

**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

<b>I. Origen, características y quiebras de la centralización española contemporánea . . . . .</b>	<b>23</b>
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
<b>II. Los paréntesis históricos al Estado centralista: federalismo y regionalismo político en España . . . . .</b>	<b>59</b>
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
<b>III.</b>	<b>La consagración y régimen, en la Constitución de 1978, de las autonomías territoriales . . . . .</b>	<b>102</b>
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
<b>IV.</b>	<b>Uniformidad y particularismos . . . . .</b>	<b>130</b>
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 complitud de las compilaciones autonómicas. . . . .	212
<b>V.</b>	<b>Dualismo, cooperación y competitividad . . . . .</b>	<b>220</b>
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
<b>VI. La integración institucional</b> . . . . .	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
<b>VII. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas</b> . . . . .	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
<b>VIII.</b>	<b>Límites generales al ejercicio de las competencias</b> . . . . .	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

<b>IX.</b>	<b>Las consecuencias de la integración en la Comunidad Europea sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas</b> . . . . .	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
<b>X.</b>	<b>Conflictos de competencias</b> . . . . .	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
<b>Bibliografía</b>	. . . . .	537