

CARLES VIVER I PI-SUNYER

MATERIAS COMPETENCIALES Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*La delimitación de los ámbitos materiales
de las competencias en la jurisprudencia
constitucional*

EDITORIAL ARIEL, S. A.
BARCELONA

ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	9
----------------------	---

Introducción

CAPÍTULO 1. <i>Planteamiento del tema y esquema general del libro</i>	13
1. Objetivo y objeto de este trabajo	13
2. Importancia política y jurídica de la delimitación de los ámbitos materiales de las competencias	17
3. Exclusividad y previsibilidad u objetividad materiales: planteamiento de la cuestión	19
4. La delimitación de ámbitos materiales exclusivos, tarea jurídicamente posible y acorde con el ordenamiento constitucional	20
4.1. Distinción entre la titularidad y el ejercicio de las competencias	23
4.2. Concepto jurídico de materia	25
4.3. Consagración del principio de exclusividad de las materias en el BC	26
4.4. La configuración de las materias como ámbitos exclusivos y el federalismo o la descentralización dual	29
5. La definición de las materias como ámbitos de contenido preciso y previsible. Esquema y valoración generales de los conceptos de materia y de los procesos de interpretación y aplicación utilizados por el TC. Plan del trabajo	33
5.1. Procesos de razonamiento objetivos, finalistas y mixtos. Concepción objetiva y finalista de las materias competenciales	36
5.2. Casuismo y arbitrismo o ausencia de categorías generales y omisión de partes importantes del proceso de razonamiento y justificación de las decisiones judiciales	47

Primera parte

PRESUPUESTOS DE LOS QUE PARTE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO 2. <i>Primer presupuesto: el dogma del legislador coherente</i>	57
1. Enunciado y consecuencias del dogma del legislador coherente	57
2. Diferencias entre la duplicidad material y otras figuras afines	59
2.1. Duplicidad funcional	60
2.2. Materias indistintas o concurrentes	62
2.3. Aplicación supletoria del Derecho estatal	64
2.4. Diversidad de actuaciones públicas sobre un mismo objeto material y ejercicio de la misma actuación sobre una materia dividida	65
2.5. Aplicación conjunta de dos o más títulos competenciales pertenecientes a un mismo ente. Inhibición del TC por no afectar la presunta duplicidad al resultado de la <i>litis</i>	67
2.6. Actividades no competenciales: actuaciones instrumentales no competenciales y ejercicio de simples facultades	68
3. Excepciones al dogma del legislador coherente	77
3.1. Duplicidad material de competencias derivada de la aplicación de un criterio de instrumentalidad o de conexión finalista o material	77
3.2. Duplicidad de las materias competenciales y compatibilidad entre los actos de ejercicio	79
3.3. La seguridad pública y la duplicidad de materias competenciales	80
3.4. Los títulos «genéricos» u «horizontales» del Estado y elolapamiento material de competencias	83
CAPÍTULO 3. <i>Segundo presupuesto: el dogma del legislador completo</i>	91
1. Enunciado y consecuencias del dogma del legislador completo	91
1.1. Aplicación restrictiva de la cláusula residual	93
1.2. Interpretación extensiva de los preceptos del BC que designan a las materias competenciales	95
1.3. Los preceptos del BC situados fuera de las listas competenciales como límites, directrices, mandatos, reglas procedimentales... relativas al ejercicio de las competencias estatales y autonómicas	96
1.4. Interpretación restrictiva del alcance material de las competencias situadas fuera de las listas	101
2. Excepciones al dogma del legislador completo	102
2.1. Aplicación extensiva de la cláusula residual	102
2.2. Preceptos constitucionales situados fuera de las listas competenciales utilizados como reglas de atribución de competencias autonómicas	103
2.3. Preceptos constitucionales ajenos a las listas de competencias que aluden al Estado o a los poderes públicos en general, pero que se interpretan como títulos competenciales del Estado en sentido estricto	104

2.4.	Las leyes orgánicas como título competencial autónomo yuxtapuesto a las competencias atribuidas al Estado en el art. 149 de la CE	105
2.5.	Principios constitucionales concebidos como títulos competenciales del Estado	106
2.5.1.	Principios de interés supracomunitario, de tratamiento uniforme y de unidad económica	112
2.5.2.	Principio de libre circulación de personas y bienes	118
2.5.3.	Principio de solidaridad	119
2.5.4.	Principios de colaboración, cooperación y auxilio mutuo	119
2.6.	Competencias lingüísticas situadas fuera de las listas competenciales .	121
2.7.	El límite territorial de las competencias autonómicas como título competencial del Estado	122

Segunda parte

**PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN
Y DE APLICACIÓN UTILIZADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

