

EL ARTÍCULO 149.1.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. APROXIMACIÓN A SU CONTENIDO Y A SU APLICACIÓN

M. Dolors Tella i Albareda

Profesora asociada de derecho constitucional.
Departamento de Derecho Público de la Universidad de Lleida

Sumario

1. El artículo 149.1.1 de la Constitución española. Enfoque del trabajo.
2. Introducción.
 - 2.1. Precedentes en la historia del constitucionalismo español.
 - 2.2. Otros preceptos en la historia del constitucionalismo comparado: el artículo 72.2 GG, de la Constitución alemana, y el artículo IV, sección 2, de la Constitución norteamericana.
 - 2.3. El artículo 149.1.1 y su relación con dos principios constitucionales: el principio de autonomía y el principio de igualdad.
3. El artículo 149.1.1 CE. Imprecisión e indeterminación en la redacción del enunciado de la competencia y en su contenido.
 - 3.1. El artículo 149.1.1 como título competencial: tipo de competencia que configura el constituyente al emplear la expresión «competencia exclusiva estatal».
 - 3.2. El contenido de la competencia.
4. Recapitulación final: aplicabilidad del artículo 149.1.1 CE.

1. El artículo 149.1.1 de la Constitución española. Enfoque del trabajo

El artículo 149.1.1 de la Constitución española (CE) presenta la siguiente redacción:

«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1º 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.»

El presente artículo pretende ser un estudio de este precepto exponiendo, primeramente, el punto de vista doctrinal y jurisprudencial y, posteriormente, alguna consideración sobre cuestiones problemáticas que se han derivado de su redacción.

Como punto de partida se debe recordar que las competencias básicas estatales no son en absoluto rígidas, sino que tienen «mayor o menor amplitud, dependiendo de la materia que se considere y la situación en que se aplique».¹

Esto nos llevará, tras una introducción previa, a hacer un estudio de la reserva competencial a favor del Estado que la Constitución española de 1978 enuncia en

1. Muñoz Machado, *Derecho público*, I, Ed. Tecnos, Barcelona, 1990, pág. 417.

el artículo escogido como objeto de estudio (el art. 149.1.1) desde dos vertientes: *a*) la vertiente de la redacción del contenido; y *b*) la vertiente de la *función* que cumple en el ordenamiento constitucional.

a) En el apartado introductorio, se hará mención de los precedentes del artículo 149.1.1 CE que se pueden encontrar en la historia del constitucionalismo español, como también de aquellos preceptos que en otros textos constitucionales —dentro del ámbito del derecho comparado— disponen de una redacción que presenta similitudes y/o divergencias con la del precepto de la Constitución española de 1978 que se analizará a continuación.

Tampoco podemos dejar de mencionar, en este apartado introductorio, la relación que presenta el art. 149.1.1 con dos principios constitucionales como son el de igualdad y autonomía, claves en el Estado social democrático de derecho y políticamente descentralizado en que se constituye España, según el art. 1.1 y el art. 2 de la Constitución.

b) Por lo que respecta al análisis de la competencia que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado, primeramente, dado que las competencias están integradas por dos elementos como son la materia y las funciones ejercitables en relación con ésta, los dos elementos serán objeto de análisis con el fin de concretar:

- el tipo de competencia que el artículo enuncia teniendo en cuenta la *función* o la *potestad jurídica* de actuación del Estado sobre la materia que el apartado 1 del artículo 149.1 define.
- el contenido de este título competencial para determinar esencialmente el elemento *materia*, ya que hacerlo es de esencial importancia para saber a quién corresponde ejercer cierta competencia² sobre cada uno de los diferentes ámbitos materiales que pueden quedar incluidos dentro de un mismo título competencial. Este proceso se hace necesario sobre todo cuando analizamos los títulos competenciales que la Constitución define en el artículo 149, dada la falta de relación generalizada que en éste aparece entre el contenido de las competencias y la calificación que de ellas hace el constituyente.

c) Teniendo presentes las conclusiones obtenidas del tratamiento de estas cuestiones, se analizará la aplicabilidad efectiva que se puede predicar del artículo 149.1.1 CE.

2. Introducción

La Constitución española vigente emplea dos artículos para configurar la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas: el art. 148 y el 149 CE.³

2. Viver i Pi-Sunyer, Carles. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ed. Ariel-Derecho, Barcelona, 1992, pág. 17-18.

3. Distribución que se concretará *estatutariamente* en los estatutos de autonomía, haciendo uso, las comunidades autónomas, del principio dispositivo que el art. 147.2.d consagra, asumiendo cada

Mientras que el art. 148 establece la lista de materias sobre las cuales las comunidades autónomas pueden asumir competencias, nuestro estudio tendrá por objeto el art. 149.1, que hace una relación de las materias sobre las cuales el Estado tiene atribuida competencia exclusiva.

En concreto, analizaremos el primer título competencial que aparece en la lista del art. 149.1 CE.

2.1. *Precedentes en la historia del constitucionalismo español*

Mientras que parte de la doctrina es partidaria de declarar la novedad del precepto, otro sector rechaza esta posibilidad indicando una serie de preceptos que califican como precedentes del art. 149.1.1 CE.

Así pues, por un lado hay quien declara y defiende la novedad del art. 149.1.1 tanto en el sistema constitucional español como también en el derecho comparado, mencionando que resulta dificultoso encontrar artículos que se puedan considerar antecedentes de este precepto,⁴ a la vez que se señalan como posibles efectos que puede provocar su redacción e inclusión en el texto constitucional español de 1978 los siguientes: «consagra una nueva perspectiva en el tratamiento del principio de igualdad constitucional; el Estado central aparece como garantizador del mismo en los términos ya conocidos, y para ello se le dota de una competencia de regulación (e intervención) normativa. En este sentido puede decirse que el art. 149.1.1 nos muestra un Estado beligerante en materia de defensa de la Constitución en lo que a los derechos y deberes en ella consagrados se refiere».⁵ Pero si estos pueden ser los efectos que puede provocar la incorporación de este precepto, el hecho es que, si analizamos el motivo de la inclusión de esta novedad, la motivación es algo que no se puede deducir expresamente de la discusión parlamentaria del art. 149 (precepto que, de hecho, ya aparece en el anteproyecto de Constitución y se mantiene hasta el final del proceso parlamentario sin discusión alguna).

Opuestamente a esta opinión, otro sector doctrinal defiende la existencia de precedentes de este artículo; es decir, hay quien afirma que el art. 149.1.1 sí puede contar con un precedente en la Constitución española de 1931 en su art. 14, apartado primero, cuyo contenido es el siguiente:

comunidad las competencias concretas que puede asumir; y *extraestatutariamente* cuando nos referimos a las competencias que se pueden atribuir a las comunidades autónomas mediante alguna de las medidas (leyes) que prevé el art. 150 en sus apartados 1 y 2 (art. 150.1 y 2). Así pues, es el bloque constitucional (concepto introducido por el Tribunal Constitucional en la STC 10/1982 de 23 de marzo) el que se encarga de delimitar la esfera de poder estatal y la esfera de poder autonómico. A este bloque normativo le corresponde la fijación de los ámbitos competenciales respectivos y la determinación de las relaciones entre las dos esferas competenciales.

4. Dificultad que puede venir determinada, en el sistema constitucional español, entre otros factores, por el hecho de que sólo son dos las constituciones que en la historia del constitucionalismo han optado por un modelo de descentralización política: el proyecto de Constitución federal de 17 de junio de 1873 —que al final no se aprobó y por tanto la solución al problema de la organización territorial que proponía no se pudo llevar a la práctica— y la Constitución de 1931, que sí se puede plantear la problemática de intentar encontrar equilibrio entre la descentralización política generadora de diversidad y el valor de la igualdad que se proyecta sobre la organización política en aquellos estados que se quieren constituir y se proclaman como estados sociales.

5. Carro Fernández-Valmayor, José Luis, «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1.1 de la Constitución», en REDC, vol. I, 1981, pág. 146.

«Artículo 14. Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:

»1.º Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.»

Así lo establece Tudela Aranda, que analiza de forma detallada cómo, en la República federal de 1931, se concibió la cuestión del reparto competencial entre la Federación y los estados regionales, en relación con los «derechos y deberes constitucionales».⁶

Sin embargo, si bien es cierto que no hay ningún documento que permita afirmar categóricamente la influencia del artículo 14.1 CE de 1931 en la redacción del art. 149.1.1, también lo es que parte de la doctrina considera que esta relación existe y que entre ambos artículos,⁷ hay unas similitudes que persisten a pesar de la presencia de algunas divergencias.

Como aspectos comunes a los dos preceptos hay que mencionar: (el art. 149.1.1 y el art. 14.1 CE 1931) son normas atributivas de competencias al Estado que forman parte del listado del texto constitucional que enuncia las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva; ambos apartados figuran en el primer lugar de la lista; y la Constitución de 1978 reproduce el tenor literal del artículo 14.1 de la Constitución de 1931, con la salvedad de que introduce la expresión «condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio y cumplimiento». Además, concretamente la expresión que incluye el texto constitucional de 1931 «derechos y deberes constitucionales» sólo se utiliza en la Constitución de 1978 en esta cláusula que estudiamos.⁸

Las diferencias que presentan los artículos aludidos son básicamente dos: el alcance de los preceptos y el catálogo de derechos y deberes constitucionales⁹ a los

6. En todo caso, Tudela afirma contundente: «La conclusión es clara: los derechos constitucionales no eran susceptibles de reparto competencial; fijados en el texto constitucional todos los ciudadanos eran sus sujetos paritarios, sin que los diferentes entes de la federación pudiesen incidir en los mismos» (Tudela Aranda, José «El artículo 149.1.1 de la CE: caracterización jurisprudencial», *Estudio sobre la CE. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, vol. IV, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 43). A continuación menciona que «el texto del art. 14.1 de la Constitución de 1931 tenía como una de las primeras expresiones de la unidad nacional la existencia de unos derechos constitucionalmente reconocidos comunes a todos los ciudadanos y sobre los cuales los Estados regionales no podían incidir» (Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 44).

7. Sobre esta relación, véase Pemán Gavín, que en su libro *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas-Zaragoza, 1991, pág. 229, comparte esta opinión e indica que es el único de los materiales que emplearon los constituyentes con el que se puede vincular el art. 149.1.1, a pesar de las diferencias que entre ambos preceptos pueda haber. Martín-Retortillo Baquer, en su artículo «Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las CCAA», en RVAP, 7, 1983, pág. 18, fue el primero en manifestar esta relación.

8. Véase Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 45.

9. Véase Pemán Gavín, *op. cit.*, pág. 230, donde nos comenta que «Si bien por un lado la citada regla competencial tenía en 1931 mucho mayor alcance —situada en la órbita estatal lo relativo a los derechos y deberes constitucionales en bloque, incluyendo, tanto la “legislación” como la “ejecución directa”— no puede pasarse por alto el hecho de que entonces el catálogo de derechos y deberes constitucionales tenía mucha menor extensión». Estas diferencias también las señala L. Martín-Retortillo en «Derechos y libertades fundamentales»..., *op. cit.*, pág. 26, nota 34, el cual, concretamente en relación con la segunda diferencia, menciona que «la fórmula es de muy amplio contenido, dejan-

que se refieren si atendemos a las épocas históricas de las que son producto resultante.

