**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 17**

**EL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN Y** **LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS PRINCIPALES TÍTULOS COMPETENCIALES.**

**EL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS PRINCIPALES TÍTULOS COMPETENCIALES.**

El artículo 149.1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 contiene una amplia enumeración de competencias exclusivas estatales que conforman un límite infranqueable para los Estatutos de Autonomía.

Dicho precepto dispone que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2ª. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.ª Relaciones internacionales.

4ª. Defensa y Fuerzas Armadas.

5ª. Administración de Justicia.

6ª. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7ª. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8ª. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9ª. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10ª. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11ª. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12ª. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13ª. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14ª. Hacienda general y Deuda del Estado.

15ª. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16ª. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17ª. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18ª. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19ª. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20ª. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21ª. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22ª. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23ª. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24ª. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25ª. Bases de régimen minero y energético.

26ª. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27ª. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28ª. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29ª. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30ª. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31ª. Estadística para fines estatales.

32ª. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”.

Además, el artículo 149.2 dispone que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

**La jurisprudencia constitucional sobre los principales títulos competenciales.**

El Tribunal Constitucional, en una labor que ha sido calificada de *pretoriana*, ha ido precisando el contenido de muchas de estas reservas exclusivas estatales, en ocasiones prohibiendo que se interpreten en forma extensiva.

Algunos de estos títulos no han generado prácticamente ninguna conflictividad, como los relativos a *nacionalidad*, *defensa y Fuerzas Armadas* o *legislación penal*. En cambio, en otros la conflictividad y, por ende, la doctrina constitucional, ha sido elevadísima, especialmente en los títulos *horizontales* o *transversales* y en aquellos que reservan al Estado competencia ceñida a las *bases* o a la *legislación básica*.

A continuación, expondré los puntos esenciales de la jurisprudencia constitucional y de la legislación estatal sobre los principales títulos competenciales del artículo 149.1, que son los siguientes:

