

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO PRIMERO

ESTRUCTURA, CARACTERES Y DINÁMICA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

I. Significado y constitucionalización del concepto de ordenamiento jurídico.	23
1. <i>La idea de ordenamiento en la Constitución</i>	23
2. <i>La defectuosa regulación constitucional de la pluralidad de fuentes</i>	30
3. <i>La ordenación constitucional de la dinámica del sistema normativo: aspectos generales.</i>	43
4. <i>Las patologías del sistema normativo escrito y el problema del conocimiento del Derecho vigente</i>	48
A) <i>La crisis del ideal codificador.</i>	48
B) <i>Situación y correcciones de un sistema normativo caótico</i>	56
C) <i>Los fundamentos constitucionales de la exigencia de certeza, claridad y predecibilidad de las normas escritas</i>	62
5. <i>La posición de los principios generales del Derecho</i>	67
A) <i>La significación actual de los principios en el ordenamiento jurídico</i>	67
B) <i>La fijación o determinación de los principios generales</i>	71
C) <i>La cuestión del rango de los principios generales.</i>	83
6. <i>Costumbres, prácticas y usos con relevancia normativa</i>	85
A) <i>Revisión crítica de la dogmática de la costumbre en el Derecho Público</i>	85
B) <i>Excurso sobre las prácticas, usos y precedentes con valor normativo de los órganos del Estado.</i>	95
C) <i>Legalización de las costumbres y costumbres independientes.</i>	102
D) <i>Las nuevas formas de creación social del Derecho: usos y prácticas normativas de origen privado y relevancia administrativa.</i>	108

7.	<i>La jurisprudencia</i>	114
	A) El antiguo debate sobre la jurisprudencia como fuente. . .	114
	B) La posición de la jurisprudencia en el sistema de fuentes . .	121
	C) La ordenación de la jurisprudencia: la vinculación de los Tribunales	127
II.	Vigencia, validez y eficacia de las normas	131
1.	<i>La significación jurídica de los conceptos</i>	131
2.	<i>El inicio de la vigencia: la publicación de las normas</i>	139
	A) Los precedentes y los problemas de la consagración cons- titucional de la garantía de publicidad de las normas es- critas	139
	B) Naturaleza, requisitos y efectos de la publicación.	146
3.	<i>Aplicabilidad, normas programáticas y eficacia directa</i>	152
4.	<i>El ciclo de la vigencia y las proyecciones de la eficacia</i>	158
	A) Suspensión, anulación y eficacia prospectiva	158
	B) Derogación, ultraactividad y reviviscencia.	166
	a) Técnica, clases y justificación constitucional de la deroga- ción	166
	b) La ultraactividad ordinaria de las normas derogadas y la excepcional reviviscencia	174
5.	<i>Retroactividad e irretroactividad</i>	178
	A) Políticas legislativas y relevancia constitucional de la irre- troactividad.	178
	B) La significación del concepto de retroactividad	184
	C) Los límites constitucionales a la retroactividad de las nor- mas: el papel del principio de confianza.	190
	D) Retroactividad y responsabilidad.	200
6.	<i>La aplicación territorial de las normas</i>	204
	A) De la delimitación del territorio en general	204
	B) La posible extraterritorialidad de algunas regulaciones de entidades infraestatales	209
7.	<i>El principio de buena fe como criterio básico para la aplicación de las normas</i>	213
III.	La ordenación de las relaciones internormativas	220
1.	<i>El principio de jerarquía</i>	220
	A) La formación del principio	220
	B) Régimen jurídico y aplicaciones de la jerarquía	226

