

ÍNDICE GENERAL

Prólogo a la segunda edición	19
--	----

CAPÍTULO I

EL ESTADO CENTRALISTA: FORMACIÓN Y CRISIS DE SUS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

I. Introducción	25
II. Los principios de articulación de la centralización administrativa contemporánea	29
1. <i>La configuración del sistema: la Revolución francesa y la obra napoleónica</i>	29
2. <i>La traslación a España del modelo administrativo francés</i>	33
III. La pervivencia de la centralización administrativa en España: principales características del sistema	40
1. <i>La expansión de la Administración periférica y sus problemas</i>	41
A) El agente general y los agentes periféricos especializados	41
B) Un intento reciente de racionalización de la Administración periférica en el marco de la filosofía centralizadora	45
2. <i>El progresivo vaciamiento de las competencias de las Diputaciones provinciales</i>	48
A) La provincia como entidad local	48
B) La provincialización de servicios y su crisis	49
C) Las especialidades forales	52
3. <i>La situación de la Administración municipal</i>	54
A) Introducción	54
B) El mantenimiento a ultranza de la idea uniformista y sus consecuencias	55
C) La renuncia al empleo de las fórmulas asociativas entre entes locales y otras técnicas útiles para fortalecer las Administraciones municipales	59

D) Progresiva eliminación de la participación municipal en la gestión de los asuntos públicos.	61
4. <i>El sistema de designación de cargos locales al servicio de la centralización</i>	64
IV. Otros elementos de la crisis de la centralización	67
1. <i>Otras quiebras del modelo burocrático-centralizado de Administración</i>	67
2. <i>La incidencia de la idea de participación</i>	71
Nota bibliográfica	75

CAPÍTULO II

ALTERNATIVAS HISTÓRICAS ESPAÑOLAS AL ESTADO CENTRALISTA. EXPERIENCIAS EUROPEAS RECIENTES. EL ENSAYO DE LA ETAPA DE TRANSICIÓN: LAS PREAUTONOMÍAS

I. Introducción. La permanencia en el tiempo de los movimientos anticentralistas	81
II. Las respuestas constitucionales históricas	87
1. <i>Preliminar</i>	87
2. <i>El proyecto de Constitución federal de la República española de 1873</i>	88
3. <i>La solución regionalista en la Constitución de la II República: un antecedente directo del Título VIII de la Constitución de 1978</i>	90
A) La cuestión de la forma del Estado	91
B) La libre disposición de los territorios interesados sobre el acceso a la autonomía	94
C) La distribución de competencias y la prevalencia del Derecho estatal.	97
D) La organización de los poderes autonómicos; en especial las atribuciones del Tribunal de Casación de Cataluña.	100
E) El control sobre las regiones autónomas y los conflictos de competencias.	102
F) Transferencias de servicios	104

III. Excurso sobre la generalización de las tendencias descentralizadoras en Europa	106
1. <i>La puesta en funcionamiento de las regiones italianas. Algunas diferencias entre el sistema italiano y el modelo español de la II República</i>	107
2. <i>Los proyectos de devolución de poderes a Escocia y Gales. . .</i>	114
3. <i>Las reformas constitucionales de 1970 y 1980 en Bélgica . .</i>	122
4. <i>La regionalización en Francia</i>	127
IV. El ensayo de la etapa de transición: las preautonomías. .	134
1. <i>Introducción</i>	134
2. <i>El proceso de instauración de las preautonomías</i>	136
3. <i>Tipología y mapa de los entes preautonómicos</i>	139
4. <i>La organización de los entes preautonómicos y algunos problemas de régimen jurídico</i>	140
A) <i>Organización</i>	140
B) <i>El régimen jurídico de los actos y otros problemas de control y coordinación</i>	144
5. <i>Las transferencias de competencias y servicios</i>	147
A) <i>El procedimiento y sus problemas</i>	147
B) <i>Las propuestas de transferencias y su complementación técnica</i>	149
C) <i>Valoración de las transferencias</i>	152
D) <i>El impacto de las transferencias en la Administración estatal</i>	154
Nota bibliográfica	155

CAPÍTULO III

**LOS PRINCIPIOS GENERALES DE ORDENACIÓN
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

I. Introducción	163
II. El principio dispositivo en materia de autonomías y los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981	165
1. <i>La libre disponibilidad de los territorios interesados en cuanto al acceso a la autonomía y la determinación de su contenido . . .</i>	165

