimonónico</i>	41
A) La inaplicación inicial de los principios de organización administrativa del constitucionalismo	41
B) Las manifestaciones de la «maravillosa uniformidad» entre la Constitución de la Monarquía española y la de las provincias vascas	46
C) La nueva foralidad constitucional y la abolición de los viejos fueros.	53
II. Los paréntesis históricos al Estado centralista: federalismo y regionalismo político en España	59
1. <i>Las propuestas y los mitos del federalismo español decimonónico</i>	60
2. <i>El progreso de los nacionalismos</i>	64
A) El nacionalismo catalán	64
B) El nacionalismo vasco	69
C) La formación de la idea de autodeterminación.	74
D) La búsqueda de una alternativa organizativa al federalismo, que singularice el autogobierno de algunos territorios: el caso catalán	78

E)	Características de la organización territorial del Estado en la Constitución de 1931	85
a)	Soberanía y forma de Estado	85
b)	Generalización o particularismo en el establecimiento de autonomías territoriales.	89
c)	Competencias, conflictos y garantías.	90
F)	La sustitución parcial de las decisiones soberanas por la apelación al pacto	97
III.	La consagración y régimen, en la Constitución de 1978, de las autonomías territoriales	102
1.	<i>Planteamiento</i>	102
2.	<i>La cuestión de la forma de Estado.</i>	104
3.	<i>Nacionalidades y soberanía</i>	107
4.	<i>Indeterminación del mapa autonómico y autodisposición de las instancias territoriales sobre el contenido de la autonomía</i>	117
5.	<i>Garantías que la Constitución dispensa a las autonomías territoriales</i>	123
A)	La justificación del poder autonómico en la Constitución: principios generales	123
B)	La garantía constitucional de la autonomía	128
IV.	Uniformidad y particularismos	130
1.	<i>Introducción a los reconocimientos constitucionales de la diversidad</i>	130
2.	<i>Fundamentos del diseño esencialmente igualitario de la organización y competencias de las Comunidades Autónomas</i>	133
3.	<i>Hechos diferenciales: reconocimiento constitucional y estatutario</i>	139
A)	La tensión entre uniformismo y la diversidad. La recepción de la idea de que la asimetría no es ajena al federalismo.	139
B)	El comparatismo como método para justificar la asimetría	141
a)	Comunidades políticas y comunidades culturales en Bélgica	141
b)	Los derechos culturales y el Derecho Privado peculiar de Québec. El ejercicio del derecho a la autodeterminación	144
c)	Las peculiaridades de la <i>devolution</i> a Escocia.	151
C)	La constitucionalidad de la asimetría.	156
D)	Los derechos históricos	158
a)	La compatibilidad entre los derechos históricos y la Constitución normativa.	159

b)	Los titulares de los derechos históricos	163
c)	El «marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» como límite a la actualización foral	165
d)	La instrumentación normativa de la actualización de los derechos históricos.	168
4.	<i>Los hechos diferenciales, privilegios o derechos particulares, en concreto</i>	170
A)	Tipología.	170
B)	La lengua propia del territorio	170
a)	La regulación constitucional y estatutaria del multilingüismo	170
b)	La regulación de la cooficialidad.	175
a')	Los límites de las competencias concurrentes del Estado.	175
b')	Las competencias concurrentes dominantes de las Comunidades Autónomas en lo que concierne al «contenido inherente» de la cooficialidad.	181
c)	El conocimiento de la lengua territorial	183
C)	Instituciones del territorio autónomo y relaciones con el Estado.	188
a)	Pactismo y bilateralismo	188
b)	La organización institucional del territorio	193
a')	La organización territorial de Cataluña	193
b')	Los territorios históricos vascos	195
D)	El régimen de convenio o concierto económico	199
a)	Introducción sobre el origen de este sistema	199
b)	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	201
E)	El Derecho Civil foral	206
a)	El mantenimiento de regímenes particulares de Derecho Civil frente a la unificación intentada por la codificación.	206
b)	El desarrollo y actualización de los Derechos Civiles forales y la complitud de las compilaciones autonómicas.	212
V.	Dualismo, cooperación y competitividad	220
1.	<i>Dualismo versus tendencia a la centralización federal</i>	220
2.	<i>Reformas para volver al equilibrio: EEUU y Alemania.</i>	223
3.	<i>Algunas reconsideraciones en el Estado autonómico español.</i>	229
4.	<i>La cooperación: el carácter esencial de un principio no escrito en la Constitución</i>	234