2.	<i>El principio de competencia</i>	232
	A) La competencia como clave de bóveda de los ordenamientos complejos	232
	B) Relevancia constitucional del principio y técnicas para hacerlo efectivo	236
	C) La dinámica de las competencias legislativas y sus efectos de desplazamiento e invalidación de normas en conflicto	240
	D) La exclusividad y la técnica de las reservas normativas	247
	E) La compartición, la concurrencia, y el principio de subsidiariedad como criterio relativo al ejercicio de las competencias	256
3.	<i>El principio de prevalencia</i>	262
	A) Precedentes y transformaciones del principio. Su significación	262
	B) Ámbito y efectos del principio de prevalencia.	268
	C) Regímenes singulares del principio de primacía: la concreción legislativa del reparto de competencias y sus garantías en los sistemas de justicia constitucional difusa	274
4.	<i>El principio de supletoriedad</i>	277
	A) Las propuestas fundamentales de interpretación del artículo 149.3 CE	277
	B) La jurisprudencia constitucional: consideraciones sobre las críticas doctrinales	281
	C) las funciones y aplicaciones de la cláusula de supletoriedad	289
	Bibliografía	293

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA

I.	Planteamiento	311
II.	La configuración histórica de las principales características de la Constitución como norma jurídica	316
	1. <i>Los pactos constituyentes y sus transformaciones</i>	316
	2. <i>La Constitución como norma superior: emergencia y crisis de la idea</i>	328
	3. <i>El control de la constitucionalidad de las leyes: las causas que determinaron el no establecimiento de un sistema de control de las leyes en el constitucionalismo europeo y los criterios seguidos para su implantación ulterior</i>	337

4.	<i>La eficacia normativa de los contenidos materiales de las Constituciones decimonónicas.</i>	346
	A) Crítica de las tesis sobre el carácter no normativo de las Constituciones decimonónicas	346
	B) La eficacia de las determinaciones constitucionales sobre la organización del Estado	351
	C) La realización de los derechos y las garantías constitucionales para su efectivo ejercicio	358
	a) Planteamiento	358
	b) La trayectoria de la Declaración de Derechos de 1789	360
	c) Las libertades personales declaradas en las Constituciones decimonónicas. Su suspensión como prueba de su eficacia ordinaria	363
	d) Derechos de carácter económico y social	369
	e) Las garantías jurisdiccionales	378
III.	La estructura normativa de la Constitución vigente.	391
1.	<i>El carácter vinculante de las normas constitucionales: posiciones del legislador, los jueces y tribunales y la Administración Pública.</i>	391
	A) Delimitación y caracteres de lo vinculante	391
	B) Mandatos, encomiendas, límites y otras manifestaciones de la vinculación legislativa	395
	C) Constitución y jueces	401
	D) El sometimiento a la Constitución de la Administración Pública.	405
2.	<i>Tipología de las normas constitucionales</i>	406
	A) En general	406
	B) Reglas y principios	408
	C) Derechos y garantías.	414
	D) Normas de organización de los poderes y reglas sobre competencias, reenvíos y desconstitucionalización	426
IV.	La superioridad normativa de la Constitución.	436
1.	<i>Planteamiento</i>	436
2.	<i>La garantía jurisdiccional de la integridad y superioridad de la Constitución. La descentralización del sistema: las decisiones de los jueces ordinarios sobre interpretación e inaplicación de las leyes</i>	437
	A) La aplicación expansiva del principio de interpretación de las normas conforme a la Constitución	442
	B) La influencia del Derecho Comunitario europeo.	446

3.	<i>Reformas de la Constitución y otras transformaciones y mutaciones de la misma.</i>	454
V.	La articulación entre la Constitución interna y la Constitución comunitaria europea	463
1.	<i>Los tratados comunitarios como «Constitución europea». Su significación normativa</i>	464
2.	<i>La progresiva incorporación a los tratados de elementos característicos de las normas constitucionales.</i>	480
	A) De la separación de poderes y la democracia en Europa	480
	B) Las competencias constitucionales de la Unión Europea	485
	C) Los derechos fundamentales y sus garantías.	493
VI.	La europeización de la Constitución	499
1.	<i>La adaptación de las Constituciones estatales a la Constitución europea</i>	499
2.	<i>Constitucionalidad y convencionalidad de los tratados y las leyes. Las colisiones entre normas y la depuración del ordenamiento .</i>	515
3.	<i>Reformas, mutaciones constitucionales y redistribución del poder constituyente</i>	525
Bibliografía	535

