

JOSE TUDELA ARANDA
Doctor en Derecho
Letrado de las Cortes de Aragón

DERECHOS CONSTITUCIONALES Y AUTONOMIA POLITICA

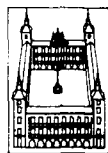
(PREMIO LEIZAOLA, 1993)

Prólogo de
Sebastián MARTIN-REIORTILLO
Catedrático de Derecho Administrativo

IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Organismo Autónomo del Gobierno Vasco



EDITORIAL CIVITAS, S. A.

INDICE

PRÓLOGO	17
ABREVIATURAS	25
NOTA PRELIMINAR	27
PLANTILLAMIENTO GENERAL	31

PARTE PRIMERA

DATOS Y PROBLEMATICA DEL ARTICULO 149.1.1.^ª

Capítulo I.—Antecedentes del artículo 149.1.1.^ª y el Derecho comparado	41
1. LOS ESCASOS PRECEDENTES EN EL DERECHO ESPAÑOL	42
2. LA ANODINA TRAMITACION PARLAMENTARIA DEL ARTICULO 149.1.1. ^ª	47
3. LOS FORZADOS MODELOS DEL DERECHO COMPARADO	49
A) <i>La «Privileges and immunities clause» del artículo IV, Sección 2.^ª, de la Constitución norteamericana ..</i>	50
B) <i>El principio de uniformidad de las condiciones de vida del artículo 72.2 de la Ley Fundamental de Bon ..</i>	53
4. UN PUNTO DE PARTIDA: LAS DIFICULTADES PARA FIJAR EL SIGNIFICADO DEL ARTICULO 149.1.1. ^ª	56
Capítulo II.—El empleo por el Derecho positivo del artículo 149.1.1.^ª de la Constitución	59
1. EL ARTICULO 149.1.1. ^ª EN LOS REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONARIOS Y SERVICIOS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	60
A) <i>Materias en las que se hace referencia al artículo 149.1.1.^ª</i>	60
a) <i>Traspaso de servicios del Estado en materia de enseñanza</i>	61

b)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de universidades	66
c)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de reforma y desarrollo agrario	69
d)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de cultura	71
e)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana	73
f)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda	74
g)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza	76
h)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de semillas y plantas de vivero	78
i)	Traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de asociaciones	80
B)	<i>Materias relacionadas con los derechos y deberes constitucionales respecto de las cuales no se ha utilizado el artículo 149.1.1.^a</i>	87
2.	UTILIZACIÓN DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a EN LEYES Y DISPOSICIONES ESTATALES CON FUERZA DE LEY	89
A)	<i>El empleo del artículo 149.1.1.^a en las leyes reguladoras de algunos derechos fundamentales (Sección 1.^a, Capítulo Segundo, Título I)</i>	90
a)	Derecho a la educación	90
b)	Derecho de participación política	97
B)	<i>El empleo del artículo 149.1.1.^a en leyes relativas a derechos subjetivos regulados en la Constitución (Sección 2.^a, Capítulo Segundo, Título I)</i>	100
a)	Derecho de propiedad	100
b)	Derecho de libertad de empresa	107
C)	<i>El empleo del artículo 149.1.1.^a en leyes relativas a los principios rectores de la política social y económica (Capítulo Tercero, Título I)</i>	110
a)	Derecho a la salud	110