Pero si bien de la vinculación mencionada no es posible deducir relevantes consecuencias por dos razones básicas (la escasez de datos relativos al art. 14.1 de la Constitución republicana y las diferencias que muestra con el art. 149.1.1 de la Constitución de 1978), de hecho, sí se puede concluir que si el art. 149.1.1 de la Constitución de 1978 tuviese un alcance tan amplio como el que el art. 14.1 de la Constitución de 1931 formula, quedaría vacío de contenido el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas que la Constitución española actualmente vigente establece.

Siguiendo esta línea argumental, quienes encuentran en el art. 14.1 de la Constitución republicana de 1931 el precedente del art. 149.1.1 opinan sobre el posible motivo que llevó a la introducción del art. 149.1.1 en el texto constitucional, y mencionan la posibilidad de que la intención del constituyente de 1978 fuera restringir el alcance de la cláusula de la Constitución de 1931 a un mínimo en el que todos estuviesen de acuerdo, como lo demuestra la falta de debate sobre el precepto en su discusión parlamentaria.¹⁰ Es decir, el constituyente creyó que el Estado central tenía que garantizar cierta uniformidad a todos los españoles en el ámbito del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, pero también, por otra parte, quiso que esta actuación no imposibilitase que las comunidades autónomas interviniesen en cualquier ámbito relacionado con los derechos y deberes constitucionales, y por este motivo probablemente consideró necesario que la redacción del art. 149.1.1 tuviese una finalidad limitadora del ámbito de actuación que podía tener un título competencial tan genéricamente redactado como es el que se contiene en el art. 14.1 de la Constitución republicana de 1931.

2.2. *Otros preceptos en la historia del constitucionalismo comparado: el artículo 72.2 GG, de la Constitución alemana, y el artículo IV, sección 2, de la Constitución norteamericana*

Expuestas estas dos opiniones doctrinales relativas a la novedad del art. 149.1.1, en la historia del constitucionalismo español, un sector doctrinal defiende que tampoco hay precedentes de este artículo en el campo del derecho comparado, concretamente que no se halla nada semejante ni en la Ley fundamental de Bonn ni en la Constitución italiana —los dos textos constitucionales que han supuesto

do al margen el dato, también relevante, de que entonces era más corta la lista de derechos y deberes fundamentales. De modo que unos cuantos de los actuales derechos y libertades fundamentales, al no tener entonces tal consideración, quedaban al margen de la cláusula de exclusiva. Pero allí donde se tratara de derechos y deberes constitucionales se abría con plenitud la competencia del Estado en detrimento, por tanto, de las regiones». También Tudela Aranda menciona estas dos y básicas diferencias: «a) el diferente alcance: la Constitución de 1931 habla de «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»; b) la diversidad que ofrecen los dos textos, particularmente importantes en el catálogo de derechos y deberes: la Constitución de 1978 proclama un número de derechos bastante más amplio, dato este importante de cara a una interpretación conjunta de ambos preceptos» (Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 46).

10. Véase Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 46, donde se formula esta presunción.

una influencia más directa sobre nuestro texto constitucional vigente—. ¹¹ Sin embargo, hay quien encuentra relación del art. 149.1.1 con el principio de uniformidad de las condiciones de vida de la Ley fundamental de Bonn y la «*privileges and immunities clause*» de la Constitución norteamericana.

a) En relación con el primer texto, a pesar de las diferencias de fondo que pueda haber, quizás el único artículo que mantiene cierta semejanza formal de redacción con el art. 149.1.1, es el art. 72.2 de la Ley fundamental de Bonn, ya que al definir los supuestos en que la Federación puede legislar sobre las materias de «legislación concurrente» —siempre que haya la necesidad de regulación federal fundamentada en ciertas cláusulas fijadas en el art. 72.2 GG—, este precepto incorpora en su número 3, como causa que permite la regulación federal, la fórmula «mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un *land*».

Si bien para un sector doctrinal esta cláusula fue la que inspiró al constituyente español la redacción del art. 149.1.1 CE, ¹² hay quien diverge de esta opinión y opina que las diferencias entre ambos preceptos son esenciales y, por tanto, demasiado insalvables para poder ver en este precepto la fuente de inspiración inmediata para el constituyente de 1978. ¹³

Además, la apariencia en la redacción no nos ha de llevar, sin embargo, a confundir la garantía de igualdad —que el art. 149.1.1 menciona— con un querer mantener una uniformidad en el ámbito de las condiciones de vida —como defien-

11. Véase Alonso de Antonio, *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigida por Óscar Alzaga, tomo VIII, Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1983. En torno al significado de la competencia menciona que «se trata de una cláusula desconocida en Derecho comparado, de apoderamiento genérico al Estado que matiza el alcance de la igualdad de derechos y deberes establecida en el art. 139 de la Constitución», pág. 228.

12. Sobre esta posición-opinión doctrinal, véase el libro de Baño León, *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, pág. 189, en el que el autor argumenta a lo largo del texto que el art. 149.1.1 de la CE es una de las principales manifestaciones en nuestro texto constitucional del principio de uniformidad de las condiciones de vida que refleja el mencionado precepto de la Ley fundamental de Bonn.

13. Sobre las divergencias entre ambos preceptos, véase Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 54, «las divergencias radican, en primer lugar, en su origen y significado histórico. El artículo 72.2 GG responde al deseo del constituyente alemán, opuesto al de las potencias aliadas, de aumentar los poderes de la Federación y con ello, siguiendo una constante en los textos constitucionales alemanes, reforzar la unidad de la Nación. Responde a una vocación uniformizadora de la sociedad alemana, superior a la diversidad regional. El contexto social y político de la norma es, por tanto, muy diferente de aquél en el que hay que interpretar el artículo 149.1.1 de la Constitución española.

»También el objeto de la norma es diferente. El artículo 72.2 GG supone una atribución genérica de competencias sobre cualquier materia, siempre que se dé alguno de los supuestos en él citados. Así, la uniformidad de las condiciones de vida se presenta como un principio general del texto fundamental, para cuya consecución se dota a la Federación de la facultad de legislar en la clase de materias más numerosas: las concurrentes.» También Pemán Gavín opina sobre esta cuestión en su libro *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, *op. cit.*, pág. 97 y ss., y se hace eco del hecho de que lo más peculiar del caso alemán es, sin duda, «la presencia de la mención a la igualdad de los ciudadanos —bajo la fórmula de la “uniformidad de las condiciones de vida”— en el art. 72 GG con un efecto habilitador de la intervención legislativa de la Federación en todo el amplio campo de las materias “concurrentes”». De hecho, este es un esquema que difícilmente se aviene con la competencia exclusiva que el art. 149.1.1 define.

de el art. 72.2 de la Ley fundamental de Bonn,¹⁴ al afirmar —en su doctrina— la libertad del legislador sobre las posibilidades de control, el Tribunal Constitucional español ha actuado de manera diferente, planteándose su aplicabilidad en cada supuesto y valorando la competencia que en cada caso corresponde al Estado, de manera que el Tribunal Constitucional interpreta expresamente el art. 149.1.1 siempre con la finalidad de no vaciar de contenido las competencias autonómicas.

b) Por lo que respecta a los términos en que se establece la posible relación entre la «*privileges and immunities clause*» de la Constitución norteamericana y el art. 149.1.1 CE, la sección 2 del art. IV de la Constitución norteamericana en su párrafo primero formula la siguiente previsión: «Los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos en los diversos Estados.»¹⁵

Así se formula la *privileges and immunities clause* del art. IV, sección 2 de la Constitución norteamericana, pero hay otra *privileges and immunities clause*, introducida posteriormente en la enmienda XIV, en cuyo contenido se alude a los ciudadanos de los Estados Unidos (y no a los ciudadanos de los diversos estados integrantes de la Unión).

Ambas tienen su origen en el número IV de los «Artículos de la Confederación» aprobados por el Congreso en 1777, que más detalladamente expone: «Para mejor asegurar y perpetuar la amistad mutua y las relaciones entre los pueblos de los diferentes Estados en esta Unión, los habitantes libres de cada uno de estos Estados, exceptuados los pobres, vagabundos y fugitivos de la justicia, gozarán de todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos libres de los diversos Estados; y la gente de cada Estado tendrá libre entrada y salida en cualquier otro Estado, y disfrutará en ellos de todos los privilegios del comercio, sometida a los mismos deberes, imposiciones y restricciones que los habitantes de los mismos [...]»

De esta cláusula es importante destacar que su inclusión en la Constitución de 1787 responde a un propósito unificador; propósito que, como tal, ha sido destacado tanto por medio de explicaciones doctrinales como de sentencias del Tribunal Supremo.¹⁶ También se debe señalar que en este último ámbito jurisprudencial la

14. En relación con la interpretación que de este precepto hace el BGE, véase M. Barceló, «Criterios hermenéuticos de la jurisprudencia del Tribunal Federal Alemán para la interpretación de las normas de reparto competencial entre el *Bund* y los *Länder*», REDC, 26, 1989, especialmente pág. 124 y ss. También se puede ver Baño León, J.M., *Las autonomías territoriales...*, op. cit., pág. 77 y ss.; Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos...*, op. cit., pág. 78 y ss; y López-Jurado Escribano, «La formulación de criterios de interpretación de la Constitución en la doctrina alemana: parámetros de admisibilidad», en REDC, 34, 1992, pág. 115.

15. «*The Citizens of each State shall be entitled to all Privileges and Immunities of Citizens in the several States.*»

16. Sobre esta cuestión, véase Pemán Gavín, *Igualdad de los ciudadanos...*, op. cit., pág. 50-51 y 53-60, donde el profesor Pemán apunta las pautas interpretativas desarrolladas por el Tribunal Supremo norteamericano en relación con esta cláusula: la admisibilidad de las diferencias de trato entre residentes y no residentes, siendo necesario que el derecho afectado sea uno de los protegidos por la cláusula en primer lugar y, en segunda instancia, hay que proceder a valorar la razonabilidad de la distinción aplicando una serie de criterios que la casuística jurisprudencial norteamericana menciona. De hecho, no sólo todos los estados integrantes de la Unión están sometidos al mandato que se incluye en la mencionada cláusula sino que también vincula a la Federación, y el Congreso no puede

cláusula «*privileges and immunities*» ha ido transformando su significado con el transcurso de los años y, actualmente, el Tribunal Supremo la interpreta considerando posible la diferencia de tratamiento entre residentes y no residentes. No obstante, este trato diferente sólo es posible si se cumplen ciertos requisitos.¹⁷

Del análisis concreto de esta interpretación jurisprudencial se hace obvio afirmar ciertas semejanzas entre la interpretación y la aplicación que recibe esta cláusula contenida y reconocida en la Constitución norteamericana y el tratamiento doctrinal y también jurisprudencial que recibe y ha recibido el art. 149.1.1 de la CE. En este ámbito, dejando aparte las diferencias que se apuntan entre ambos preceptos a nivel terminológico, la Constitución norteamericana hace referencia a «privilegios e inmunidades» alusivos a la vitalidad de la Nación como entidad única en relación con los que el Estado ha de tratar a todos los ciudadanos igualmente, residentes y no residentes, teniendo en cuenta, sin embargo, que no todos los derechos son iguales y, por tanto, no todos tienen igual inmunidad a la acción de los estados. La Constitución española de 1978 en su art. 149.1.1 emplea la expresión genérica «*derechos y deberes constitucionales*», pero si bien es cierto que el alcance de la expresión *derechos y deberes constitucionales* presenta ciertas dificultades interpretativas que más adelante trataremos, también lo es que los derechos contenidos en la Constitución española de 1978 tampoco son iguales, siendo necesario matizar en cada caso la competencia del Estado en relación con el correspondiente derecho o deber, según la posición que cada uno ocupe en el texto constitucional en relación con la unidad de la Nación española.¹⁸

2.3. *El artículo 149.1.1 y su relación con dos principios constitucionales: el principio de autonomía y el principio de igualdad*

Cualquier interpretación que hagamos del art. 149.1.1 habrá de tener presente dos principios constitucionales: el principio de autonomía del Estado y el principio de igualdad (como derecho subjetivo (art. 14), como valor superior de su ordenamiento jurídico (art. 1.1) y como mandato a los poderes públicos (art. 9.2.); dado que son dos de los ejes fundamentales de nuestra Constitución, que se configuran como eminentes para un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1. CE) que se articula sobre la base de una estructura de descentralización política (art. 2), como sucede en el caso español.