5.	<i>Las formas de la cooperación</i>	238
	A) Cooperación bilateral y multilateral, horizontal y vertical, orgánica y procedimental, espontánea y obligatoria	238
	B) Conferencias intergubernamentales.	241
	C) Información recíproca	244
	D) Administración mixta.	245
	E) Utilización instrumental de organismos y empresas	247
	F) La gestión ordinaria.	249
	G) Integración de representantes en órganos de otra Administración Pública	250
	H) Convenios de colaboración.	250
	I) Reconocimiento mutuo de la eficacia de decisiones	253
	J) Intervención en el procedimiento de decisión	256
	K) Planes y programas conjuntos	257
6.	<i>Cooperación y competitividad</i>	263
VI.	La integración institucional	269
	1. <i>Un elemento estructural de los Estados complejos</i>	269
	2. <i>El Senado</i>	271
	A) La original y paradójica regulación constitucional.	271
	B) Críticas y propuestas de reforma	275
	3. <i>La integración de las Comunidades Autónomas en algunos órganos constitucionales</i>	279
	A) Desagregación e integración institucional	279
	a) La multiplicación de los Defensores del Pueblo	280
	b) Tribunal de Cuentas del Estado, Tribunales de Cuentas autonómicos.	282
	c) Consejo de Estado y Consejos Consultivos	283
	B) Participación autonómica en la designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.	285
	C) Unidad del Poder Judicial y participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia	288
	4. <i>La participación de las Comunidades Autónomas en las agencias y órganos reguladores de la Economía</i>	294
VII.	La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	297
	1. <i>La instrumentación normativa del reparto de competencias</i>	297
	A) El marco constitucional. Contenido normativo.	297
	a) Las listas constitucionales.	299

b)	Materias	301
c)	Las funciones que comprende cada competencia	302
d)	Cláusula residual, enunciados instrumentales y otras cláusulas sin valor atributivo de competencias. Remisión	307
e)	Criterios generales para la interpretación de los conceptos	311
f)	Competencia de la competencia	317
B)	La atribución de competencias por los Estatutos	319
a)	El alcance de la remisión constitucional a los Estatutos	319
b)	La polémica sobre el blindaje estatutario de competencias	321
C)	La determinación legal de las competencias autonómicas	328
a)	Delimitación directa o indirecta	328
b)	Las normas interpretativas	331
2.	<i>Tipología de las competencias</i>	333
A)	Competencias exclusivas	333
a)	La confusa utilización del concepto	333
b)	Exclusividad plena y exclusividades parciales	335
B)	Competencias compartidas	338
C)	En especial, el problema de las competencias legislativas compartidas. Ejemplos comparados	339
D)	Competencias concurrentes	343
E)	Competencias de ejecución	347
a)	Criterios de distribución y consecuencias organizativas	347
b)	La cláusula general implícita de atribución de competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en la CE	354
F)	Competencias propias y delegadas	357
G)	Competencias de supervisión o vigilancia	360
a)	Supervisión general	360
b)	Supervisión específica: la alta inspección	363
H)	Competencias de coacción	365
I)	Competencias de intervención	372
J)	Competencias de sustitución	372
K)	Competencias subordinadas	374
L)	Competencias subrogatorias	374
M)	Competencias asimétricas	375
N)	Competencias transversales u horizontales	377
O)	Competencias de coordinación	381
P)	Competencias de fomento y apoyo financiero	383
Q)	Competencias implícitas o inherentes	386
R)	Competencias genéricas y específicas	389
S)	Competencias instrumentales o accesorias	389