1. La *cláusula de igualdad en las condiciones básicas*, de la que destacan los siguientes aspectos:
2. Aunque la igualdad de los españoles está implícita en numerosas competencias del artículo 149.1, e incluso a través de la reserva a la ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales contenida en el artículo 81.1, el constituyente quiso atribuir al Estado este título competencial genérico y flexible para subsanar las posibles omisiones de las competencias sectoriales.
3. Es un título competencial autónomo que permite al Estado intervenir incluso en materias que sean de competencia exclusiva autonómica siempre que estén en juego las condiciones básicas de igualdad.
4. No obstante, no es admisible mediante el recurso a este título competencial alterar el sistema constitucional de reparto de competencias estableciendo el régimen completo de una materia de competencia autonómica.
5. El alcance potencial del título competencial es amplísimo, alcanzando a todos los derechos y deberes constitucionales, incluso a los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución.
6. El concepto de condiciones básicas da cobertura, no sólo a la delimitación del contenido del derecho o deber de que se trate, sino también a aspectos instrumentales e institucionales, como el establecimiento ayudas públicas, prestaciones o servicios o la creación de organismos públicos nacionales que velen por el respecto al derecho.
7. La *migración y extranjería*, de la que destacan los siguientes aspectos:
8. La competencia estatal sobre la *extranjería* comprende la regulación de la entrada, permanencia, salida y expulsión de los extranjeros del territorio nacional y la ejecución de las decisiones correspondientes.
9. En cambio, con relación a la *inmigración*, tanto las Comunidades Autónomas como las entidades locales ostentan competencias en aspectos como la atención asistencial, educativa o sanitaria o el empadronamiento de extranjeros, por lo que no se trata de un título horizontal de carácter ilimitado.
10. Las *relaciones internacionales*, de la que destacan los siguientes aspectos:
11. Aunque en un primer momento el Tribunal Constitucional interpretó de forma globalizante este concepto, posteriormente lo ha flexibilizado, considerando que no cabe identificar con esta materia toda actividad autonómica con proyección exterior, sino que únicamente están sujetas a la reserva estatal las relaciones entre sujetos internacionales regidas por el Derecho Internacional, como la celebración de tratados, la representación exterior de España o las generadoras de obligaciones y responsabilidades internacionales de España.
12. Las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades en el exterior en el marco de sus competencias, como reconoce la Ley de la Acción y del Servicio Exterior de 25 de marzo de 2014, e incluso celebrar acuerdos internacionales administrativos de ejecución de un tratado internacional, como prevé la Ley de Tratados Internacionales de 27 de noviembre de 2014.
13. La *Administración de Justicia*, de la que destacan los siguientes aspectos:
14. Cuando el artículo 149.1.5ª de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de *Administración de Justicia*, utiliza este término en sentido estricto, por lo que la competencia exclusiva estatal comienza y termina en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, el gobierno del Poder Judicial, y la ordenación de los elementos necesarios para garantizar la independencia de los jueces y magistrados.
15. Frente a este concepto estricto, en un sentido amplio el término Administración de Justicia incluye a los medios al “servicio de la Administración de Justicia” del que habla el artículo 122.1 de la Constitución, y que se ha venido en llamar *administración de la Administración de Justicia*.
16. Los Estatutos de Autonomía pueden contener cláusulas subrogatorias en materia de Administración de Justicia, en virtud de las cuales la respectiva administración autonómica se subroga en la posición de la administración del Estado a la hora de gestionar los medios personales, materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia, asumiendo competencias que serán siempre ejecutivas o reglamentarias, pero nunca legislativas.
17. La *legislación mercantil*, en virtud de la que está reservada al Estado la regulación del estatuto del empresario individual o social y las relaciones jurídico-privadas entre los mismos, pudiendo las Comunidades Autónomas podrán incidir en la materia mercantil al amparo de otros títulos competenciales, como la protección de consumidores, pero sin que las normas autonómicas puedan introducir derechos y obligaciones en el marco de las relaciones jurídico-privadas, regulando aspectos como la capacidad para el ejercicio del comercio o los tipos de contratos mercantiles.
18. La *legislación procesal*, en la que la competencia autonómica se limita a las singularidades procesales en las que exista una conexión directa con el derecho sustantivo autonómico que las justifique, lo que se ha rechazado en la regulación de aspectos como la legitimación, la caducidad de acciones o la jurisdicción y competencia de los órganos judiciales.
19. La *legislación laboral*, en la que la reserva al Estado incluye toda la regulación normativa, si bien su ámbito material se limita a la relación contractual entre trabajador y empresario.
20. La *legislación civil*, cuyas especificidades competenciales se estudian en el tema 3 de Derecho Civil del programa.
21. La *ordenación del crédito, banca y seguros*, de la que destacan los siguientes aspectos:
22. Abarca todo el sistema financiero, incluyendo implícitamente al mercado de valores, que carece de referencia específica en el artículo 149.1 de la Constitución.
23. La competencia estatal se refiere a los aspectos jurídico-públicos, si bien los jurídico-privados como la regulación de los contratos bancarios o de seguros también son competencia exclusiva del Estado por ser legislación mercantil.
24. La *planificación general de la actividad económica*, de la que destacan los siguientes aspectos:
25. Esta competencia está directamente relacionada con el artículo 131.1 de la Constitución, que dispone que “el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.
26. Es un título transversal que permite que la planificación estatal se proyecte sobre los diferentes sectores materiales de la actividad económica, incluidos los sectores que sean competencia autonómica, como el turismo o el sector primario, si bien en estos casos el Estado debe limitarse a la adopción de medios y sistemas de relación para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica de ciertos aspectos, y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias.
27. La *hacienda general*, de la que destacan los siguientes aspectos:
28. Esta competencia es consecuencia de la competencia sobre planificación general, que no podría existir si el Estado no pudiera regular el régimen general de los ingresos y gastos públicos, así como del principio de coordinación de la Hacienda estatal con las autonómicas.