Por todo ello son principios que necesariamente se deben considerar cuando se tiene que interpretar cualquier artículo del título VIII de nuestro texto constitucio-

aprobar una ley estableciendo distinciones contrarias a aquélla; además, el Tribunal Supremo ha admitido expresamente la proyección de la *privileges and immunities clause* en el ámbito municipal, entendiendo que, a los municipios, les ha sido vedado también establecer distinciones basadas en la residencia en los mismos que sean contrarias a la cláusula. Sin embargo, por lo que respecta a los sujetos, los protegidos por la cláusula, el Tribunal Supremo ha considerado que no están incluidos ni los extranjeros ni las personas jurídicas.

17. Tudela Aranda los expone con los siguientes términos: «[...] siempre que: a) el problema que busca solucionar la norma tenga su origen en el colectivo de los no residentes; b) exista proporcionalidad entre el objetivo buscado y la discriminación establecida y c) el derecho afectado no sea «esencial» a la unidad del Estado» (Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 51).

18. Para el análisis comparado de los dos preceptos, véase Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 52-53.

nal vigente, determinando en cada caso cuál es el alcance y la incidencia que se ha de otorgar a un principio y al otro, esto es, el campo de acción de uno y de otro. Esta tarea de concreción de los respectivos ámbitos de acción, en un Estado autonómico como el que tenemos, se ha de configurar siempre como un fin que conseguir para evitar una tensión entre ambos principios.¹⁹

Son dos principios que no se pueden concebir *independientemente uno del otro*, ni tampoco en términos *absolutos*.²⁰

Y si bien teóricamente se pueden concebir por separado omitiendo cualquier interrelación, al llevarse a cabo el ejercicio de las competencias que tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen atribuidas se debe conseguir un cierto equilibrio entre estos dos principios, valorando y ponderando justamente en sus términos precisos la interrelación que se establece entre ellos. Sin embargo, para concretar y determinar esta interrelación, la cuestión clave y fundamental estriba en los matices que se convierten en el frágil hilo del que depende el equilibrio en la balanza en que se tienen que sopesar los mencionados principios.

De hecho, el art. 149.1.1 está presidido por la dialéctica igualdad/autonomía, como términos vinculados por la propia CE mediante el presente precepto objeto de estudio.²¹

Pero no sólo la doctrina ha hecho referencia a la necesidad de encontrar un equilibrio entre los dos preceptos. El Tribunal Constitucional se ha manifestado en relación con el art. 149.1.1 aludiendo —en muchas ocasiones y desde el inicio de su actividad como máximo intérprete de nuestro texto constitucional vigente— al nece-

19. De hecho Corretja conceptúa el art. 149.1.1 como un mecanismo que hay que utilizar, junto con el art. 139.1 CE, para resolver esta tensión entre los principios de igualdad y autonomía en relación con el estatus jurídico de los ciudadanos (Corretja i Torrens, Mercè, *La conflictivitat competencial. La garantia del principi d'igualtat en l'article 149.1.1. CE*, IEA, 1991, pág. 13); aunque, como veremos al analizar la jurisprudencia que ha emitido el Tribunal Constitucional para resolver conflictos competenciales, han sido pocas las veces que en la práctica la resolución de la tensión no se haya conseguido deteriorando frontalmente alguno de los dos valores.

20. En cuanto al valor absoluto que el término *autonomía* no tiene atribuido, hay que dejar claro que ésta es la concepción que en la actualidad prevalece en los países que han optado por una forma de estado descentralizado políticamente. Pero esta concepción no es la que ha prevalecido en toda la historia de la civilización. «La historia ha ido dando a la "autonomía" significados diversos que hoy resultan imposibles de abarcar con un único concepto. En la Grecia clásica, que la «polis» griega fuese "autónoma" quería decir que era absoluta y plenamente independiente y que se regía por sus propias leyes, así la autonomía se entendía como capacidad para darse leyes a sí misma [...]. Por de pronto [...] a partir del comienzo de la Edad Moderna se restringirá progresivamente la utilización del término "autonomía" a los ordenamientos no originarios (Autonomía normativa). «Autonomía normativa» actualmente significa darse "normas" propias en el ámbito del ordenamiento general del Estado, [...] de modo que cuando la autonomía normativa de un ente no excede de la potestad reglamentaria, esto es, no incluye la potestad de darse "leyes" propias, no se habla de autonomía, sino de descentralización administrativa.» De hecho, si reparamos en la terminología empleada hoy día por nuestra Constitución, ésta nos permite diferenciar entre la *autonomía administrativa* (de las provincias y municipios) y la *autonomía de naturaleza política* o *autonomía política*, que incluye potestades legislativas y gubernamentales y que es de las comunidades autónomas.

21. Tudela señala que esta diálecrica se convierte en «uno de aquellos binomios de difícil equilibrio que presiden nuestro primer texto» (Tudela Aranda, José, *op. cit.*, IV, pág. 3487). Este mismo autor nos recuerda al respecto que precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio (que a pesar de las dificultades ha de existir) entre: la homogeneidad y la diversidad del estatus jurídico de las entidades territoriales que la integran (Tudela Aranda, José, *op. cit.*, pág. 3489).

sario equilibrio entre ambos preceptos. Así lo ha hecho en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, donde en el FJ 2 expone: «El principio contenido en el artículo 149.1.1 no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio español, se tienen los mismos derechos y obligaciones [...]»

En esta misma línea jurisprudencial, en la STC 26/1983, FJ 2, declaró que «el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del status jurídico-público en las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad o capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

Esta interrelación también la refleja el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 37/1987, de 26 de marzo, en el FJ 9,²² y de manera parecida la STC 87/1987, de 2 de junio, FJ 5, y en la STC 75/1990, de 26 de abril, FJ 5 se establece que «uniformidad no es identidad y tanto menos ha de serlo cuando la primera se afirma, en este art. 149.1.1 CE como elemento de integración, no de supresión, de la diversidad que nace de la autonomía».

Más recientemente, en la STC de 28 de octubre de 1993, en el FJ 5, el Tribunal Constitucional establece que el art. 149.1.1 asegura una determinada uniformidad normativa, preserva una posición común a todos los españoles en ciertos ámbitos (principio de igualdad) teniendo en cuenta, sin embargo, que no se puede olvidar que tiene que haber reservado un campo para el ejercicio de la autonomía (principio de autonomía).

Concluyendo, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, puede haber diferencias en los derechos y deberes entre ciudadanos de las diferentes comunidades autónomas, siempre que esto no comporte discriminaciones —«privilegios (art. 138.2 CE)»— entre comunidades, y entre sus ciudadanos. Mientras esto no suceda no hay razón por la que tengan que gozar de los mismos derechos y de los mismos deberes todos los españoles. El principio de autonomía como principio estructural del Estado posibilita las diferencias que en este campo pueden haber. La «igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», en el art. 149.1.1 CE, aparece como único elemento finalístico o teleológico del título competencial que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal (FJ 7b de la STC 61/1997, de 20 de marzo).²³

22. FJ 9 de la STC 37/1987, de 26 de marzo: «[...] el art. 149.1.1 de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes [...], de hecho, así el Estado puede regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera en el futuro formularse [...]».

23. Diferencias entre las comunidades autónomas que la CE también permite que existan, en muchos otros aspectos, por ejemplo en cuestiones tan decisivas como son «su régimen organizativo, el procedimiento de acceso a la autonomía, su concreto ámbito competencial, cuestiones todas ellas que pueden ser diversas, sin que por ello tal diversidad constituya violación alguna del principio constitucional de igualdad» (varios autores, *El régimen jurídico de las comunidades autónomas*, ed. Tecnos, Madrid, 1989, pág. 86).

3. El artículo 149.1.1 CE: Imprecisión e indeterminación en la redacción del enunciado de la competencia y en su contenido

El objetivo que se pretende al analizar la formulación que el constituyente emplea para enunciar la competencia del art. 149.1.1 es, precisamente, poder delimitar la competencia estatal que se deduce del «título competencial» que analizamos y la concreción de las competencias de las comunidades autónomas al amparo del mencionado precepto.

De hecho, es imprescindible interpretar el art. 149.1.1 teniendo en cuenta el principio de autonomía, dado que supone la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan disponer de las competencias que según la CE pueden alcanzar y hagan ejercicio efectivo de ellas mediante la libre determinación de políticas propias que respondan a las diferentes tipologías competenciales de que dispongan (exclusivas, compartidas, concurrentes).

Dado que la terminología que el constituyente empleó fue indeterminada («regular las condiciones básicas»), imprecisa (al utilizar la expresión «garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes» —sin especificar a qué derechos y deberes se refiere—) y que califica como «exclusiva» el tipo de competencia que tiene el Estado según el art. 149.1.1,²⁴ primeramente expondremos las posibilidades interpretativas del art. 149.1.1 que se podrían defender si sólo atendiésemos a la literalidad de la terminología jurídica empleada por el constituyente, teniendo en cuenta que la doctrina se ha hecho eco de esta indeterminación.²⁵

Seguidamente, expondremos una serie de argumentaciones que nos pueden permitir rechazar, desde un punto de vista jurídico, algunas de las posibilidades interpretativas que del tenor literal del art. 149.1.1 parece que se puedan deducir, y

24. Esta imprecisión —que se hace manifiesta si analizamos el calificativo que el constituyente otorga al tipo de competencia enunciada «exclusiva» y el contenido configurador de ésta— no se da en otras constituciones o proyectos de constituciones en la historia de nuestro constitucionalismo. Así, por ejemplo, si tomamos como punto de referencia el proyecto de Constitución de 1873, observamos que en la calificación y consiguiente reparto de competencias entre las dos instancias constitutivas del Estado «se establecía con claridad cuáles eran las propias del Estado federal, dejando todas las demás en manos de los respectivos estados miembros [...]» (De Esteban, Jorge y López Guerra, Luis, *El régimen constitucional español*, Civitas, Madrid, 1990, 2, pág. 330). Como veremos, esta claridad en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas no se da en la CE de 1978.