3.	<i>La cuestión de la eficacia del reparto de competencias.</i>	391
	A) Condicionamientos a las competencias legislativas: el problema de la precedencia de la legislación estatal	391
	B) Las transferencias de medios materiales, personales y financieros	394
4.	<i>La financiación de la organización y servicios.</i>	401
	A) La regulación constitucional y estatutaria de la financiación	401
	B) Los principios de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.	407
	a) Principio de unidad de la política económica	407
	b) Principios de autonomía, generalidad y suficiencia financiera	409
	c) Principio de solidaridad	409
	d) Principio de neutralidad	410
	e) Principio de lealtad institucional	411
	C) Evolución y características del sistema de financiación	411
VIII.	Límites generales al ejercicio de las competencias	417
1.	<i>El principio de unidad y el interés general</i>	417
	A) Las consecuencias generales de la unidad.	417
	B) El interés general como criterio para la atribución de competencias y límite a su ejercicio	419
	C) La unidad esencial de las instituciones jurídicas en todo el territorio del Estado y sus excepciones	424
	D) La unidad del orden económico	430
	a) La estructura técnica del principio.	430
	b) Las atribuciones generales del Estado para asegurar la unidad económica	431
	c) Las regulaciones generales de carácter sectorial.	439
	d) La libertad de circulación de las personas y los bienes	443
2.	<i>Solidaridad y lealtad.</i>	458
	A) La solidaridad en la Constitución.	458
	B) La lealtad institucional	460
3.	<i>La igualdad de derechos y obligaciones de los españoles</i>	464
	A) Igualdad y autonomía: incompatibilidades	464
	B) La competencia estatal para estandarizar el contenido de los derechos: las condiciones básicas de la igualdad	467
4.	<i>El territorio.</i>	470
	A) La delimitación del territorio autonómico.	470

B)	La eficacia extraterritorial de las decisiones autonómicas: la competencia para establecer los puntos de conexión	476
C)	El límite territorial en el caso de infraestructuras y bienes que superan el territorio autonómico	478
D)	El problema de la concurrencia de competencias con incidencia territorial.	485
IX.	Las consecuencias de la integración en la Comunidad Europea sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	490
1.	<i>Relaciones internacionales, relaciones europeas y otras actuaciones extraterritoriales de los poderes infraestatales</i>	<i>490</i>
2.	<i>La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos</i>	<i>495</i>
3.	<i>La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas y las garantías frente a su incumplimiento.</i>	<i>504</i>
X.	Conflictos de competencias	511
1.	<i>La garantía del reparto de competencias por la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	<i>511</i>
2.	<i>Recursos de inconstitucionalidad y conflictos.</i>	<i>516</i>
3.	<i>Las reclamaciones objeto de conflicto: la vindicatio potestatis y otras alteraciones del orden de competencias</i>	<i>518</i>
4.	<i>La controversia en el caso de los conflictos negativos</i>	<i>522</i>
5.	<i>Disposiciones, resoluciones y actos, como causa del conflicto</i>	<i>523</i>
6.	<i>El procedimiento en los conflictos positivos.</i>	<i>525</i>
A)	<i>Legitimación</i>	<i>525</i>
B)	<i>Los requerimientos previos</i>	<i>527</i>
C)	<i>La suspensión de la decisión</i>	<i>529</i>
D)	<i>La tramitación de los conflictos positivos.</i>	<i>530</i>
E)	<i>El procedimiento en los conflictos negativos</i>	<i>532</i>
7.	<i>La sentencia: su contenido y efectos</i>	<i>534</i>
Bibliografía		537