29. Implica que las leyes generales que regulan los ingresos y gastos públicos son competencia estatal y se imponen sobre las correspondientes leyes autonómicas, correspondiendo también al Estado la regulación general de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, lo que debe hacer mediante la ley orgánica prevista por el artículo 157.3 de la Constitución.
30. La *sanidad*, de la que destacan los siguientes aspectos:
31. Esta competencia estatal está en directa conexión con el artículo 43.2 de la Constitución, que dispone que “compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”.
32. Compete al Estado la sanidad exterior, esto es, toda la normativa y acción administrativa de lucha contra los riesgos que para la salud se derivan del tráfico internacional de personas y mercancías.
33. Compete también al Estado las bases de la sanidad, lo que se proyecta tanto a la salud pública, es decir, a las condiciones sanitarias ambientales y sociales, como a los servicios públicos de salud gestionados por las Comunidades Autónomas, desde el catálogo mínimo de prestaciones que deben ofrecer a los aspectos esenciales de su organización.
34. Por último, compete también al Estado la coordinación general a fin de lograr que el conjunto de los servicios sanitarios autonómicos funcione armónicamente, evitando contradicciones, disfunciones y duplicidades, es decir, como un servicio nacional de salud.
35. La *Seguridad Social*, de la que destacan los siguientes aspectos:
36. Esta competencia estatal está en directa conexión con el artículo 41 de la Constitución, que dispone que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.
37. Compete al Estado la normativa básica que dé efectividad al anterior derecho, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer prestaciones complementarias a las obligatorias previstas en la normativa estatal, externas al sistema de Seguridad Social y no integradas en él, conforme permite el propio precepto citado y al amparo de su competencia en materia de asistencia social.
38. Sin embargo, la competencia estatal respecto a los aspectos económicos es plena con la finalidad de garantizar el principio de *caja única*, por lo que alcanza también a las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario en aspectos como los recursos o fuentes de financiación de la Seguridad Social y sus gastos o prestaciones.
39. La *legislación básica y general administrativa*, de la que destacan los siguientes aspectos:
40. Permite al Estado regular los principales instrumentos jurídicos de las Administraciones Públicas, que son los que definen sus relaciones con los ciudadanos y sus derechos y obligaciones en el ámbito administrativo.
41. En virtud de esta competencia, las Comunidades Autónomas deciden lo que hace la Administración en los ámbitos materiales de su competencia, pero su forma de actuación debe ajustarse a la legislación estatal en los ámbitos instrumentales, del personal a su servicio organizativos, procedimentales y de los principales instrumentos de actuación, como los reglamentos, actos administrativos, bienes públicos, contratos, expropiación y responsabilidad.
42. Los *puertos y aeropuertos*, de los que destacan los siguientes aspectos:
43. Corresponde al Estado determinar las notas con base en las cuales se define el interés general de un puerto o aeropuerto y, por ende, la atribución al Estado de la competencia de regulación y gestión de los mismos, lo que posibilita la creación de sendos sectores portuario y aeroportuario estatales.
44. Tal determinación debe respetar los casos en los que, por ser su actividad distinta a la comercial, la competencia para su regulación y gestión es autonómica.
45. El *transporte, comunicaciones y obras públicas*, de los que destacan los siguientes aspectos:
46. El Estado puede regular los aspectos generales y principales de cualquier medio o sistema que permita el desplazamiento por todo el territorio nacional de las personas, bienes, datos e ideas, así como la ejecución de las infraestructuras públicas correspondientes y la prestación de determinados servicios públicos que son necesarios para ello, como el servicio postal universal o la vigilancia y control de la circulación viaria y ferroviaria.
47. El Estado tiene potestad de hacer prevalecer sus infraestructuras de interés general sobre los instrumentos de planeamiento territorial cuando la limitación del ejercicio de las competencias autonómicas sea proporcionada.
48. El *agua*, habiendo considerado el Tribunal Constitucional conforme a la Constitución el criterio de delimitación competencial contenido en la legislación estatal de aguas, que atiende al principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas para atribuir al Estado plenas competencias sobre las cuencas interautonómicas.
49. El *medio ambiente*, del que destacan los siguientes aspectos:
50. Es una materia transversal, distinta de otras materias conectadas con ella que tienen especificidad propia, como los espacios naturales protegidos, cuya declaración y gestión es competencia autonómica aunque estén situados en territorio de dos o más Comunidades Autónomas o incluyan bienes de dominio público estatal.
51. La competencia estatal supone la elaboración de normas mínimas de protección, que pueden ser aumentadas por las Comunidades Autónomas, pero no disminuidas.
52. La titularidad del dominio público estatal permite al Estado definirlo y establecer los bienes que lo integran al Estado, sin perjuicio de la incidencia sobre dicho dominio de las diversas competencias autonómicas, especialmente en el demanio marítimo-terrestre.
53. La *energía*, pudiendo el Estado intervenir en el sector energético no sólo a través del título específico del artículo 149.1.25ª, sino también a través del título relativo a la planificación general de la economía, que incluye la planificación energética de detalle y la garantía del suministro energético en todo el territorio nacional.
54. La *seguridad pública*, competencia exclusiva estatal integral con excepción de la creación de policías autonómicas y la regulación de su organización en el marco de la legislación orgánica estatal.
55. La *educación*, siendo estatal la competencia para establecer principios normativos, generales y uniformes relativos a la ordenación de las materias recogidas en el artículo 27 de la Constitución.
56. Los *referéndums*, respecto de los que la competencia estatal comprende, no sólo la autorización de su convocatoria, sino también la regulación de sus distintas clases.
57. La *cultura*, competencia concurrente propia del Estado y de las Comunidades Autónomas, correspondiendo al Estado, además de la competencia basada en títulos específicos como museos, archivos y bibliotecas, una actividad promocional general.

José Marí Olano

3 de mayo de 2023