CAPÍTULO TERCERO

LAS FORMAS DE LA LEY

I.	Reconstrucción de la teoría de la ley.	553
1.	<i>Planteamiento: superioridad, fuerza, valor y rango de ley</i>	553
2.	<i>Las características de la ley en el Estado legal, unitario y centralizado</i>	560
3.	<i>La decadencia de la concepción tradicional. La teoría de la ley en los ordenamientos constitucionales complejos.</i>	566
	A) Consideraciones generales sobre las transformaciones de la doctrina clásica	566
	B) La fragmentación de la voluntad general y la limitación constitucional de la ley, como criterios centrales para la reconstrucción de la teoría general	574
	C) Conclusiones sobre la teoría de la ley	581
II.	Las formas de la legislación europea	583
1.	<i>Estructura y características de un ordenamiento desordenado</i>	583

2.	<i>El Derecho originario: los Tratados constitutivos</i>	587
3.	<i>Las normas típicas y principales del Derecho comunitario derivado: reglamentos (leyes), directivas (leyes-marco) y reglamentos europeos delegados</i>	594
	A) El régimen general de las normas comunitarias	594
	B) Los reglamentos (leyes europeas).	598
	C) Las directivas (leyes-marco) comunitarias	600
	D) Los reglamentos comunitarios delegados (remisión)	605
III.	Las leyes de las Cortes Generales	606
1.	<i>Introducción</i>	606
2.	<i>Las leyes orgánicas</i>	608
	A) Antecedentes y configuración constitucional.	608
	B) Carácter material de la reserva de ley orgánica	611
	C) Delimitación del ámbito de la reserva	614
	D) Régimen jurídico de las relaciones con la ley ordinaria	621
	E) Procedimiento de elaboración	623
3.	<i>Las leyes ordinarias</i>	624
	A) Concepto	624
	B) El procedimiento legislativo general	625
	C) Sanción y promulgación	628
	D) Las especialidades de las leyes de presupuestos en cuanto a su contenido y procedimiento de elaboración.	632
IV.	Las normas del Gobierno con categoría de ley	636
1.	<i>Los decretos-leyes</i>	636
	A) Antecedentes	636
	B) Regulación constitucional: concepto y características	638
	C) Competencias y presupuesto de hecho habilitante	639
	D) Materias excluidas	642
	E) Convalidación del decreto-ley	646
2.	<i>Los decretos legislativos</i>	649
	A) Antecedentes de una peculiar forma de participación del ejecutivo en la función legislativa	649
	B) Fundamento y modalidades de las delegaciones legislativas. Reconsideración de la doctrina mayoritaria	654
	C) Los límites de las leyes de delegación	658
	D) Los límites de los decretos legislativos	664
V.	Los Estatutos de Autonomía	666
1.	<i>Introducción a las peculiaridades del Estatuto como norma</i>	666

2.	<i>La elaboración y aprobación de los Estatutos</i>	669
	A) La iniciativa autonómica como presupuesto del procedimiento estatutario	669
	B) El procedimiento de elaboración de los Estatutos	677
	a) El procedimiento ordinario	677
	b) El procedimiento especial	679
	c) La tramitación como ley orgánica	683
	d) El procedimiento singular de «amejoramiento del Fuero».	684
3.	<i>Naturaleza, contenido y fuerza normativa de los Estatutos</i>	687
	A) El Estatuto, ley del Estado o norma paccionada.	687
	B) La definición constitucional de la reserva estatutaria.	693
	a) El alcance y los problemas de la desconstitucionalización de la organización territorial del Estado	693
	b) El contenido esencial de la reserva.	698
	c) La incidencia de las leyes estatales en los contenidos de las regulaciones estatutarias	700
	d) Las remisiones estatutarias a la legislación autonómica	704
	C) Las autodelegaciones de competencias.	705
4.	<i>El mito del Estatuto-Constitución</i>	709
	A) Las emulaciones estatutarias de la Constitución.	709
	B) Límites a la consagración de principios, a las declaraciones de derechos y a los mandatos al legislador contenidos en los Estatutos	717
5.	<i>La reforma de los Estatutos</i>	725
	A) Los procedimientos a seguir y su regulación.	725
	B) La concurrencia de voluntades en la reforma y el poder de enmienda de las Cortes Generales.	728
VI.	Las leyes autonómicas	733
	1. <i>Fundamentos constitucionales</i>	733
	2. <i>Características de las leyes autonómicas como normas. Comparación general con las leyes del Estado</i>	736
	3. <i>La elaboración de las leyes autonómicas</i>	741
	4. <i>Reservas y remisiones a la ley autonómica</i>	743
VII.	Las normas de integración y articulación de la legislación estatal y autonómica	746
	1. <i>La legislación básica del Estado y la legislación autonómica de desarrollo</i>	746
	A) De la compartición de potestades legislativas y la cooperación en su ejercicio: las previsiones de la Constitución	746