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

I. Las formas jurídicas de la organización administrativa y su dinámica	571
1. <i>Acumulación y sincretismo en la organización actual de las Administraciones Públicas</i>	571
2. <i>El modelo tradicional de Administración única, burocrática, centralizada y jerarquizada</i>	573
A) Ojeada sobre la formación y características del modelo	573
B) Personas y órganos: la construcción jurídica de la capacidad de actuación de la organización administrativa, y sus relaciones con los ciudadanos	577
C) La proliferación de organismos con personalidad propia y la reconducción a la unidad del sistema administrativo	583
D) La singularidad española: la Administración del Estado como personalidad única	588
3. <i>El modelo constitucional: de la Administración única a la Administración plural y autónoma</i>	592
A) Elementos de la ruptura	592
B) Administraciones autónomas y legitimación democrática	593
4. <i>El modelo europeo: Administraciones independientes para la protección de derechos y la regulación de mercados</i>	596
A) Significación general del establecimiento de organizaciones administrativas independientes	596
B) El sistema de agencias en la Administración norteamericana. Algunas experiencias en Estados europeos	597
C) La influencia del Derecho Comunitario en la implantación de Administraciones independientes en los Estados miembros	602
D) El desarrollo en España de las Administraciones independientes	609
II. El poder de organización	612
1. <i>La disciplina jurídica de la organización administrativa</i>	612
2. <i>Determinaciones constitucionales directas. Reservas de ley y su carácter</i>	616
3. <i>Principios constitucionales y legales en materia de organización</i>	619
A) Principios de organización y principios de funcionamiento que afectan a la organización en la Constitución y en las leyes	619

B)	Análisis de algunos principios básicos de organización (jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación)	622
a)	Jerarquía	622
b)	Descentralización administrativa y desconcentración	624
c)	Coordinación y cooperación (remisión)	628
C)	Otros principios de funcionamiento que afectan a la organización de las Administraciones Públicas	628
4.	<i>Límites al poder de autoorganización</i>	630
A)	La regulación de la autoorganización	630
B)	El control de la discrecionalidad organizativa	631
III.	Dinámica de la atribución y reasignación de las competencias administrativas	635
1.	<i>La atribución de competencias</i>	636
2.	<i>Las reasignaciones verticales del ejercicio de las competencias: delegaciones y avocaciones</i>	639
A)	Delegaciones interorgánicas	639
B)	La avocación	641
3.	<i>Las demás formas de alteración del ejercicio de las competencias: encomiendas de gestión, delegaciones de firma y suplencias</i>	642
IV.	Estructura y régimen básico del empleo público	645
1.	<i>El estatuto de los funcionarios públicos y la laboralización del empleo público</i>	645
2.	<i>El ámbito de la regulación común del empleo público y las clases de empleados</i>	654
3.	<i>Acceso a la función pública</i>	657
A)	Los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas	657
B)	La selección de funcionarios: los principios de igualdad, mérito y capacidad	659
C)	Requisitos para participar en los procesos selectivos, y procedimientos de selección	663
4.	<i>Carrera, situaciones y extinción de la relación funcional</i>	668
A)	La carrera profesional de los funcionarios	668
B)	Situaciones	672
C)	Pérdida de la condición de funcionario	675
5.	<i>Derechos de los funcionarios</i>	677
A)	Derechos individuales de carácter profesional	677