25. Véanse, entre otros, López Guerra, Luis, *Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE*, CEC, Madrid, 1991, pág. 79. López Guerra diferencia los 32 apartados de la sección primera del art. 149 atendiendo al diferente grado de precisión de sus contenidos. Así, mientras que algunas de las reservas que se confiere al Estado en los 32 apartados mencionados versan, con relativa claridad, sobre sectores o materias bien definidas que se refieren a un sector identificable y singularizado de la realidad (la defensa, la Administración de justicia,...), en otros casos no sucede así y la reserva competencial a favor del Estado se formula en términos que son aplicables a un amplio conjunto de materias. Entre estas reservas menciona la que incluye el art. 149.1.1, que define como ejemplo claro de una reserva competencial transversal. También han hecho eco de la ambigüedad del enunciado del art. 149.1.1, L. Martín-Retortillo Baquer, *Derechos y libertades fundamentales ...*, *op. cit.*, pág. 18 y el profesor A. Bayona Rocamora, *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos, Generalidad de Cataluña, Madrid, 1992, pág. 140, donde menciona que «la interpretación de su apartado 1.1 es uno de los aspectos más complejos del art. 149.1», por citar sólo algunos de los muchos autores que han elaborado estudios sobre este aspecto.

así poder delimitar el alcance concreto de esta competencia tanto desde la vertiente de la materia como desde la vertiente de las funciones que el Estado tiene atribuidas.

Estudiar el artículo atendiendo a la terminología que el constituyente empleó no lleva a analizar:

- El tipo de competencia que se atribuye al Estado: una competencia exclusiva.
- El contenido de esta competencia: la materia y el elemento finalista que la redacción del art. 149.1.1 formula.

Teniendo en cuenta que, según la doctrina, el art. 149.1.1 es un precepto que ha sido conceptuado desde múltiples vertientes, es necesario recordar que mientras una parte de la doctrina lo considera como un reconocimiento constitucional más del principio de igualdad,²⁶ también está la que lo conceptúa y analiza como un criterio hermenéutico en la distribución de competencias,²⁷ o como límite al ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas.²⁸ Obviamente también se reconoce su naturaleza como título competencial del Estado.²⁹

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la valoración del art. 149.1.1 como proyección singular del principio constitucional de igualdad es una constante.³⁰ No obstante, también en algunas sentencias se conceptúa como límite a las

26. Véase, compartiendo esta configuración del art. 149.1.1, J.L. Carro Fernández, *op. cit.*, pág. 134, «[...] el art. 149.1.1 constituye una garantía más del principio de igualdad vista esta vez desde la perspectiva de la nueva organización territorial del Estado que ha establecido la Constitución de 1978», L. López Guerra, *Consideraciones sobre la regulación...*, *op. cit.*, pág. 85, donde conceptúa el art. 149.1 como una garantía constitucional más de las condiciones básicas de igualdad.

27. Se puede ver, entre otros, J. M. Baño León, *Las autonomías territoriales*, *op. cit.*, pág. 266 y ss.; L. López Guerra, *Consideraciones sobre la regulación...*, *op. cit.*, pág. 88 y ss.; J. Pemán Gavín, *Igualdad de los ciudadanos*, *op. cit.*, pág. 238-239.

28. Éste ha sido uno de los pocos puntos en que ha habido acuerdo cuando se ha analizado este precepto. En este sentido, se puede ver J. M. Baño León, *Las autonomías territoriales*, *op. cit.*, pág. 268 y ss.; J. Pemán Gavín, *Igualdad de los ciudadanos*, *op. cit.*, pág. 230 y ss.; A. Bayona i Rocamora, *La potestad legislativa*, *op. cit.*, pág. 142. No obstante, el profesor Aja no está de acuerdo con esta consideración como límite del artículo 149.1.1 (E. Aja, «El artículo 149.1.1 de la CE como cláusula de cierre del principio de igualdad social», en *la función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, IEA, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992, *op. cit.*, pág. 39-40).

29. A pesar de todo, hay parte de la doctrina que se opone a esta consideración. La resistencia a considerar el art. 149.1.1 como título competencial específico del Estado proviene fundamentalmente de J. M. Baño León (véase J. M. Baño León, *Las autonomías territoriales...*, *op. cit.*, pág. 265). También M. Barceló niega que el Tribunal Constitucional haya atribuido competencias al Estado en alguna ocasión sobre la base del art. 149.1.1, en *Derechos y deberes constitucionales*, *cop. cit.*, pág. 111). Pero el resto de la doctrina no comparte esta opinión. En este sentido véase J. Pemán Gavín, *Igualdad de los ciudadanos...*, *op. cit.*, pág. 231 y ss.); L. López Guerra, *Consideraciones sobre la regulación...*, *op. cit.*, pág. 85; M. Corretja i Torrens, *La conflictivitat competencial*, *op. cit.*, pág. 13 y ss.).

30. En la STC 32/1981, de 28 de julio, sobre las diputaciones catalanas, el Tribunal tiene ocasión de señalar en su FJ 5 lo siguiente: «Otras razones complementarias que no procede desarrollar ahora se encuentran en el principio de igualdad de todos los españoles a que alude el artículo 149.1.1». Igualdad que el Tribunal Constitucional caracteriza en otras sentencias poniendo de relieve la interpretación que se ha de dar a ésta, excluyendo considerarla como sinónimo de uniformidad de ordenamientos. Así sucede en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, sobre centros de contratación de cargas, en el FJ 2; pero también en la reciente STC de 23 de enero de 1995, en su FJ 16, se reconoce el art. 149.1.1 como garantía de igualdad.

competencias autonómicas³¹ —ya que es un hecho inapelable que muchas de las competencias de las comunidades autónomas afectan, de una manera u otra, al ejercicio de los derechos y deberes constitucionales—, o como criterio interpretativo del reparto competencial, como elemento hermenéutico que deviene clave para delimitar el contenido de las competencias estatales sobre las materias incluidas en la lista del art. 149.1 CE.³² Y también se ha hecho ampliamente eco de su posible caracterización como título competencial del Estado; en este ámbito son muchas las sentencias que muestran el art. 149.1.1 como norma habilitadora de competencia estatal,³³ destacando el carácter normativo de esta competencia,³⁴ y concretamente como título complementario para reforzar una competencia estatal más específica (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2 y 4 y STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 43).

Así pues, el art. 149.1.1 de la Constitución española ha sido objeto de interpretación doctrinal y jurisprudencial desde múltiples perspectivas: como un reconocimiento constitucional más del principio de igualdad, como un principio o cláusula hermenéutica en la distribución de competencias, como límite al ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas y como título competencial del Estado que, algunas veces, es utilizado para reforzar una competencia estatal más específica. De hecho, cada una de estas perspectivas configurativas parciales del art. 149.1.1 son necesarias para poder caracterizar plena y globalmente

31. En el FJ 5 de la STC 25/1981, sobre supuestos previstos en el art. 55.2 de la CE. A partir de este FJ se establece que el art. 149.1.1, al atribuir al Estado la competencia exclusiva en relación con las «condiciones básicas del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales», se levanta como una barrera infranqueable para todas las competencias autonómicas que afecten a su ámbito material. En este sentido también la STC 71/1982, de 30 de noviembre (FJ 5), la STC 85/1985, de 16 de julio (FJ 8), 102/1999, de 26 de junio (FJ 32), STC 156/1995, de 26 de octubre.

32. Se puede apreciar esta concepción del art. 149.1.1 en sentencias como la 32/1983, de 28 de abril, en su FJ 2, la 152/1988, de 20 de julio, sobre decretos estatales en materia de vivienda y la 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de aguas.

33. Así sucede en la STC de 23 de enero de 1995, que sentencia sobre la cuestión de inconstitucionalidad que planteó la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre normalización lingüística del Parlamento de Cataluña: «Para el Tribunal cuestionante, el art. 15, inciso primero, de la Ley podría incurrir en inconstitucionalidad pues, mediante el mismo, la Generalidad habría invadido las competencias reservadas al Estado por los títulos competenciales reservados al Estado por los art. 149.1.30 y 149.1.1 CE». En la reciente STC de 25 de abril de 1995, también se emplea e interpreta el art. 149.1.1 como título competencial del Estado, en su FJ 1. En las STC 6/1982, de 26 de febrero, de alta inspección en materia de enseñanza no universitaria; STC 32/1983, de 28 de abril, de registro sanitario de alimentos; STC 49/1984, de 5 de abril, de salas especiales de exhibición; STC 227/1988, de 29 de noviembre y STC 13/1992, de 6 de febrero, de presupuestos generales del Estado para 1988 y 1989, el art. 149.1.1 opera como título atributivo de competencias en materias como derechos y deberes lingüísticos, sanidad, clasificación de películas X, aguas públicas y asistencia social.

Monreal (A. Monreal i Ferrer, «Potestad estatal de gasto y distribución de competencias», en RVAP, núm. 33, mayo-agosto 1992, pág. 124), en el estudio que realiza sobre la potestad estatal de gasto, en la STC 154/1988 que comenta, indica que el art. 149.1.1 ampara un título competencial del Estado, utilizando en el FJ 3 los siguientes términos: «el ejercicio expreso de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.1 impone a este Tribunal [...]».

34. En la STC 6/1982, de 22 de febrero, de alta inspección en materia de enseñanza no universitaria, el Tribunal Constitucional subrayó el carácter normativo de la competencia prevista en el art. 149.1.1 en su FJ 2.

esta competencia estatal, porque reflejan las diferentes funciones que cumple este precepto, funciones que, entre ellas, no son excluyentes sino más bien plenamente compatibles.

En el apartado siguiente se analiza el tipo de competencia que el art. 149.1.1 enuncia, atendiendo particularmente a su caracterización como principio o cláusula interpretativa hermenéutica en la distribución de competencias, como límite al ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas y, sobre todo, como precepto que enuncia un título concreto de competencia estatal, prescindiendo de su configuración como proyección singular del principio constitucional de igualdad, caracterización que será objeto de análisis cuando estudiemos detalladamente el contenido literal de esta competencia.

3.1. *El artículo 149.1.1 como título competencial: tipo de competencia que configura el constituyente al emplear la expresión «competencia exclusiva estatal»*

3.1.1. El art. 149.1.1 CE como competencia exclusiva. Interpretación doctrinal

El número 1 del apartado 1 del art. 149 CE está en el núcleo de los artículos que sirven para delimitar y determinar la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, enunciando —concretamente— una competencia exclusiva del Estado.

No obstante, a nivel doctrinal se emplean diferentes criterios para establecer cuáles son los rasgos definitorios de una competencia exclusiva:

a) Primer criterio. Si se toma como punto de referencia la valoración de la *exclusividad* entendiendo por competencia exclusiva la regulación de una materia y el ejercicio de todo el conjunto de funciones sobre ella (potestades legislativas y/o ejecutivas),³⁵ se debería concluir que el calificativo de *competencia exclusiva*, que el constituyente atribuyó al Estado en el art. 149.1.1, no fue correctamente empleado.