b)	Conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico	111
c)	Protección de consumidores y usuarios	113
D)	<i>Supuestos significativos de leyes del Estado que no mencionan el artículo 149.1.1.^a</i>	117
3.	EL ARTÍCULO 149.1.1. ^a EN ALGUNAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL ESTADO	122
a)	Derecho a la educación y autonomía universitaria	123
b)	Derecho a la salud y protección de consumidores y usuarios	123
4.	A MODO DE RESUMEN DE LA PRESENCIA DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a EN EL DERECHO POSITIVO	130
Capítulo III.—El empleo del artículo 149.1.1.^a de la Constitución por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional		135
1.	LA DIVERSA UTILIZACIÓN DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL	138
A)	<i>El artículo 149.1.1.^a como expresión del principio de igualdad</i>	138
a)	Características generales	138
b)	Sujetos de la igualdad	143
c)	Objeto de la igualdad en el artículo 149.1.1. ^a	145
d)	Igualdad material	147
B)	<i>El artículo 149.1.1.^a como título competencial del Estado</i>	149
a)	Regla de reparto competencial	150
b)	Carácter normativo de la competencia	151
c)	Delimitación de la materia incluida en el título competencial del artículo 149.1.1. ^a	152
a')	Interpretación que de la expresión «condiciones básicas» realiza el Tribunal Constitucional	155
b')	Alcance de la expresión «derechos y deberes constitucionales»	159
d)	Caracterización de su ejercicio	161
C)	<i>El artículo 149.1.1.^a como cláusula interpretativa del reparto competencial</i>	165
D)	<i>El artículo 149.1.1.^a como límite a las competencias autonómicas</i>	167

2.	DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES CON LOS QUE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL HA RELACIONADO EL ARTÍCULO 149.1.1. ^a DE LA CONSTITUCIÓN	172
A)	<i>Derechos fundamentales (Sección 1.^a, Capítulo Segundo, Título I)</i>	173
	a) Artículo 20, libertad de expresión	174
	b) Artículo 23.1, derecho de participación política	178
	c) Artículo 23.2, acceso a la función pública	181
	d) Artículo 25.1, principio de legalidad en materia sancionadora	183
	e) Artículo 27, derecho a la educación	185
	f) Artículo 28.1, derecho de huelga	190
	g) Artículo 28.2, derecho a la libre sindicación ..	191
B)	<i>Derechos subjetivos (Sección 2.^a, Capítulo Segundo, Título I)</i>	192
	a) Artículo 33, derecho de propiedad	192
	b) Artículo 38, libertad de empresa	200
C)	<i>Principios rectores de la política social y económica (Capítulo Tercero, Título I)</i>	202
	a) Artículos 43 y 51, derecho a la salud y protección de consumidores y usuarios	203
	b) Artículo 45, protección del medio ambiente ..	211
	c) Artículo 47, derecho a una vivienda digna y adecuada	212
	d) Artículo 50, asistencia social	214
	e) Algunas consideraciones finales sobre la relación entre el artículo 149.1.1. ^a y los posibles derechos derivados del Capítulo Tercero del Título I de la Constitución	215
D)	<i>Otros derechos constitucionales. El derecho y deber de conocer el castellano</i>	217
E)	<i>Deberes constitucionales</i>	221
F)	<i>Una reflexión final sobre los derechos y deberes incluidos en el ámbito del artículo 149.1.1.^a con especial referencia a los no citados</i>	224
3.	LA TRASCENDENCIA DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a EN LOS FALLOS DEL TRIBUNAL	226
4.	SÍNTESIS Y CRÍTICA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL REFERIDOS AL ARTÍCULO 149.1.1. ^a	232

PARTE SEGUNDA
APROXIMACION A UNA TEORIA
DEL ARTICULO 149.1.1.ª DE LA CONSTITUCION

Capítulo IV.—El significado general del artículo 149.1.1.ª	241
1. INTRODUCCIÓN	241
2. ENCUADRAMIENTO Y DIFERENCIAS SISTEMÁTICAS DEL ARTICULO 149.1.1.ª EN RELACION CON OTROS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES	251
A) <i>Con la ley orgánica</i>	252
B) <i>En relación con el contenido esencial de los derechos del Capítulo Segundo del Título I</i>	257
C) <i>El principio de igualdad de derechos y obligaciones</i> ..	259
D) <i>El título de ejecución sustitutoria del artículo 155</i>	262
E) <i>Diferencias con las leyes de armonización</i>	264
F) <i>El principio de solidaridad interterritorial</i>	266
3. EL CONTENIDO DEL ARTICULO 149.1.1.ª DE LA CONSTITUCIÓN	268
A) <i>El artículo 149.1.1.ª como regla general de intervención estatal. La tesis «principal»</i>	269
a) La tesis de las «posiciones jurídicas fundamentales»	270
b) La elaboración doctrinal	272
a') Las primeras interpretaciones: las tesis de los profesores Carro y Alonso de Antonio	274
b') El profesor García de Enterría y la homogeneidad social básica	275
c') El principio de uniformidad de las condiciones de vida. La tesis del profesor Baño León	278
d') Igualdad y autonomía territorial. La posición del profesor Pemán	280
e') Los problemas de una interpretación literal en la obra del profesor De Otto	282
f) Hacia una diferente interpretación del artículo 149.1.1.ª por los profesores López Guerra, Barceló y Aja	284
c) Una competencia para la igualdad. Reflexión crítica	288