CAPÍTULO 4.	<i>La legislación del momento en el que entraron en vigor la constitución y los estatutos como punto de partida de la definición de las materias. La legislación y la praxis posteriores como medios para adaptar esas definiciones a la evolución de la realidad social</i>	131
1.	Planteamiento de la cuestión	131
2.	Concepción jurídico-normativa de las materias	131
3.	La legislación del momento en el que entraron en vigor la Constitución y los Estatutos como punto de partida de la definición de las materias. Otras fuentes complementarias	136
4.	La legislación y la praxis posconstitucionales como medios para adaptar el contenido de las materias a las nuevas circunstancias históricas. El problema de la petrificación	143
5.	Criterios objetivos y finalistas utilizados por el TC para identificar los elementos definidores de las materias en las fuentes que le sirven de punto de partida	149
CAPÍTULO 5.	<i>Determinación e integración de la regla competencial aplicable o criterios empleados en la redefinición de los ámbitos materiales configurados a partir de la legislación vigente al aprobar el BC</i>	157
1.	Planteamiento de la cuestión	157
2.	Los principios de instrumentalidad y de conexión material como criterios para integrar el contenido de los ámbitos materiales	159
2.1.	Tipos de instrumentalidad y de conexión utilizados	160
2.2.	Los principios de instrumentalidad y de conexión como criterios de definición o de redefinición de las materias	167
2.3.	Límites al ejercicio de las actividades instrumentales y conexas	173

3. El principio de no vaciamiento	174
4. Los principios de especialidad y de especificidad o concreción	180
CAPÍTULO 6. <i>Calificación material de los actos y disposiciones de ejercicio competencial. Definición finalista a partir exclusivamente de los actos de ejercicio. Titularidad y ejercicio de las competencias</i>	
1. Planteamiento de la cuestión	187
2. Calificación objetiva de las disposiciones y de los actos de ejercicio de las competencias	189
3. Calificación finalista de los actos de ejercicio. Criterios utilizados en este tipo de calificaciones (poderes implícitos, necesidad de tratamiento uniforme, equilibrio institucional...)	190
4. Crítica al planteamiento finalista	194
5. Titularidad y ejercicio competencial. Inconstitucionalidad, exceso en el ejercicio y lugar que deben ocupar los mecanismos de cooperación y colaboración	199

Epílogo

CAPÍTULO 7. <i>Actividades que el TC encuadra en los distintos ámbitos materiales o configuración que van tomando las materias en la jurisprudencia constitucional</i>	
1. Planteamiento de la cuestión	207
2. Sectores sistemáticos del ordenamiento jurídico o ramas del Derecho	207
2.1. Materia laboral	209
2.2. Legislación mercantil	211
2.3. Legislación civil y materias afines	214
2.4. Legislación procesal	217
2.5. Legislación penal	218
3. Medios de comunicación social, cultura, espectáculos, ocio, patrimonio histórico, artístico y monumental	218
3.1. Medios de comunicación social	219
3.2. Cultura	219
3.3. Espectáculos	222
3.4. Ocio	223
3.5. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico y arqueológico	223
4. Instituciones de carácter no económico	223
4.1. Archivos	224
4.2. Bibliotecas	224
5. Instituciones de carácter económico	225
5.1. Cajas de Ahorro	225
5.2. Ferias internacionales	227
5.3. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes	227

5.4.	Puertos	227
5.5.	Aeropuertos y control del espacio aéreo	228
5.6.	Cooperativas	229
5.7.	Casinos y juegos	229
6.	Bienes	230
6.1.	Montes	230
6.2.	Medio ambiente	230
7.	Materias designadas por relación a los diversos sectores de la actividad económica	231
7.1.	Industria y energía	231
7.2.	Agricultura	231
7.3.	Pesca	232
7.4.	Turismo	232
7.5.	Transportes	232
7.6.	Comercio interior y exterior	233
7.7.	Crédito, banca y seguros	234
8.	Competencias relativas a la ordenación general de la economía	235
8.1.	Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica	235
8.2.	Ordenación general de la economía	236
8.3.	Sistema monetario	237
8.4.	Dirección de la política financiera	238
8.5.	Fomento del desarrollo económico de las CCAA	238
8.6.	Ordenación del gasto público	238
9.	Materias designadas por referencia a actividades públicas de contenido no económico	239
9.1.	Seguridad pública	239
9.2.	Defensa nacional	240
9.3.	Régimen jurídico de las Administraciones públicas y régimen estatutario de sus funcionarios	241
9.4.	Ordenación del territorio y urbanismo	242
9.5.	Aduanas	242
9.6.	Condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales	242
9.7.	Tráfico y vehículos a motor	243
9.8.	Relaciones internacionales	243
9.9.	Defensa del consumidor	244
9.10.	Sanidad	245
9.11.	Asistencia social	245