Un título competencial que atribuye competencia exclusiva no se corresponde con el art. 149.1.1, si atendemos al contenido de este precepto.

Desde una perspectiva constitucional, se podría considerar que el calificativo *exclusiva* adoptado inicialmente en el enunciado del art. 149 porque la función que tiene asignada el Estado en relación con la materia de los «derechos y deberes constitucionales» sólo es la de «regular las condiciones básicas». De manera que, de las otras funciones (legislativas y ejecutivas más allá de la regulación de condiciones básicas) que teóricamente se pueden ejercer sobre la materia de este título competencial, se podrían hacer cargo las comunidades autónomas (art. 149.3. CE, cláusula de residualidad).

Desde una perspectiva estatutaria, tampoco es coherente con el art. 149.1.1 la redacción que han adoptado muchos estatutos de autonomía en ejercicio del principio dispositivo que el art. 147.2.d CE prevé. Los estatutos reconocen a las comu-

35. Éste es el supuesto de competencia que el Estado ejerce sobre materias como relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, Administración de justicia, hacienda general y deuda del Estado. El Estado goza de reserva competencial sobre toda la materia y sobre todas las potestades concretas o funciones, tanto legislativas como ejecutivas, a ejercer en estas materias.

nidades autónomas competencias en materias que el Estado tiene atribuidas como competencias exclusivas si se atiende al contenido del art. 149.1 CE. Muñoz Machado nos recuerda que las competencias que asume el Estado sobre las materias que el art. 149.1 CE relaciona se pueden calificar como exclusivas pero «no son excluyentes de una acción de las Comunidades Autónomas sobre las mismas materias».³⁶ Las comunidades autónomas han considerado esta posibilidad y la han ejercitado, como se refleja, por ejemplo, en el art. 9, párrafos 5, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 19-23, 25, 27, 28 y 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o bien en el art. 10, párrafos 4, 8, 9, 11, 14-17, 19, 21-23, 25 y 27 del Estatuto de Autonomía vasco.

Sin embargo, este supuesto de distribución y atribución de funciones concretas sobre una misma materia a los diferentes poderes (el poder central y el autonómico) se ha configurado como la técnica por la que optó el constituyente al idear y concretar el sistema de distribución de competencias que la CE 1978 incluye, ya sea configurando competencias concurrentes o bien compartidas.³⁷ Así pues, por un lado, la CE prevé algunas competencias «exclusivas» del Estado en sentido estricto aunque pocas, y junto a éstas, en el art. 149.1, persisten otras de naturaleza concurrente o compartida.

b) Otro criterio que se ha utilizado para calificar una competencia como exclusiva supone entender que hay *exclusividad* «cuando el ente que la tiene atribuida puede utilizar sobre ella todas las potestades de una determinada calidad (o la legislación exclusiva o bien la ejecución exclusiva)».³⁸

Desde esta perspectiva tampoco podemos calificar el título competencial del art. 149.1.1 como *exclusivo estatal*; el hecho de no poder suponer lo que la Constitución española no dice expresamente no nos lo permite hacer.

c) Parte de la doctrina defiende que, aunque se comparta una misma función, puede existir «exclusividad» en aquellos casos en que la distribución competencial presuponga una diferencia nítida de niveles, como sucede cuando el Estado es competente para la fijación de las bases y la comunidad autónoma para el desarrollo de éstas, pero ambos disponen de competencia exclusiva en el ámbito funcional propio. Es decir, se refiere al poder que tiene un ente (el Estado, las comunidades autónomas) para llevar a cabo enteramente todas aquellas funciones determinadas y concretas que le son atribuidas sobre la materia previamente delimitada.³⁹

36. Muñoz Machado, Santiago, *Las potestades legislativas de las comunidades autónomas*, ed. Civitas, Madrid, 1981, pág. 149.

37. De hecho, como nos recuerda Carles Viver i Pi-Sunyer, «desde el punto de vista del reparto de funciones, nuestro ordenamiento no ha partido normalmente de la distribución por bloques [materia], sino del reparto de funciones sobre una misma materia, [de modo que] un mismo sector de la realidad social suele ser objeto, al mismo tiempo, de competencias estatales y autonómicas». (Viver i Pi-Sunyer, Carles, *Las Autonomías Políticas*, Punto de vista, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pág. 34-35).

En el mismo sentido se puede consultar el manual de Jorge de Esteban y Luis López Guerra (*El régimen constitucional español*, 2, ed. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992, pág. 87), que se refiere a esta opción por la que se decantaron nuestros constituyentes.

38. Muñoz Machado, Santiago, *Las potestades legislativas de las comunidades autónomas*, ed. Civitas, Madrid, 1981, pág. 166.

39. Muñoz Machado, Bayona y Salas adoptan este criterio definidor de la «exclusividad». (Véase A. Bayona i Rocamora, «Competències exclusives», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, volumen I, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1988, pág. 374-375.)

De hecho, es esta concepción de «exclusividad» la que adoptó el constituyente al redactar en el art. 149.1 CE la lista de materias sobre las que el Estado tiene «competencia exclusiva».⁴⁰

3.1.2. Interpretación jurisprudencial y doctrinal del artículo 149.1.1 como competencia concurrente

Parte de la doctrina, sin embargo, pretende considerar la competencia estatal que define el art. 149.1.1 como una competencia *concurrente*. (sólo literalmente «exclusiva».)⁴¹

Ser una *competencia concurrente* implica que se produce el concurso sobre una misma materia en el ejercicio de la potestad normativa, concurrencia que se articula a través de la reserva para el Estado de las bases o legislación básica⁴² y la atribución a las comunidades autónomas de la potestad de desarrollo legislativo y de ejecución.

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la *competencia concurrente* supone reconocer al Estado la capacidad de establecer, en relación con una determinada materia, «una regulación normativa uniforme vigente en toda la Nación, con la que se pueda asegurar, en razón de intereses generales superiores a los de cada comunidad autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada comunidad podrá establecer las peculiaridades que le convenga en defensa de su propio interés general».⁴³

Este parece ser una especie de límite negativo, que en ningún caso supone imponer a los poderes legislativos autonómicos ningún mandato ni directriz más extensa de aquella que las bases indican, dado que el desarrollo de lo que es básico permite opciones políticas diversas.

40. En relación con esta cuestión, Aja sentencia perfectamente que, la competencia exclusiva que el art. 149.1.1 CE enuncia solamente se convierte —en sentido propio— en exclusiva por su *literalidad* y por su *ubicación*. (Aja, Eliseo, «El artículo 149.1.1 de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», *op. cit.*, pág. 37).

41. En este artículo se adopta como definición de competencia concurrente la que se ofrece en *Manual de Dret Públic de Catalunya*, IEA, Barcelona, 1992, pág. 211.

42. Dado que hay discrepancias en la doctrina al concretar las características que definen las competencias exclusivas compartidas y concurrentes se debe matizar que esta definición de competencia concurrente, adoptada como punto de referencia por un sector de la doctrina, sería considerada una relación de las características que definen las competencias compartidas. En este sentido Bayona Antoni, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, *op. cit.*, pág. 376-377.

De ahora en adelante utilizaremos indistintamente *bases* y *legislación básica*, dado que en ambos casos el nacimiento de la competencia estatal de definir unas «bases» o una «legislación básica» supone o comporta otorgar a las asambleas de las comunidades autónomas la posibilidad de desarrollarlas, esto es, supone desde la vertiente autonómica la atribución implícita de una facultad: la de establecer «normas para el desarrollo y adecuación a las circunstancias concretas», expresión que fue utilizada por los diputados cuando reclamaban que para la redacción de uno de los conceptos comprendidos en el art. 149, las competencias exclusivas del Estado, se adoptara la fórmula de «bases» o «legislación básica». Además, en los diarios de sesiones hay páginas que aparecen llenas de expresiones que muestran esta equivalencia. (*Diario de Sesiones*, Congreso, pág. 3320-3328 y 3353.) No estamos ante dos fenómenos jurídicos diversos, sino más bien ante una pura preocupación estilística sin trascendencia jurídica.

43. STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, y también las sentencias 49/1988, FJ 2 y 147/1991, FJ 3.

De hecho, el único límite jurídico que puede operar sobre la libertad que tiene el Estado para delimitar lo que es «básico» es la necesidad de dejar un ámbito de libre determinación para las comunidades autónomas. Es decir, la normativa básica (o contenido normativo básico) ha de permitir que las comunidades puedan optar y configurar unas determinadas políticas diversas en ejercicio de sus competencias concretas y delimitadas. En este mismo sentido se ha manifestado expresa y claramente el Tribunal Constitucional,⁴⁴ como también la doctrina.⁴⁵

Para dar por acabada esta caracterización de las competencias concurrentes sólo mencionaremos que ésta es diferente de la que se presenta en la República Federal Alemana (RFA) si atendemos al sistema de distribución competencial allí existente.⁴⁶

Expuesta esta caracterización doctrinal y jurisprudencial de las competencias concurrentes, para poder sostener que el art. 149.1.1 es un supuesto de «competencia concurrente» se tendría que partir de la premisa de que es correcta y real la equiparación entre: la tarea de elaborar las bases o la legislación básica y la función estatal de «regular las condiciones básicas».

Pero no toda la doctrina ni toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional está de acuerdo. De hecho, cierta parte de la doctrina ha considerado que no es baladí cuestionar esta equiparación.

Así, contra la tesis de que el art. 149.1.1 es una competencia concurrente hay:

a) Aquellos que defienden la tesis ya mencionada de que, aunque se comparta la función, en cada concreto ámbito funcional la competencia es exclusiva.

b) Los autores que argumentan que «condiciones básicas» no significa que el Estado tenga una competencia sobre las bases o la legislación básica.⁴⁷

44. STC 32/1981 y 1/1982, STC 95/1986, de 10 de julio, y STC 158/1986, de 11 de diciembre.

45. De Otto y Pardo, Ignacio, *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, pág. 115.

46. Baño León hace un análisis de derecho comparado entre los rasgos/caracteres que definen nuestra legislación concurrente y los rasgos que ésta presenta en la RFA atendiendo al sistema de distribución competencial allí existente, y expone las siguientes diferencias fundamentales: «1. Este último permite al poder federal excluir totalmente a los *Länder* de la intervención normativa en una materia, cuando hace uso de su legislación, en cambio en nuestro sistema una competencia básica estatal no autoriza el desplazamiento de las CCAA respecto al título competencial.» (Baño León, José M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Colección «Estudios», Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, pág. 235.) Además, establece otra diferencia: «mientras en la Alemania Occidental el Land puede regular sin limitación una materia hasta tanto no lo haga el Bund, entre nosotros la CCAA siempre está obligada a respetar en la materia un contenido uniforme o básico aunque no exista propiamente una legislación básica estatal.» (Baño, *op. cit.*, pág. 236.) Este segundo rasgo ha tenido ya un reflejo en la jurisprudencia constitucional: *vid.* STC 96/1984 (Asunto Petronor I) y 24/1985 (Petronor II).

