

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) La opción general por un modelo institucional burocrático de Administración	104
	B) La división horizontal de competencias: departamentalización y personalidad única de la Administración	105
	C) La estructura piramidal o jerarquizada	108
	D) Los tipos de órganos consultivos	109
	E) Burocratización de los órganos de dirección	111
	F) Las formas de Administración indirecta: remisión. Los entes instrumentales	112
	G) Administración por Comisiones	115
5.	<i>La ordenación de la burocracia</i>	117
	A) Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas	118
	B) Autonomía y organización de la burocracia. El sistema mixto español y la cuestión de la intercomunicación de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas	126
	C) Los contenidos uniformes del régimen de los funcionarios	130
6.	<i>Régimen jurídico de las Administraciones autónomas</i>	133
	A) El equilibrio general entre privilegios y garantías	134
	B) La disciplina del ejercicio de las competencias y las transferencias interorgánicas	136
	C) Procedimiento general, sustitución de trámites y procedimientos en doble instancia.	138
	D) Recursos administrativos	139
	E) Patrimonio y contratación	141
	F) Régimen presupuestario: remisión	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 «bloque 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>	502
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>	512
3.	<i>Los recursos propios: tributos, recargos, endeudamiento, recursos de Derecho privado</i>	515
4.	<i>Los instrumentos de nivelación financiera.</i>	518
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>	525
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>	527
VI.	Las competencias en materia financiera y tributaria y su coordinación	534
	Nota bibliográfica	536