B)	La delimitación de lo básico: el contenido y las formas de la regulación	755
a)	La significación del concepto y su contenido esencial	755
b)	Los límites negativos de la legislación básica.	761
C)	Las características de las normas autonómicas de «desarrollo legislativo»	767
D)	La concepción material y la identificación formal de lo básico: el problema de la seguridad y la estabilidad del reparto de las competencias legislativas.	771
E)	Las técnicas de articulación de la legislación básica y la de desarrollo: crítica del carácter monolítico de las prácticas establecidas y referencia a otros instrumentos normativos constitucionales	777
2.	<i>Las leyes de armonización</i>	782
3.	<i>Leyes marco y leyes de transferencia y delegación</i>	786
A)	Las técnicas normativas enunciadas en los párrafos 1 y 2 del artículo 150 CE	786
B)	Las características de las leyes marco	789
C)	Las leyes de transferencia y delegación.	793
VIII.	La ejecución autonómica de la legislación del Estado	797
1.	<i>El ámbito de las competencias autonómicas de ejecución: ejecución propia y delegada.</i>	797
2.	<i>La supervisión y vigilancia sobre el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de las leyes estatales</i>	800
3.	<i>La adopción de medidas de ejecución conducentes a corregir el incumplimiento de la legislación estatal con ocasión de su ejecución o aplicación autonómica.</i>	805
Bibliografía	809

CAPÍTULO CUARTO

EL REGLAMENTO

I.	Concepto y características principales del reglamento como norma	851
1.	<i>Definición y significación en el ordenamiento</i>	851
2.	<i>Diferencias con los actos administrativos y las instrucciones jerárquicas internas.</i>	855

II. El fracaso de la pretensión de atribuir al poder legislativo el monopolio de la creación del Derecho	862
1. <i>El ensayo del primer constitucionalismo europeo de concentración de los poderes normativos en el legislador</i>	862
2. <i>La emergencia y evolución del poder reglamentario</i>	866
A) Sus fundamentos en Francia	866
B) La evolución del poder reglamentario en España.	871
III. Los dominios de la ley y el reglamento.	876
1. <i>La reserva de ley: la formación de la teoría general</i>	876
A) Primera época: la configuración de la reserva en torno a la separación de poderes y a la salvaguarda de la propiedad y la libertad.	877
B) Segunda etapa: la inclusión en la reserva de ley de limitaciones a la libertad de disposición del legislador	885
C) Tercera etapa: la inclusión en la reserva de ley de todas las decisiones públicas esenciales y la predeterminación básica de la actuación de los demás poderes del Estado	891
2. <i>La formación de las reservas reglamentarias</i>	896
3. <i>Las reservas de ley en la Constitución</i>	901
A) La reserva a la ley de todas las decisiones esenciales	902
B) Las garantías de las instituciones y el contenido esencial de los derechos forman parte de la reserva de ley	906
C) La delimitación por la ley, en las materias reservadas, del contenido de las potestades de los demás poderes públicos	911
D) El problema de la delimitación del contenido de la reserva de ley	915
a) La tipología de las reservas	915
b) En particular, reservas absolutas y reservas relativas.	918
E) Análisis del contenido de la reserva en algunas materias concretas	920
a) El complemento de las normas técnicas en el caso de las reservas absolutas	920
b) El carácter de la reserva absoluta en materia penal y sancionadora	922
c) La configuración de las reservas en materia tributaria.	925
d) La especial flexibilidad de las reservas en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción	926
IV. La articulación técnica de las relaciones entre la ley y el reglamento	931
1. <i>¿Poder reglamentario propio de la Administración o poder habilitado por la ley?</i>	931