47. De esta opinión es J. M. Baño León, *Las autonomías territoriales ...*, *op. cit.*, pág. 253: «[...] para que una competencia del Estado pueda ser calificada de básica, es necesario que la materia se comparta entre el Estado y las CCAA [...] y en este sentido, [...] cuando el Estado regula una condición básica en el sentido del art. 149.1.1 CE, no utiliza una competencia básica, porque el ejercicio de la competencia se agota con la regulación de las condiciones [...].» También J. L. Carro Fernández-Valmayor en «Contenido y alcance de la competencia...», REDC, núm 1, 1985, pág. 151, menciona que «me parece inexacto tratar de encontrar en dicha norma una competencia concurrente tomando como base la expresión "condiciones básicas" que la misma utiliza». En este sentido, también

c) El propio Tribunal Constitucional no ha hecho equiparables, en determinadas sentencias, las condiciones básicas y las bases.⁴⁸

d) Incluso puede servir como argumento para defender que no hay una equiparación entre bases y condiciones básicas fijarnos bien en el tipo de norma que las puede establecer.⁴⁹

Ante todas estas argumentaciones en contra de la equiparación entre condiciones básicas y bases, no podemos pasar por alto la que se fundamenta en la aceptación de un sentido amplio para interpretar las condiciones básicas.⁵⁰

También la primera jurisprudencia constitucional defendía la equiparación entre «condiciones básicas» y «bases» o «legislación básica», haciendo entroncar «la regulación de las condiciones básicas» con el concepto más general de «legislación básica».⁵¹

La posibilidad de asimilar la determinación de las bases a la regulación de las condiciones básicas es cuestionable.

a) Independientemente de cuál sea la tesis que optemos por defender, está claro que la *finalidad* de las bases y la de las condiciones básicas no es idéntica. Si mediante las bases se quiere garantizar una normativa uniforme vigente en todo el Estado, con la que se puede asegurar —en razón de intereses generales superiores a los de cada comunidad autónoma— un común denominador normativo a partir

J. Tudela Aranda, «El artículo 149.1.1 de la CE: su caracterización jurisprudencial», en *op. cit.*, pág. 3505, menciona la diferencia entre las dos expresiones fijándose en los ámbitos materiales respectivos a que se refieren.

48. Ver STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 25, y STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7a y 10.

49. Mientras la regulación de las condiciones básicas se puede llevar a cabo mediante cualquier tipo de norma (también mediante reglamentos) —siempre que no vacíe de competencias a las comunidades autónomas en materias sobre las que no existe competencia exclusiva del Estado—, las bases o legislación básica han de cumplir el requisito formal de que se amparen formalmente en una ley.

Aja nos recuerda la primera posibilidad mencionada, «la regulación», que es la función que se encomienda al Estado, posee aquí un sentido propio, equivalente a normación, que evidentemente no exige la ley (pero tampoco puede equipararse a ejecución ni a fomento, que son términos utilizados profusamente en el resto de los números del 149.1». (E. Aja, «El artículo 149.1.1 de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», en *La función del art. 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, pág. 38.)

Respecto a la segunda posibilidad hay que formular, sin embargo, un matiz. En casos excepcionales, es posible que se señalen las bases mediante un reglamento. La STC 131/1996, de 11 de julio, FJ 2, especifica cuáles son los casos excepcionales en que es posible. En este supuesto, sin embargo, el Estado no está haciendo ejercicio de su competencia y sí una actuación más completiva, como señala la STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 3. Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, pág. 364, también se hace eco de este argumento. En líneas generales equipara, por una parte, bases y legislación básica, y, por otra, normas básicas y condiciones básicas.

50. Tanto Aja como López Guerra se hacen eco de esto: «el término de *condiciones básicas* es muy diferente al de «bases» y «normas básicas» de otros números del 149.1 CE, porque éstos delimitan la función normativa del Estado y, en cambio, las condiciones básicas no determinan la posible intervención normativa estatal, sino las circunstancias tanto materiales como jurídicas que pueden determinar la igualdad [...] como si de una «expresión multicomprendiva» se tratase, que cubriese tanto las condiciones jurídicas como las fácticas». (Véase, E. Aja, «El art. 149.1.1 ...», *op. cit.*, pág. 40.)

51. En la STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 5, se refleja explícitamente esta doctrina, y en la STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3, también.

del que cada comunidad podrá establecer las peculiaridades que le convenga en defensa de su propio interés general,⁵² las condiciones básicas tienen por finalidad garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, siendo aquellas condiciones sin las que no es posible cumplir adecuadamente el elemento finalístico del art. 149.1.1 CE. No se trata de salvaguardar unos intereses generales sino de garantizar la igualdad que enuncia el art. 149.1.1. Como ejemplo de «condiciones básicas», la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8, señala: «[...] facultades elementales, límites esenciales, ciertas premisas o presupuestos previos, [...] el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho [...]».

b) También sirve para sostener diferencias entre bases y condiciones básicas considerar las normas que se utilizan para enunciar unas y otras.

Así, mientras las «condiciones básicas» se pueden regular no necesariamente mediante una ley, las bases exigen el cumplimiento de un requisito formal: lo «básico» se establece en una ley, a pesar de que, excepcionalmente, también se permite que se fije mediante reglamentos. De todas maneras, sin embargo, en este último caso hay que dejar claro que la función que hace el Gobierno es complementaria.

c) El ámbito material también parece ser diferente entre las bases y las condiciones básicas. Tudela lo concluye diciendo que «la diferenciación (entre las bases y las condiciones básicas) no va a encontrarse en los conceptos en sí mismos considerados, sino en relación con el ámbito material al que respectivamente irían referidos. Así las *bases* corresponderían a las grandes competencias de los campos de actuación sectorial del Estado y las condiciones básicas se referirían a los presupuestos que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».⁵³

3.1.3. El artículo 149.1.1 CE como competencia transversal

Si se tiene en cuenta que la reserva competencial en favor del Estado en el art. 149.1.1 no constituye un sector separado e identificable nítidamente dado que se refiere a un sector de la realidad en el que concurren títulos competenciales diversos, pretendiendo «garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», se podría calificar la competencia del art. 149.1.1 como competencia transversal.⁵⁴

3.2. *El contenido de la competencia*

Está claro que estamos ante un título cuyo alcance es difícil de precisar y que está dotado de una notable capacidad de expansión. Por eso se tiene que acotar sus

52. STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 49/1988, FJ 2 y 147/1991, FJ 3.

53. Tudela Aranda, José, *op. cit.*, pág. 3504.

54. Véase Viver i Pi-Sunyer, Carles, *Materias competenciales y Tribunal constitucional*, *op. cit.*, pág. 37 y ss; y L. López Guerra, «El modelo autonómico como modelo variable» en Monreal, A. (editor), *El Estado de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1991, pág. 79.

límites ya que, si no, el art. 149.1.1 podría concebirse como una cláusula general sin un contenido específico predeterminado mediante el cual se podría penetrar en el ámbito material propio de las competencias autonómicas y llegar a ser difícilmente compatible con el principio de autonomía.

1. El primer paso ha sido tratar las facultades que el art. 149.1.1 atribuye al Estado (para garantizar cierta igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales a todos los españoles) y analizar los efectos de una interpretación extensiva y restrictiva de la calificación de *exclusiva* de la competencia que preceptúa el art. 149.1.1 CE.

2. El otro aspecto que a continuación se analizará y precisará es el contenido de la competencia, esto es, se debe delimitar el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, haciéndose «imprescindible e ineludible» dada la panorámica de indeterminación e inconcreción que se dibuja en torno a la lista competencial del art. 149.1 CE.

En este sentido, en este apartado, dejando aparte *a quién* corresponde la competencia enunciada en el art. 149.1.1 CE, es necesario delimitar *sobre qué* se tiene la competencia. En definitiva, sobre qué materia se es competente.

Se establece una proporción directa entre la amplitud del contenido que delimita el título competencial y la relevancia que —en términos absolutos exclusivos o bien relativos y parciales— puede alcanzar la política que el poder público puede desarrollar ejerciendo la competencia que tiene atribuida. Viver refleja esta relación con las siguientes palabras: «No debe olvidarse que el *quantum de poder político* de un ente (la expresión es del propio Tribunal, STC 143/1985, de 24 de octubre) depende en gran medida de la amplitud de su ámbito material de competencias. De ahí precisamente la notable carga de política que encierran todos los conflictos de competencias».⁵⁵

Así pues, la configuración y la delimitación concreta de las materias determinan y condicionan el alcance del poder político que cada ente (el Estado y las comunidades autónomas) tienen.

No obstante, al hacerlo, la apreciación que en torno a esta cuestión hace Viver i Pi-Sunyer: «Cuando afirmo que el contenido de las materias competenciales debe ser preciso y previsible, no quiero decir que ese contenido pueda determinarse de modo exhaustivo y definitivo estableciendo de antemano todos los actos concretos de ejercicio que forman parte de cada una de las materias. Sería una pretensión absolutamente vana, y por tanto absurda».⁵⁶ Pero lo que sí se pretende es delimitar el núcleo fundamental del ámbito material que permanece bajo la redacción imprecisa del art. 149.1.1 para evitar una interpretación extensiva de la competencia exclusiva estatal que este precepto enuncia.

Para conseguir este objetivo se analizará segmentariamente el contenido del art. 149.1.1. En primer lugar se hará mención de la interpretación que se debe atribuir

55. Viver i Pi-Sunyer, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, op. cit., pág. 17.

56. Viver i Pi-Sunyer, Carles, op. cit., pág. 19.

a la competencia sobre «la regulación de las condiciones básicas»; a continuación, en torno a la igualdad que garantiza a todos los ciudadanos, serán expuestos una serie de razonamientos que nos permitan determinar qué tipo de igualdad tiene que garantizar el Estado —por medio de su competencia— a todos los españoles; y finalmente cuáles son (qué tipos de derechos y deberes son) los derechos y deberes a los que el art. 149.1.1 *in fine* hace referencia.

El tratamiento de todas estas cuestiones se hará tanto desde la vertiente doctrinal como desde la vertiente jurisprudencial.

3.2.1. «La regulación de las condiciones básicas»

Dado que la interpretación de esta expresión ya se ha analizado al calificar el tipo de competencia que incluye el art. 149.1.1, se mencionarán las conclusiones que se han obtenido al respecto, añadiendo algunas consideraciones sobre la cuestión.

1a) Si se considera que el art. 149.1.1 enuncia una competencia exclusiva del Estado, éste tiene competencia para regular dicha materia y para ejercer todo el conjunto de funciones sobre ella, es decir, todas las potestades legislativas y ejecutivas para hacer posible la finalidad de garantizar a todos los españoles el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por tanto, la interpretación de la competencia del art. 149.1.1 en estos términos no es la más adecuada para respetar el principio de autonomía que el constituyente convirtió en eje vertebrador del Estado compuesto descentralizado y autonómico vigente.