2.	<i>La Comisión de Expertos sobre autonomías y los Pactos autonómicos</i>	170
A)	El Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías	170
B)	Los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981.	177
III.	La forma del Estado: ¿federal o regional?	181
1.	<i>La abstención del constituyente en la definición de la forma de Estado</i>	181
2.	<i>Los intentos doctrinales de caracterizar un tipo intermedio de Estado entre el unitario y el federal: el Estado regional.</i>	182
3.	<i>Las posiciones doctrinales sobre las notas esenciales de los sistemas federales</i>	185
4.	<i>La reducción de las notas diferenciales entre el regionalismo y el federalismo: el caso español</i>	189
IV.	Unidad y autonomía.	196
1.	<i>Significado y contenido de la autonomía</i>	197
A)	Aproximación al concepto de autonomía	197
B)	La autonomía de las nacionalidades y regiones	202
a)	Las acepciones del término Estado.	202
b)	Las características esenciales de la autonomía en la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional.	204
c)	La garantía constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones	210
C)	Los límites generales de la autonomía	213
a)	Planteamiento	213
b)	Las exigencias unitarias y el interés general (remisión).	214
c)	El principio de solidaridad.	215
d)	El principio de igualdad	220
e)	La libertad de circulación de las personas y los bienes	224
f)	El límite del territorio	228
2.	<i>El principio de unidad</i>	240
A)	Significación general	240
B)	El criterio del interés general	243
C)	El principio de unidad exige que los poderes del Estado queden en una posición de supremacía.	247
D)	La expansión de los poderes de las instituciones unitarias y la tendencia a la centralización de los sistemas federales y regionales.	251
3.	<i>Breve recapitulación.</i>	258

V. El principio de cooperación	259
1. <i>Los fundamentos de la cooperación</i>	259
2. <i>Articulación técnica de la cooperación</i>	272
A) Manifestaciones orgánicas.	272
B) Manifestaciones funcionales	283
Nota bibliográfica	299

CAPÍTULO IV

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

I. El acceso a la autonomía: variedad de la regulación constitucional	309
II. La iniciativa autonómica	312
1. <i>Requisitos generales de los actos de iniciativa</i>	312
A) Presupuestos de la iniciativa autonómica	312
B) Los titulares ordinarios de la iniciativa autonómica	314
C) El régimen de los actos de iniciativa	316
2. <i>Las variaciones constitucionales sobre el régimen ordinario de la iniciativa</i>	320
A) Precisiones complementarias sobre el régimen del artículo 143	320
B) La iniciativa reforzada del artículo 151	321
C) El caso particular de los territorios que plebiscitaron en el pasado proyectos de Estatuto de Autonomía.	326
D) El régimen especial de Navarra	327
E) La iniciativa de Ceuta y Melilla.	329
3. <i>La intervención de las Cortes Generales en la iniciativa autonómica</i>	330
A) La autorización de Comunidades Autónomas uniprovinciales	330
B) La intervención de las Cortes en relación con los territorios no integrados en la organización provincial	332
C) La sustitución de la iniciativa autonómica	332
III. Los procedimientos de elaboración de los Estatutos	334
1. <i>El procedimiento del artículo 146 de la Constitución</i>	335
2. <i>El procedimiento del artículo 151.2 de la Constitución</i>	339

3.	<i>Los Estatutos «acordados»</i>	343
4.	<i>La vía llamada de «mejoramiento del Fuero»</i>	345
IV.	La agregación de territorios como procedimiento singular de acceso a la autonomía o de alteración de su régimen	348
V.	El Estatuto como norma jurídica	351
1.	<i>Naturaleza jurídica del Estatuto</i>	351
2.	<i>La posición del Estatuto en el sistema de fuentes</i>	357
	A) La adecuación a la Constitución. El recurso previo de inconstitucionalidad	357
	B) El Estatuto y las demás leyes del Estado	360
	C) El Estatuto de Autonomía y las demás normas autonómicas	365
3.	<i>La materia estatutaria</i>	368
	A) El contenido obligatorio de los Estatutos	368
	B) Las normas de carácter no estatutario recogidas en los Estatutos	372
	C) En especial, las normas programáticas	378
4.	<i>La reforma de los Estatutos</i>	383
	A) Principios generales.	383
	B) Los procedimientos de reforma de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución	385
	C) El procedimiento de reforma de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146	387
	D) Los procedimientos especiales de reforma relativos a la alteración de la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma	387
	E) ¿Reformas <i>extra ordinem</i> del Estatuto?	388
	Nota bibliográfica	390

CAPÍTULO V

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I.	Introducción	396
II.	El problema de la distribución de competencias	397
1.	<i>La variedad del reparto material y la uniformidad de las soluciones técnicas.</i>	397

