

# ÍNDICE GENERAL

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

## CAPÍTULO I

### EL ESTADO CENTRALISTA: FORMACIÓN Y CRISIS DE SUS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

<b>I. Introducción . . . . .</b>	<b>25</b>
<b>II. Los principios de articulación de la centralización administrativa contemporánea . . . . .</b>	<b>29</b>
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
<b>III. La pervivencia de la centralización administrativa en España: principales características del sistema . . . . .</b>	<b>40</b>
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
<b>IV. Otros elementos de la crisis de la centralización</b> . . . . .	67
1. <i>Otras quiebras del modelo burocrático-centralizado de Administración</i> . . . . .	67
2. <i>La incidencia de la idea de participación</i> . . . . .	71
<b>Nota bibliográfica</b> . . . . .	75

## CAPÍTULO II

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

<b>I. Introducción. La permanencia en el tiempo de los movimientos anticentralistas</b> . . . . .	81
<b>II. Las respuestas constitucionales históricas</b> . . . . .	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

<b>III. Excurso sobre la generalización de las tendencias descentralizadoras en Europa . . . . .</b>	<b>106</b>
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
<b>IV. El ensayo de la etapa de transición: las preautonomías. .</b>	<b>134</b>
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
<b>Nota bibliográfica . . . . .</b>	<b>155</b>

CAPÍTULO III

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

<b>I. Introducción . . . . .</b>	<b>163</b>
<b>II. El principio dispositivo en materia de autonomías y los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981 . . . . .</b>	<b>165</b>
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
<b>III.</b>	<b>La forma del Estado: ¿federal o regional?</b> . . . . .	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
<b>IV.</b>	<b>Unidad y autonomía.</b> . . . . .	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

<b>V. El principio de cooperación</b> . . . . .	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
<b>Nota bibliográfica</b> . . . . .	299

CAPÍTULO IV

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

<b>I. El acceso a la autonomía: variedad de la regulación constitucional</b> . . . . .	309
<b>II. La iniciativa autonómica</b> . . . . .	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
<b>III. Los procedimientos de elaboración de los Estatutos</b> . . . . .	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
<b>IV.</b>	<b>La agregación de territorios como procedimiento singular de acceso a la autonomía o de alteración de su régimen</b> . . . . .	348
<b>V.</b>	<b>El Estatuto como norma jurídica</b> . . . . .	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
	<b>Nota bibliográfica</b> . . . . .	390

## CAPÍTULO V

### LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<b>I.</b>	<b>Introducción</b> . . . . .	396
<b>II.</b>	<b>El problema de la distribución de competencias</b> . . . . .	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
<b>III.</b>	<b>Los principios de la Constitución de 1978 sobre reparto de competencias: planteamiento general . . . . .</b>	<b>421</b>
<b>IV.</b>	<b>Las listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución. Los criterios para el reparto de atribuciones . . . . .</b>	<b>423</b>
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
<b>V.</b>	<b>Competencias de atribución, competencias residuales, competencia de la competencia . . . . .</b>	<b>437</b>
<b>VI.</b>	<b>La instrumentación normativa del reparto de competencias . . . . .</b>	<b>443</b>
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
<b>VII.</b>	<b>El régimen de las competencias exclusivas y el significado general de la concurrencia . . . . .</b>	<b>456</b>
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
<b>VIII.</b>	<b>El significado de los conceptos y la interpretación de las fórmulas constitucionales . . . . .</b>	<b>475</b>
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
<b>IX.</b>	<b>Las competencias legislativas.</b> . . . . .	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
<b>X.</b>	<b>Las competencias ejecutivas . . . . .</b>	<b>574</b>
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>
<b>XI.</b>	<b>La vigilancia y la aplicación de la coacción estatal . . . . .</b>	<b>586</b>
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>
<b>XII.</b>	<b>La ampliación extraestatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas . . . . .</b>	<b>602</b>
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>
	<b>Nota bibliográfica . . . . .</b>	<b>613</b>

CAPÍTULO VI

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

<b>I.</b>	<b>Introducción . . . . .</b>	<b>628</b>
-----------	-------------------------------	------------

<b>II. Relaciones internacionales</b> . . . . .	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
<b>III. Las competencias económicas: principios generales de ordenación</b> . . . . .	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
<b>IV. Agricultura, montes, caza y pesca</b> . . . . .	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.<sup>a</sup> 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

<b>V. Recursos naturales</b> . . . . .	712
1. <i>En general</i> . . . . .	712
2. <i>La cuestión de los aprovechamientos hidráulicos</i> . . . . .	713
<b>VI. Ordenación del territorio, infraestructuras, equipamientos</b> . . . . .	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
<b>VII. Industria y comercio</b> . . . . .	742
1. <i>La intervención en la industria</i> . . . . .	742
2. <i>Las ferias y el comercio interior</i> . . . . .	747
<b>VIII. Transportes</b> . . . . .	752
1. <i>En general</i> . . . . .	752
2. <i>De nuevo sobre las especialidades del límite del territorio</i> . . . . .	754
<b>IX. Medio ambiente</b> . . . . .	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
<b>X. Sanidad y Seguridad Social</b> . . . . .	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
<b>XI. Cultura</b> . . . . .	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
<b>XII.</b>	<b>Educación e investigación</b> . . . . .	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
<b>XIII.</b>	<b>Medios de comunicación social</b> . . . . .	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
<b>XIV.</b>	<b>Seguridad pública</b> . . . . .	846
<b>XV.</b>	<b>La legislación sobre las principales ramas del Derecho</b> . .	851
	1. <i>En general</i> . . . . .	851
	2. <i>La cuestión de los derechos civiles forales o especiales</i> . . . . .	859
	<b>Nota bibliográfica</b> . . . . .	866