1b) Si se califica la competencia exclusiva del Estado que enuncia el art. 149.1.1 CE como aquella competencia en virtud de la cual el Estado ejerce todas las potestades legislativas que de este tipo pueda ejercer y las comunidades autónomas la función exclusiva de ejecución, también hemos de concluir que esta posibilidad de interpretar la exclusividad de la competencia no es posible adoptarla si se pretende que la atribución a las comunidades autónomas de determinadas competencias (incluso exclusivas) relativas a derechos y deberes constitucionales no se vean variadas de contenido.

2) Si se consideran que el art. 149.1.1 CE reconoce al Estado una competencia concurrente, se debería concluir que «regular las condiciones básicas» sería sinónimo de otorgar al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases que garanticen el objetivo que pretende el art. 149.1.1 CE. Podría ser cuestionable la idoneidad de esta opción por las diferencias existentes entre ambas expresiones jurídicas (finalidad, ámbito material, posible regulación mediante diferentes tipos de normas).

3) Pero si se analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a esta cuestión del art. 149.1.1, el alto Tribunal, por medio de sus sentencias, apunta otra solución: interpretar las «condiciones básicas» como la capacidad (poder) que tiene el Estado no de intervenir normativamente en toda regulación de los derechos y deberes constitucionales, sino más bien como una habilitación que tiene el Es-

tado para garantizar la igualdad en los términos que establece el art. 149.1.1, ejerciendo el título competencial que enuncia;⁵⁷ de modo que tanto las circunstancias materiales como las jurídicas *puedan* determinar qué *igualdad* sería posible.^{58 y 59}

Es decir, si atendemos a los recursos, cuestiones de inconstitucionalidad y conflictos de competencias en los que el art. 149.1.1 se ha alegado, se puede concluir que:

a) En el desarrollo que el Estado hace de los derechos y deberes constitucionales sobre los que tiene una competencia determinada no enuncia expresamente qué preceptos incluyen aspectos que para el mencionado derecho o deber constitucional son «condiciones básicas» para garantizar la igualdad en el ejercicio de éstos; sino que se limita a citar el art. 149.1.1 como criterio hermenéutico orientador de los preceptos de la ley, y fundamentador de la atribución de competencias al Estado, enunciándolo así en los preámbulos de las leyes⁶⁰ o bien no cita expresamente

57. En la STC de 22 de julio de 1993, como resultado de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno de la Nación en relación con determinados artículos de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de las Cortes de Aragón, de ordenación de la actividad comercial, el Tribunal Constitucional, en el FJ 3, haciendo referencia a las condiciones básicas menciona que «el común denominador normativo que encierran, se dirige a asegurar de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales, aunque no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correlativas competencias de la Comunidad». En esta misma Sentencia, en el FJ 6, se alude al art. 149.1.1 con la finalidad de evitar una restricción en el ámbito de un derecho, restricción que no existe en el resto del territorio nacional.

58. Véase L. López Guerra, *op. cit.*, pág. 81. Nos recuerda que la expresión constitucional es claramente multicomprendiva: «las condiciones básicas» pueden referirse tanto a condiciones jurídicas (esto es, especificaciones normativas del ejercicio de los derechos), como a condiciones fácticas (esto es, requisitos materiales para la igualdad en el ejercicio de derechos).»

59. Pero es evidente que no toda diversidad que en las legislaciones pueda surgir comporta un ataque a estas «condiciones básicas» pensadas para garantizar cierta uniformidad en todo el Estado español. Así pues, si observamos la STC de 23 de enero de 1995, como respuesta a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 710/1994 planteada por la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con los artículos 14.2 y 4, 15 (inciso primero) y 20 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña, sobre normalización lingüística, en el antecedente 6 D podemos ver como «[...] si la enseñanza del catalán resulta obligada por disposición del art. 1.3.3 C, forma parte de la diversidad legítima derivada de la estructura compuesta del Estado o, en otros términos, no produce menoscabo alguno de las «condiciones básicas» aludidas en el art. 149.1.1 por el principio de coherencia constitucional. El legislador ha admitido, por ello, tal diversidad al desarrollar el art. 149.1.30 mediante la LOGSE». En el FJ 18 el Tribunal Constitucional resuelve la cuestión.

60. El Estado ha elaborado disposiciones normativas con valor de ley, reales decretos de transferencias y otras disposiciones de rango inferior para regular derechos y deberes constitucionales. En los preámbulos de algunas de estas leyes el legislador estatal ha hecho referencia al art. 149.1.1 CE. Éste es el caso de la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (en relación con la regulación del derecho fundamental a la educación, art. 27 CE), que hace referencia expresa en su preámbulo a este título competencial como fundamento de la Ley y como una de las bases constitucionales de la Ley examinada (J. Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 93). Lo mismo sucede con la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en relación con la regulación del derecho fundamental a la participación política comprendido en el art. 23 CE), en su preámbulo, donde se caracteriza expresamente el art. 149.1.1 como competencia del Estado, confirmando la naturaleza competencial de este artículo (Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 98). Esta mención y utilización del art. 149.1.1 también se ha producido en leyes relativas a derechos subjetivos regulados en la CE, en la sección 2, del capítulo 2, título I. Por ejemplo, en relación con el derecho de propiedad (art. 33 CE), en el preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico

el art. 149.1.1, pero preceptos de la ley estatal —tales como disposiciones adicionales—, tienen implícitamente en el art. 149.1.1 el fundamento de su contenido.⁶¹

b) Cuando las comunidades autónomas ejercen sus competencias se pueden promover recursos de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, cuestiones de inconstitucionalidad contra normas autonómicas con rango de ley y conflictos de competencias contra disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos de las comunidades autónomas que se consideren que vulneran el artículo 149.1.1. Es decir, las comunidades autónomas actúan en el ejercicio de las competencias y el Estado actúa cuando considera que la regulación autonómica podría afectar a la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ciertos derechos y deberes constitucionales sobre los que el Estado tiene competencia exclusiva.⁶² El art. 149.1.1 CE actúa colocando un cierto límite indirecto al ejercicio que las comunidades pueden hacer de las competencias que tengan atribuidas.

Finalmente, por lo que se refiere a la utilización del adjetivo *básicas* que el constituyente empleó como calificativo del sustantivo *condiciones*, se podría criticar su utilización en el art. 149.1.1 CE, puesto que no queda nada claro qué tipo de condiciones se amparan bajo la terminología adjetiva *condiciones básicas*⁶³ (condiciones culturales, jurídicas, sociales y económicas).

Pero a pesar de la imprecisión del adjetivo se podría concluir afirmando que el constituyente, al referirse en la redacción del art. 149.1.1 a las *condiciones básicas*, era consciente de que el único tipo de condiciones que el Estado podía regular, para garantizar la igualdad en los ámbitos reiteradamente mencionados, eran las *condiciones jurídicas*, ya que desde esta vertiente jurídica los poderes públicos sí pueden actuar, para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y/o cumplimiento de los deberes constitucionales.

3.2.2. «[...] que garanticen la igualdad de todos los españoles»

Cuando el constituyente indica que la finalidad de la regulación de las condiciones básicas es «garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los

y valoraciones del suelo (Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 104). Y la utilización del art. 149.1.1 tampoco ha estado ausente de las leyes que el Estado ha desarrollado relativas a principios rectores de la política social y económica (cap. III, título I); así sucede en el preámbulo de la Ley del medicamento de 20 de diciembre de 1990.

61. La STC 149/91, de 4 de julio, establece que el art. 149.1.1 CE justifica la disposición transitoria tercera de la Ley de costas como garantía de que las limitaciones y servidumbres que en ella se establecen no tengan una proyección desigual sobre propietarios con la misma situación urbanística.»

62. Éste es el caso de la STC de 23 de enero de 1995, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad que plantea la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en relación con los artículos 14.2 y 4, 15 (inciso primero) y 20 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña, sobre normalización lingüística. Ley que el Parlamento de Cataluña había redactado en ejercicio de la competencia que atribuye a la Generalidad el art. 3.3 de la EAC y que el Tribunal Supremo, como órgano del Estado, consideraba que atentaba, entre otros preceptos, contra el art. 149.1.1 CE.

63. El propio Tribunal Constitucional a veces hace mención de la expresión *condiciones esenciales* en lugar de utilizar la terminología *condiciones básicas*. Así sucede en la STC de 18 de enero de 1995.

derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», observamos que de la misma manera que era imprecisa la terminología empleada en el inicio del art. 149.1.1 («regular las condiciones básicas») también lo es la que sigue, ya que no queda claro:

- qué tipo de igualdad se tiene que garantizar.
- si el Estado tiene competencia para «garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de todos los derechos y en el cumplimiento de todos los deberes constitucionales», o bien si su competencia sólo incluye poder garantizar esta igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ciertos derechos y en el cumplimiento de ciertos deberes constitucionales.

La primera cuestión será tratada, desde la perspectiva doctrinal y teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, analizando:

a) a quién se refiere esta igualdad (a los ciudadanos o a las comunidades autónomas) y

b) a qué tipo de igualdad (formal/material) se está refiriendo el constituyente en el art. 149.1.1 CE.

a) En primer lugar es necesario precisar a quién se garantiza la igualdad que el art. 149.1.1 menciona. Es decir, quién es el sujeto destinatario de la igualdad que quiere garantizar el constituyente, en el art. 149.1.1 mediante la competencia que atribuye al Estado.

Ésta es la cuestión menos controvertida que presenta la redacción del art. 149.1.1 CE.

a.) *Individuos*: Atendiendo al tenor literal del art. 149.1.1 CE, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se han manifestado en el sentido de que son los individuos ciudadanos los sujetos de la igualdad a la que se refiere el art. 149.1.1 CE. No obstante, el Tribunal tuvo que pronunciarse expresamente sobre este particular a consecuencia de las alegaciones del abogado del Estado a los recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico. El representante del Estado defiende la idea de que la Constitución consagraba la igualdad de derechos de las comunidades autónomas, lo que justificaría el carácter orgánico de la disposición impugnada. El Tribunal rechazó categóricamente esta interpretación indicando que el art. 149.1.1 consagró la igualdad de los individuos y de los grupos sociales, pero no la de las comunidades autónomas.⁶⁴

En otras sentencias, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en el mismo sentido; así sucede en la Sentencia 102/1985, de 4 de octubre, potestad sanciona-

64. Véase la STC 76/1983, de 5 de agosto, «Asunto LOAPA», FJ 2. Y en relación con esta Sentencia, de S. Muñoz Machado, «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», REDC, 9, 1983; L. Parejo Alfonso, «Algunas reflexiones sobre la STC de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico», REDC, 9, 1983; A. Cerrolaza Gómez, *El principio de igualdad*, op. cit., pág. 66; M. Corretja i Torrens, *La conflictividad competencial...*, op. cit., pág. 6-7.

dora de Canarias en materia de trabajo y sanidad, en referencia al art. 149.1.1, en la que el Tribunal también manifiesta que son sujetos del art. 149.1.1 los individuos y los grupos sociales.

Esta igualdad de los individuos ciudadanos en el ejercicio de sus derechos no se garantiza mediante la igualdad —en derechos y deberes— de las comunidades autónomas, sino mediante la fijación de unas condiciones mínimas básicas que imponen un límite a la diversidad de posiciones jurídicas que pueden crear las comunidades en ejercicio de sus competencias.