2.	<i>La significación actual de la vieja distinción entre reglamentos ejecutivos e independientes</i>	933
3.	<i>Las técnicas en que se basa la colaboración entre la ley y el reglamento</i>	943
	A) Remisiones con delegación, remisiones simples y deslegalizaciones. Revisión crítica de los conceptos	943
	B) Los límites de las remisiones delegatorias	947
	C) Los límites de las deslegalizaciones	952
V.	La competencia y el procedimiento de elaboración de los reglamentos de las Administraciones estatal y autonómica	953
1.	<i>La titularidad de la potestad reglamentaria</i>	953
2.	<i>El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general</i>	960
	A) El procedimiento ordinario	960
	a) La iniciación del procedimiento	961
	b) Instrucción del procedimiento: informes y dictámenes	964
	c) La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración	968
	B) Los procedimientos especiales para la elaboración de planes sectoriales	974
VI.	Los reglamentos de los órganos constitucionales del Estado	981
1.	<i>Atribución de la potestad, naturaleza de los reglamentos y procedimiento de elaboración</i>	981
2.	<i>El ámbito material y su relación con otras normas</i>	989
VII.	La potestad reglamentaria de las Administraciones independientes	994
VIII.	El reconocimiento de efectos generales a reglamentaciones aprobadas por organismos de base privada	1000
1.	<i>La normalización, punto de partida de las reglamentaciones privadas de sectores económicos</i>	1000
2.	<i>Los problemas jurídicos de la transformación de las normas privadas en reglamentaciones obligatorias.</i>	1005
IX.	Estatutos y reglamentos de corporaciones e instituciones de Derecho Público	1009
1.	<i>Estatutos y reglamentos de las universidades</i>	1010
2.	<i>Las potestades normativas de los colegios profesionales</i>	1015

X. Ordenanzas y otras normas municipales	1020
1. <i>Etapas de la evolución del poder normativo local</i>	1020
A) Criterios de periodificación	1020
B) Las consecuencias para el poder de ordenanza de la concentración del poder normativo en la Asamblea legislativa	1022
C) El sometimiento de las ordenanzas locales a supervisión y aprobación del ejecutivo estatal	1027
D) Diversificación de las reglamentaciones locales, predeterminación de su contenido y sustitución por los reglamentos estatales	1034
E) El poder normativo inherente a la autonomía local	1042
2. <i>La configuración constitucional del poder normativo municipal</i>	1045
A) La delimitación del poder reglamentario local en un sistema jurídico descentralizado	1045
B) Las competencias materiales de carácter normativo	1055
3. <i>Titularidad y manifestaciones del poder normativo municipal. Ordenanzas, reglamentos, bandos</i>	1063
A) La concepción mononormativa del ordenamiento local	1063
B) Autonomía y estructura normativa compleja del ordenamiento local	1069
4. <i>El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general de las entidades locales</i>	1076
A) Ámbito de aplicación y contenido de la regulación uniforme del procedimiento	1076
B) Formulación del proyecto y aprobación inicial	1082
C) El trámite de información pública y audiencia	1088
D) Aprobación definitiva y eficacia de las ordenanzas	1094
5. <i>El procedimiento especial para la aprobación de planes y ordenanzas urbanísticos</i>	1095
A) Actos preparatorios: colaboración ciudadana, avances de plan y suspensión de licencias	1095
B) La elaboración de los planes	1098
6. <i>La posición de las normas locales en el ordenamiento general</i>	1107
A) Crisis y reconstrucción de las relaciones con la ley y el reglamento estatales	1107
B) Las ordenanzas y reglamentos locales no tienen, ordinariamente, la condición de reglamentos ejecutivos o de desarrollo de la legislación estatal o autonómica	1113
C) Los límites a la regulación por ordenanza de las materias reservadas a la ley	1119
a) La regulación de intervenciones en la propiedad privada y en la libertad de empresa	1122