B)	<i>El artículo 149.1.1.^a es un título competencial que recae sobre una materia específica</i>	293
a)	Es un título competencial	293
b)	Naturaleza normativa de la función atribuida al Estado	296
c)	Una competencia específica	297
d)	El significado de la expresión «condiciones básicas»	309
e)	A modo de recapitulación	324
4.	EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ARTÍCULO 149.1.1. ^a DE LA CONSTITUCIÓN	326
A)	<i>La referencia a la igualdad en el artículo 149.1.1.^a no tiene un significado especial</i>	326
B)	<i>Alcance y límites de la igualdad derivada del artículo 149.1.1.^a</i>	333
5.	ALCANCE DE LA EXPRESIÓN «DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES»	340
A)	<i>Breve referencia terminológica</i>	340
B)	<i>Aproximación a la expresión «derechos y deberes constitucionales»</i>	342
C)	<i>El necesario alejamiento de interpretaciones rígidas en la comprensión de la cláusula «derechos y deberes constitucionales»</i>	351
6.	UNA PROPUESTA PARA RESOLVER LA CONCURRENCIA DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a CON OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES	360
7.	LA RELACIÓN DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a CON LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN, RÉGIMEN LINGÜÍSTICO Y DEBERES CONSTITUCIONALES	374
A)	<i>La potestad sancionadora de la Administración</i>	374
B)	<i>El régimen jurídico de las diversas lenguas de España</i>	376
C)	<i>Los deberes constitucionales</i>	378
	Capítulo V.—El alcance del artículo 149.1.1.^a	381
1.	LA FUNCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL	381
A)	<i>Como título competencial</i>	381
B)	<i>Función interpretativa del reparto competencial</i>	385
C)	<i>Función de garantía</i>	387

2.	CARACTERIZACIÓN DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 149.1.1. ^a	389
	A) <i>Planteamiento</i>	389
	B) <i>La tesis de la interpretación restrictiva del artículo 149.1.1.^a</i>	391
	C) <i>La caracterización del desarrollo del artículo 149.1.1.^a en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i>	394
3.	LA EXPRESIÓN FORMAL DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a COMO TÍTULO COMPETENCIAL	397
4.	ALGUNAS CUESTIONES ABIERTAS	404
	A) <i>Grado de decisión política que acompaña el ejercicio del artículo 149.1.1.^a y, por ende, no sujeto a control jurisdiccional</i>	405
	B) <i>Repercusión del artículo 149.1.1.^a en la formulación de los principios contenidos en el Capítulo Tercero del Título I como derechos subjetivos</i>	411
	C) <i>La posible labor innovadora de las Comunidades Autónomas en materia de derechos y deberes constitucionales</i>	412
	D) <i>El artículo 149.1.1.^a y la acción estatal de fomento ...</i>	416
	E) <i>Los derechos y deberes constitucionales en la perspectiva de la integración europea</i>	420
	Conclusiones	425
	Bibliografía	433
1.	DE ESPECIAL INTERÉS PARA EL ESTUDIO DEL ARTÍCULO 149.1.1. ^a	433
2.	OTRA BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	434
	Relación de Sentencias del Tribunal Constitucional utilizadas	457
1.	SENTENCIAS QUE SE REFIEREN EXPRESAMENTE AL ARTÍCULO 149.1.1. ^a	457
2.	OTRAS SENTENCIAS DE RELIEVE PARA SU ESTUDIO	463
	Relación de disposiciones aprobadas al amparo del artículo 149.1.1.^a	467
1.	DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY	467
2.	DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS	467
3.	REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIA	470