B) Derechos individuales de carácter fundamental	681
C) Derechos individuales de ejercicio colectivo	683
6. <i>Deberes, responsabilidad y régimen disciplinario</i>	689
V. La Administración del Estado: orígenes históricos de su organización actual	695
1. <i>El asentamiento de la Corte y la definición de los oficios</i>	695
2. <i>El régimen polisinodial</i>	700
3. <i>Los órganos monocráticos de administración: la traslación de las funciones gubernativas a los secretarios del Despacho</i>	706
4. <i>El régimen ministerial</i>	710
5. <i>Trazos de la evolución ulterior del régimen ministerial hasta la Constitución de 1978</i>	716
6. <i>La Administración territorial o periférica</i>	719
A) Los agentes territoriales durante el Antiguo Régimen	720
B) Las demarcaciones territoriales hasta principios del siglo XIX	725
C) Los nuevos delegados territoriales de la Administración estatal en la etapa constitucional	728
D) La división provincial de 1833	735
VI. Estructura de la Administración General del Estado	738
1. <i>Tipología básica de los órganos y entidades del sector público estatal</i>	738
2. <i>Órganos de gobierno y administración</i>	739
3. <i>Órganos superiores y órganos directivos</i>	745
4. <i>Órganos colegiados</i>	749
5. <i>Órganos territoriales</i>	753
6. <i>Organismos consultivos</i>	758
7. <i>Órganos de control</i>	762
8. <i>Instituciones, organismos públicos personificados y entidades de Derecho Privado del sector público</i>	765
A) La diversificación continua de los organismos públicos: de los organismos autónomos a las agencias	765
B) Organismos autónomos	772
C) Entidades públicas empresariales	775
D) Agencias	775
E) Otros organismos públicos (Universidades, Comisiones reguladoras independientes, Asociaciones de entidades y organismos públicos). Remisión	779

F) Empresas mercantiles	780
G) Fundaciones del sector público	788
9. <i>Corporaciones públicas</i>	797
A) Asociaciones privadas, asociaciones de configuración legal y corporaciones	797
B) Transformaciones de las Cámaras y Colegios derivadas de la Constitución. Régimen actual	806
Bibliografía	815

CAPÍTULO TERCERO

**LAS INSTITUCIONES DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

I. La potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas	845
1. <i>Delimitación estatutaria y contenido</i>	845
2. <i>Referencia general a los límites</i>	847
II. La Asamblea legislativa o Parlamento	855
1. <i>Las elecciones autonómicas para la designación de los miembros de la Asamblea</i>	855
2. <i>El estatuto de los parlamentarios</i>	858
3. <i>Organización interna</i>	862
4. <i>La función legislativa</i>	865
5. <i>La actividad de control del Gobierno autonómico</i>	867
6. <i>Relaciones con las Cortes y el Gobierno del Estado</i>	869
7. <i>Relaciones con otras instituciones autonómicas</i>	870
8. <i>Disolución de la Asamblea</i>	871
III. El Gobierno de las Comunidades Autónomas	871
1. <i>El Presidente</i>	871
2. <i>El Consejo de Gobierno</i>	876
IV. La Administración autonómica	878
1. <i>Características generales de las Administraciones Públicas auto- nómicas y principios de organización</i>	878
2. <i>La Administración centralizada</i>	884
3. <i>La organización territorial o periférica</i>	887

4.	<i>Los órganos consultivos</i>	888
5.	<i>Entes instrumentales</i>	893
6.	<i>Las dotaciones de servicios y personal: el tema de las transferencias</i>	898
	A) <i>Las transferencias de servicios</i>	898
	B) <i>Las transferencias de funcionarios</i>	902
7.	<i>El régimen jurídico de las Administraciones de las Comunidades Autónomas</i>	907
V.	Otras instituciones estatutarias	907
1.	<i>Consejo de Garantías Estatutarias</i>	908
2.	<i>Los Defensores autonómicos del Pueblo</i>	910
3.	<i>Las Cámaras de Cuentas</i>	912
4.	<i>Los Consejos de Medios Audiovisuales</i>	914
	Bibliografía	917

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

I.	Rasgos esenciales de la historia de la Administración local	923
1.	<i>El mito de la edad dorada del autogobierno local</i>	923
2.	<i>Las reformas finales del Antiguo Régimen</i>	932
3.	<i>La configuración del municipio constitucional</i>	937
4.	<i>La inestabilidad y las reformas continuas de la legislación de régimen local a lo largo del siglo XIX y hasta la Constitución de 1978</i>	945
5.	<i>Notas sobre la conformación de la provincia como entidad local</i>	954
II.	La autonomía de la Administración local	959
1.	<i>La consagración de la autonomía local en la Constitución de 1978. La evolución de los modelos comparados</i>	959
	A) <i>Los enunciados constitucionales: significación de los conceptos</i>	959
	B) <i>Los modelos comparados influyentes: Francia y Alemania</i>	963
	C) <i>Administración autónoma, administración indirecta del Estado</i>	971
2.	<i>Configuración constitucional y garantías de la autonomía local</i>	972
3.	<i>La garantía estatutaria de la autonomía local</i>	980
	A) <i>El carácter intracomunitario del régimen local</i>	980