b) La exigencia de prestaciones y la regulación de tributos por ordenanza	1128
c) La tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanzas locales	1131
D) La posición ordinamental del reglamento de organización municipal	1139
E) Ordenanzas y costumbre	1145
XI. La nulidad de los reglamentos ilegales	1147
1. <i>Recapitulación sobre los límites de la potestad reglamentaria . .</i>	<i>1147</i>
A) Los requisitos de carácter formal: competencia, procedimiento y jerarquía	1147
B) Requisitos materiales	1153
C) En particular, la inderogabilidad singular de los reglamentos	1156
2. <i>La regla de la nulidad de pleno Derecho y sus matizaciones. .</i>	<i>1158</i>
3. <i>Inaplicación y anulación de los reglamentos ilegales (remisión).</i>	<i>1167</i>
Bibliografía	1169

CAPÍTULO QUINTO

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS NORMAS

I. Sobre los modelos de control	1191
II. La excepción de ilegalidad y la inaplicación de los reglamentos.	1195
1. <i>La exclusión de los reglamentos del control judicial y los fundamentos de la excepción de ilegalidad.</i>	<i>1195</i>
2. <i>El régimen actual de la técnica de la inaplicación de los reglamentos ilegales</i>	<i>1205</i>
III. El reconocimiento a los tribunales de la facultad de enjuiciar y anular las normas	1210
1. <i>El origen y las transformaciones de la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la potestad de controlar los reglamentos</i>	<i>1210</i>
2. <i>La creación del modelo europeo de justicia constitucional concentrada: sus fundamentos</i>	<i>1216</i>
3. <i>El control de las normas en el ordenamiento comunitario europeo: remisión</i>	<i>1224</i>

IV. La armonización de las técnicas de control judicial de las normas. La crisis de la justicia concentrada y la tendencia a la configuración difusa de las potestades de enjuiciamiento	1226
1. <i>La confluencia de técnicas de control judicial formadas con independencia y basadas en principios diferentes.</i>	1226
2. <i>Crisis del modelo concentrado de control</i>	1234
3. <i>Las aperturas a la descentralización del modelo: posibilidades de inaplicación judicial de las leyes.</i>	1242
V. Anulación, inaplicación e interpretación de las normas por la justicia comunitaria	1253
1. <i>El recurso de anulación</i>	1253
2. <i>La interpretación y la determinación de la validez de las normas en el recurso prejudicial</i>	1260
3. <i>La inaplicación y anulación de normas en el marco de los recursos por incumplimiento, inactividad y responsabilidad extracontractual.</i>	1271
VI. Los procedimientos para la declaración de inconstitucionalidad de las normas por el Tribunal Constitucional	1275
1. <i>Naturaleza, objeto y tipología de las declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes.</i>	1275
2. <i>El recurso y la cuestión de inconstitucionalidad: relaciones y rasgos comunes</i>	1279
3. <i>Requisitos y tramitación de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad</i>	1284
4. <i>La impugnación de las leyes en el marco de los conflictos para la defensa de la autonomía local</i>	1294
5. <i>El enjuiciamiento de la constitucionalidad de normas reglamentarias con ocasión de otros procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional</i>	1296
VII. La impugnación de los reglamentos ante la jurisdicción contencioso-administrativa	1299
1. <i>El recurso directo contra reglamentos.</i>	1299
2. <i>El recurso indirecto</i>	1307
3. <i>Las cuestiones de ilegalidad</i>	1310

4. <i>Las especialidades de los recursos contenciosos contra ordenanzas y reglamentos locales</i>	1312
Bibliografía	1317
Índice alfabético de autores	1347
Índice de materias	1375