2.	<i>Las técnicas generales de distribución de competencias entre las instancias centrales y los poderes autonómicos</i>	399
A)	El sistema de lista y su evolución.	399
B)	Las cláusulas generales y las competencias residuales . .	412
C)	Exclusividad, concurrencia, compartición	415
D)	Delegación, vigilancia. Otras técnicas aplicativas	419
III.	Los principios de la Constitución de 1978 sobre reparto de competencias: planteamiento general	421
IV.	Las listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución. Los criterios para el reparto de atribuciones	423
1.	<i>La funcionalidad de las dos listas.</i>	423
2.	<i>La concentración de técnicas distributivas y la tendencia al agotamiento de la operación de reparto de competencias</i>	425
3.	<i>La lista del artículo 148 de la Constitución y las competencias de las Comunidades de segundo grado</i>	428
4.	<i>La estructura normativa y las técnicas de reparto de competencias en la lista del artículo 149.1 de la Constitución.</i>	431
V.	Competencias de atribución, competencias residuales, competencia de la competencia	437
VI.	La instrumentación normativa del reparto de competencias	443
1.	<i>El bloque de la constitucionalidad en materia de distribución de competencias. En particular, el valor normativo prevalente de la Constitución</i>	443
2.	<i>Análisis de la función delimitadora de competencias de las normas estatales</i>	445
VII.	El régimen de las competencias exclusivas y el significado general de la concurrencia	456
1.	<i>Concepto y significación de las competencias exclusivas</i>	456
2.	<i>El régimen de las competencias exclusivas</i>	469
3.	<i>Los supuestos de concurrencia: remisión</i>	473
VIII.	El significado de los conceptos y la interpretación de las fórmulas constitucionales	475
1.	<i>La utilización de «nociónes intrínsecas» a la propia Constitución</i>	475

2.	<i>La materia</i>	476
3.	<i>El contenido funcional de la competencia: legislación, legislación básica, ejecución</i>	483
4.	<i>Las competencias implícitas</i>	489
	A) Origen, contenido y desarrollo de la doctrina	489
	B) Especial referencia a la doctrina de la naturaleza de las cosas.	493
	C) En particular, la cuestión de las materias conexas	495
5.	<i>El valor interpretativo de las normas preconstitucionales y de los Reales Decretos de transferencias</i>	498
IX.	Las competencias legislativas	502
1.	<i>Sobre la fundamentación constitucional de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas</i>	502
2.	<i>La naturaleza de las leyes regionales</i>	505
3.	<i>Requisitos y límites de la ley territorial</i>	511
	A) En general.	511
	B) Iniciativa, promulgación y publicación	511
	C) La cuestión de los límites: planteamiento y remisión	513
4.	<i>Los principios de ordenación de las relaciones entre normas</i>	515
	A) Jerarquía y competencia.	515
	B) El principio de prevalencia.	519
5.	<i>La supletoriedad del Derecho estatal</i>	530
6.	<i>Legislación estatal y legislación autonómica: problemas de articulación</i>	537
	A) El principio de continuidad del ordenamiento, la sustitución y la recepción de la legislación estatal por la legislación autonómica	537
	B) La legislación básica y la denominada legislación de «desarrollo»	542
	a) El contenido de la competencia sobre las bases.	542
	b) La instrumentación normativa de las bases.	549
	c) Las operaciones de «desarrollo» normativo.	553
	d) En particular, el desarrollo sin la previa existencia de una legislación básica formalizada como tal.	557
	C) La fijación de principios normativos uniformes en las materias de competencia legislativa plena de las Comunidades Autónomas: las leyes de armonización.	562

D)	La ley territorial y la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas	566
a)	La extensión de la reserva material en favor de la ley territorial	566
b)	Los reglamentos	568
c)	La legislación delegada	571
E)	¿Es admisible el Decreto-ley territorial?	572
X.	Las competencias ejecutivas	574
1.	<i>Las repercusiones organizativas del reparto de competencias ejecutivas</i>	<i>574</i>
2.	<i>Los principios de la distribución de competencias ejecutivas</i>	<i>579</i>
3.	<i>La delegación y las fórmulas participativas de gestión como técnicas complementarias para la articulación de las competencias ejecutivas</i>	<i>582</i>
XI.	La vigilancia y la aplicación de la coacción estatal	586
1.	<i>Planteamiento</i>	<i>586</i>
2.	<i>La vigilancia estatal sobre el ejercicio de las competencias ejecutivas</i>	<i>587</i>
3.	<i>El empleo de la coacción estatal</i>	<i>593</i>
4.	<i>La intervención estatal</i>	<i>601</i>
XII.	La ampliación extraestatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas	602
1.	<i>La interpretación de los párrafos 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución</i>	<i>602</i>
2.	<i>Las delegaciones legislativas en el artículo 150.1.</i>	<i>606</i>
3.	<i>Las transferencias y delegaciones del artículo 150.2.</i>	<i>609</i>
	Nota bibliográfica	613

CAPÍTULO VI

LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS EN LOS PRINCIPALES SECTORES DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA

I.	Introducción	628
-----------	-------------------------------	------------

II. Relaciones internacionales	630
1. <i>En general.</i>	630
2. <i>La celebración de tratados y su recepción en el derecho interno</i>	631
3. <i>La ejecución de los tratados.</i>	643
III. Las competencias económicas: principios generales de ordenación	647
1. <i>Introducción.</i>	647
2. <i>La tendencia a la concentración en los poderes centrales de las competencias económicas fundamentales</i>	647
3. <i>El modelo económico y los límites al ejercicio de las competencias económicas establecidas en la Constitución</i>	653
4. <i>Las bases de la ordenación de la economía y otros poderes económicos del Estado.</i>	658
5. <i>Las competencias económicas de las Comunidades Autónomas</i> .	666
6. <i>La coordinación de las decisiones económicas.</i>	669
7. <i>En particular, la planificación.</i>	672
IV. Agricultura, montes, caza y pesca	675
1. <i>El régimen general de la distribución de competencias en materia de agricultura y sus especialidades</i>	675
A) <i>El principio general del artículo 148.1.7.^a de la Constitución.</i>	675
B) <i>Referencia a otros sistemas comparados</i>	678
C) <i>El contenido de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura y los títulos competenciales del Estado</i>	682
2. <i>Análisis de algunas manifestaciones de la intervención pública en el sector agrario</i>	687
A) <i>Investigación agraria</i>	687
B) <i>Capacitación y extensión agraria</i>	689
C) <i>Reforma y desarrollo agrario</i>	692
D) <i>Industrias agrarias y denominaciones de origen</i>	695
E) <i>Conclusión y referencia final a otras actuaciones públicas en relación con la agricultura.</i>	699
3. <i>Montes, vías pecuarias y espacios naturales protegidos.</i>	701
4. <i>Caza y pesca.</i>	708

V. Recursos naturales	712
1. <i>En general</i>	712
2. <i>La cuestión de los aprovechamientos hidráulicos</i>	713
VI. Ordenación del territorio, infraestructuras, equipamientos	720
1. <i>Los problemas de la descentralización plena de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo</i>	720
2. <i>El carácter instrumental de las competencias sobre las obras públicas</i>	731
3. <i>Las singularidades de los criterios del interés general, el territorio y el dominio público en el reparto de atribuciones en materia de puertos y aeropuertos, carreteras, autopistas y ferrocarriles</i>	732
VII. Industria y comercio	742
1. <i>La intervención en la industria</i>	742
2. <i>Las ferias y el comercio interior</i>	747
VIII. Transportes	752
1. <i>En general</i>	752
2. <i>De nuevo sobre las especialidades del límite del territorio</i>	754
IX. Medio ambiente	759
1. <i>Centralización y descentralización en materia de medio ambiente</i>	759
2. <i>La distribución de competencias</i>	766
A) <i>La posición residual del medio ambiente en las listas de distribución de competencias</i>	766
B) <i>El medio ambiente como título competencial</i>	767
C) <i>Las materias conexas con el medio ambiente</i>	771
D) <i>La cuestión de las «normas adicionales de protección»</i>	774
X. Sanidad y Seguridad Social	776
1. <i>La distribución de competencias</i>	776
2. <i>Incidencia en el reparto de competencias del modelo sanitario</i>	785
3. <i>Coordinación y planificación sanitaria</i>	788
XI. Cultura	790
1. <i>Descentralización política y cultura</i>	790
2. <i>Algunas referencias comparadas</i>	795

3.	<i>Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación con la cultura</i>	799
	A) Delimitación de la materia objeto de análisis	799
	B) Sobre el diferente nivel de competencias de las Comunidades de primero y segundo grado	800
	C) La concurrencia total o paralelismo pleno como característica de la distribución de competencias en materia de cultura: el artículo 149.2	802
	D) Precisiones sobre la distribución de competencias en algunas materias culturales	805
	a) Introducción	805
	b) Las especialidades sobre el régimen general del cine, el teatro, la música y los libros	806
	c) La propiedad intelectual	808
	d) Museos, bibliotecas, archivos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural. Referencia a los conservatorios de música	811
	e) Patrimonio histórico-artístico	816
	f) Fundaciones culturales.	821
XII.	Educación e investigación	822
	1. <i>Sobre el reparto de competencias en la materia educativa en general</i>	822
	2. <i>La alta inspección</i>	829
	3. <i>La incidencia en el reparto de competencias de la consagración constitucional de la autonomía universitaria</i>	832
	4. <i>Investigación</i>	835
XIII.	Medios de comunicación social	838
	1. <i>Las previsiones constitucionales y estatutarias y su interpretación</i>	838
	2. <i>La radio</i>	841
	3. <i>La televisión</i>	843
XIV.	Seguridad pública	846
XV.	La legislación sobre las principales ramas del Derecho . .	851
	1. <i>En general</i>	851
	2. <i>La cuestión de los derechos civiles forales o especiales</i>	859
	Nota bibliográfica	866