

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

**TRATADO
DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y DERECHO PÚBLICO
GENERAL**

III

**LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**



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 completitud 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>	490
2.	<i>La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos</i>	495
3.	<i>La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas y las garantías frente a su incumplimiento</i>	504
X.	Conflictos de competencias	511
1.	<i>La garantía del reparto de competencias por la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	511
2.	<i>Recursos de inconstitucionalidad y conflictos</i>	516
3.	<i>Las reclamaciones objeto de conflicto: la vindictio potestatis y otras alteraciones del orden de competencias</i>	518
4.	<i>La controversia en el caso de los conflictos negativos</i>	522
5.	<i>Disposiciones, resoluciones y actos, como causa del conflicto</i>	523
6.	<i>El procedimiento en los conflictos positivos</i>	525
A)	Legitimación	525
B)	Los requerimientos previos	527
C)	La suspensión de la decisión	529
D)	La tramitación de los conflictos positivos	530
E)	El procedimiento en los conflictos negativos	532
7.	<i>La sentencia: su contenido y efectos</i>	534
Bibliografía	537