B)	El contenido y significación de las garantías estatutarias	987
C)	Las divisiones territoriales estatutarias	992
4.	<i>Delimitación de las competencias de las entidades locales</i>	997
A)	Análisis y crítica de la doctrina establecida sobre la competencia de la competencia en materia de Administración local	997
B)	El núcleo esencial y el círculo complementario de las competencias locales	1005
C)	El binomio competencias propias, competencias delegadas.	1009
D)	En particular, las encomiendas de gestión	1016
E)	Las cesiones, delegaciones o transferencias de competencias por las entidades locales	1018
III.	Tipología de las entidades locales y normas de organización	1024
1.	<i>Tipología de las entidades locales.</i>	1024
2.	<i>Las normas de organización.</i>	1030
A)	Principios y normas generales (remisión).	1030
B)	Las potestades de autoorganización de las Administraciones locales	1030
IV.	Los municipios.	1033
1.	<i>El territorio municipal y la creación de municipios nuevos</i>	1033
2.	<i>La vecindad municipal</i>	1039
3.	<i>La organización municipal ordinaria</i>	1047
A)	La elección y destitución de los miembros del ayuntamiento	1048
B)	Órganos necesarios, y organización complementaria de las entidades locales. Los entes instrumentales.	1052
C)	El alcalde y los tenientes de alcalde	1055
D)	El pleno y la junta de gobierno local: atribuciones y régimen de funcionamiento	1056
4.	<i>Regímenes especiales.</i>	1059
A)	Organización y funcionamiento de los municipios de gran población	1059
B)	El régimen especial de Barcelona.	1066
C)	El régimen especial de Madrid	1072
D)	Los regímenes forales e insulares	1075
E)	Las entidades locales menores	1080

V. La organización de las provincias	1084
1. <i>La composición de las Diputaciones. La elección de sus miembros</i> .	1085
2. <i>Órganos de gobierno</i>	1088
A) El Pleno	1088
B) Presidente y Junta de Gobierno	1088
C) Funcionamiento de los órganos y competencias	1089
VI. Las entidades supramunicipales	1091
1. <i>Las agrupaciones de entidades locales como técnica de reforzamiento de su capacidad de gestión: modelos comparados</i>	1091
2. <i>Las mancomunidades de municipios</i>	1097
A) Precedentes y figuras similares	1097
B) El régimen jurídico de las mancomunidades	1101
3. <i>Las áreas metropolitanas</i>	1105
A) Las megápolis o grandes conurbaciones. Técnicas de gobierno y modelos comparados	1105
B) La regulación de las áreas metropolitanas en España	1109
4. <i>Las comarcas</i>	1115
5. <i>Los consorcios</i>	1120
VII. La cooperación y colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales. La colaboración intermunicipal	1127
1. <i>El marco jurídico de la cooperación</i>	1127
2. <i>Los órganos de cooperación</i>	1131
3. <i>Los instrumentos de la cooperación. En especial, los convenios</i> .	1136
VIII. El control sobre las entidades locales	1141
1. <i>La tradición de los controles gubernativos y jurisdiccionales sobre las corporaciones locales</i>	1141
2. <i>El cambio de paradigma tras la aprobación de la Constitución de 1978: fundamentos</i>	1145
3. <i>Las facultades de control en la legislación vigente</i>	1147
Bibliografía	1150
Índice alfabético de autores	1181
Índice de materias	1203