Además el art. 149.1.1 ha sido cuestionado como garante de la igualdad a la que alude, dado que un sector de la doctrina considera que el Estado actúa como promotor de la igualdad a que refiere el art. 149.1.1 mediante cualquier otro título competencial incluido en el art. 149.1 CE. Es decir, parte de la doctrina considera que todos los apartados del art. 149.1.1 son fuente de igualdad.⁶⁵

a.) *Comunidades autónomas*: No podemos extrapolar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales que garantiza el art. 149.1.1 con garantizar la competencia de las comunidades autónomas, las cuales, en virtud del principio dispositivo que informa el reparto competencial, pueden presentarse sustanciales diferencias en la amplitud de sus competencias.⁶⁶

En este sentido la igualdad a la que se refiere el art. 149.1.1 no se puede identificar en ningún caso ni con identidad ni con uniformidad de derechos y deberes entre las comunidades autónomas, ya que se haría incompatible con la consagración constitucional de la autonomía de nacionalidades y regiones (art. 2 CE).

De hecho, el art. 149.1.1 conceptualizado como título competencial garantizador de la igualdad de todos los ciudadanos españoles en el ámbito concreto que determina el artículo no supone que del ejercicio de la autonomía por parte de las comunidades autónomas se puedan derivar desigualdades en las posiciones jurídicas de los ciudadanos residentes en cada una de las comunidades autónomas. Así lo ha expresado en varias sentencias el Tribunal Constitucional.⁶⁷

65. Véase, en este sentido, J. Tudela Aranda, *Derechos constitucionales y autonomía política*, op. cit., pág. 428 y la STC 69/1988, de 19 de abril.

66. La Sentencia 76/1983 efectúa en el FJ 2 una reflexión sobre la diversidad propia de todo Estado compuesto, mencionando que carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las comunidades autónomas: «Precisamente, el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del status jurídico público de las entidades territoriales que lo integran [...] sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las autonomías». Además, diferencia, en primer lugar, entre el principio de igualdad en función de su destinatario (ciudadanos o comunidades autónomas), para después afirmar de manera categórica que no hay igualdad de derechos entre las comunidades, exceptuando aspectos muy concretos; y también, en el FJ 2, sentencia que la igualdad de los ciudadanos no se puede entender de forma monolítica.

67. La Sentencia 37/1981, la 32/1983, de 28 de abril, y la 37/1987, de 26 de marzo, se hacen eco de esta necesaria diferenciación. Concretamente la STC 37/1987, de 26 de marzo, de reforma agraria de Andalucía, en el FJ 2 menciona que «si del ejercicio de la autonomía por nacionalidades y regiones, se derivaban desigualdades en las posiciones jurídicas de los ciudadanos residentes en cada una de las diferentes comunidades autónomas, no por ello resultaban necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la CE».

La STC 37/1987, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de reforma agraria, refleja este planteamiento en el FJ 10: «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los art. 1, 9.2, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales».

De esta Sentencia cabe destacar, por una parte, la autonomía como capacidad de cada nación o región de decidir cómo ejercer las competencias que tiene, y, por otra, que el art. 149.1.1 no exige un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio, sino sólo una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales en el ámbito del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. La STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, 8, 9, se reafirma en esta opinión.

Finalmente, es numerosa la jurisprudencia y la doctrina que, al hacer referencia a la igualdad —a la que hace alusión el art. 149.1.1—, la relaciona con la que se exige en preceptos como los artículos 139.1 y 138.2 CE, aunque en el FJ 7a de la STC 61/1977, de 20 marzo, se diferencian los artículos 149.1.1, 138.2 y 139.1 CE porque estos últimos son presupuestos o límites pero no títulos competenciales.

b) ¿A qué tipo de igualdad se refiere el art. 149.1.1 CE?

Partiendo de la base de que los sujetos beneficiarios de la igualdad que predica el art. 149.1.1 son los ciudadanos, se analizará qué tipo de igualdad garantiza este art. 149.1.1: una igualdad formal (art. 14 CE), o bien una igualdad material (art. 9.2) en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

La Constitución española recoge la tradición de los estados compuestos estableciendo el punto de equilibrio entre la igualdad y la autonomía, no sólo en la igualdad formal sino también en la aspiración a una cierta igualdad social.⁶⁸ La igualdad formal se puede ver en el art. 14, mientras que la aspiración a una igualdad material se recoge en el principio social del art. 1.1 y la cláusula de transformación del art. 9.2 CE.⁶⁹ Pero es necesario concretar a qué tipo de igualdad específica hace referencia el art. 149.1.1.

68. Véase, al respecto, Aja, Eliseo, *op. cit.*, IEA, 1991, pág. 31-32.

69. Carro Fernández pone de manifiesto el rango central que el principio de igualdad tiene en nuestro ordenamiento constitucional. Pero la preeminencia de este principio también se manifiesta en la doctrina alemana y en la italiana. El propio Tribunal Constitucional alemán ha afirmado el

Ante esta perspectiva, cuando el art. 149.1.1 CE hace referencia a «garantizar la igualdad», un determinado sector de la doctrina cree que el constituyente concebía el art. 149.1.1 como una manifestación del art. 9.2 CE (igualdad real y efectiva), y otros, que lo es del art. 14 CE (igualdad en y ante la ley, igualdad formal). No hay acuerdo en la doctrina sobre si estamos ante una indicación-garantía de una igualdad formal o bien ante una competencia estatal que garantiza la igualdad material de todos los españoles en los dos niveles que el art. 149.1.1 menciona.

Para tratar la cuestión hay que tener presente que la igualdad aparece en la Constitución española vigente desde tres vertientes diversas: como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), como principio de no discriminación o igualdad ante la ley —igualdad formal— (art. 14 CE) y como principio o límite dirigido al legislador o igualdad material (art. 9.2 CE).⁷⁰

Hay quien considera el artículo 9.3 CE (publicidad de arbitrariedad) como manifestación del principio de igualdad.⁷¹

Por lo que respecta a la igualdad formal, si bien es cierto que parte de la doctrina considera que el art. 149.1.1 es una manifestación del art. 14 CE,⁷² otro sector doctrinal se muestra contrario a defender esta interrelación entre la igualdad que garantiza el art. 149.1.1 CE y la igualdad (jurídica) que el art. 14 CE postula como un derecho subjetivo que prohíbe la introducción de diferencias en la ley sin ninguna justificación objetiva y razonable.

Entre los que consideran que el art. 149.1.1 es una manifestación constitucional del artículo 14 CE entienden que el art. 149.1.1 es expresión de un mínimo garantizado de igualdad formal referido al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales y que no admite excepciones fuera de las constitucionalmente previstas, basadas en razones de persecución de finalidades de igualdad sustancial, cuyo campo de eficacia se despliega en el marco de los princi-

carácter suprapositivo del principio de igualdad y su calidad de parte integrante y fundamental del ordenamiento constitucional. Sin embargo, la doctrina italiana, a pesar de reconocer el papel preeminente del principio de igualdad (si bien aquí, al amparo del texto constitucional, esta concepción ya nos ha valido para considerarlo como un verdadero derecho público subjetivo del individuo frente al Estado) en su ámbito no ha aceptado, como norma general, que el principio de igualdad ampare un verdadero derecho público subjetivo (Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *op. cit.*, pág. 135-136).

70. Corretja i Torrens, Mercè, *op. cit.*, pág. 11 (sobre la igualdad *ante* la ley y *en* la ley, véanse las STC de 10 de noviembre de 1981, 103/1983, de 22 de noviembre, 4/1991, de 14 de enero, y 34/1981, de 10 de noviembre (FJ 3); sobre la igualdad en la *aplicación* de la ley, véanse las STC 2/1983, de 24 de enero, 49/1982, de 14 de julio, 140/1992, de 3 de octubre (FJ 3), y 100/1988, de 7 de junio (FJ 2, 3).

71. Esta diferencia la encontramos en Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *op. cit.*, pág. 137.

72. Carro lo defiende en los siguientes términos: «El sentido primario y más general de la norma contenida en el art. 149.1.1 de la Constitución reside inicialmente en su cualidad de ser una expresión más de esa obligación constitucional general de garantía de la igualdad que la Constitución ha impuesto a todos los poderes públicos; más concretamente, sin embargo, es expresión de ese mínimo garantizado de *igualdad formal* referido exclusivamente al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales [...]» (Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *op. cit.*, pág. 154). Los deberes constitucionales, se tendrán que ejercer mediante un instrumento normativo específico: la ley orgánica, en virtud de lo que dispone el art. 81.1 CE; es decir, la concepción que tiene presente Corretja cuando expone la necesidad de la regulación mediante ley orgánica es la de considerar la igualdad como derecho fundamental subjetivo incluido en el art. 14 CE.

prios rectores de la política social y económica y en las leyes que los desarrollan.⁷³

López Guerra trata la cuestión de la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE como la garantía de una uniformidad mínima en el ejercicio de derechos y deberes que también se garantiza por otras técnicas o medios diferentes que menciona la Constitución; y analiza qué garantía concreta añade el art. 149.1.1 CE a estas técnicas.⁷⁴

Pemán se manifiesta contrario a la idea de creer que la igualdad que se garantiza en el art. 149.1.1 sea una igualdad formal, manifestación del art. 14 CE. El principio de igualdad del art. 14 CE no se puede interpretar como un *mandato de uniformidad y homogeneidad* del derecho aplicable en todo el territorio español que se oponga a la diversidad resultante del ejercicio, por parte de las comunidades autónomas, de las competencias normativas. De hecho, el art. 14 no entra en la postulación de esta cuestión, más concretamente no la prohíbe, pero tampoco la fundamenta ni sirve de argumento para poder sostener esta diversidad (que se mueve en el ámbito de las diferencias motivadas por el ejercicio de la autonomía y no en el ámbito de las diferencias que se puedan establecer sobre la base del criterio de la razonabilidad). Pemán, en relación con esta cuestión, indica como, desde el punto de vista jurídico-constitucional, las diferencias de trato entre españoles que derivan del ejercicio de opciones propias de las comunidades autónomas no se tienen que juzgar desde la óptica del art. 14 de la Constitución, sino desde la óptica de los preceptos que la Constitución dedica a perfilar la estructura autonómica del Estado, y en particular, sobre la base del art. 149.1.1 de la Constitución, que proyecta la igualdad de todos los españoles sobre la articulación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.⁷⁵

En este sentido, Aja no se manifiesta partidario de considerar el art. 149.1.1 como manifestación constitucional del principio de igualdad formal, y argumenta que, cuando el constituyente incluyó el concepto de igualdad en el art. 149.1.1 de la Constitución, su intención no fue que este término se interprete como lo es la igualdad a la que alude el art. 14 CE, esto es, como límite al legislador, en tanto que, en la aplicación del principio de igualdad, debe tener siempre presente el criterio de la razonabilidad de las diferencias que quiera introducir.⁷⁶

73. Véase J. L. Carro, *op. cit.*, pág. 144.

74. Véase al respecto L. López Guerra, *op. cit.* En las págs. 84-85 hace referencia a la Ley orgánica (art. 81 CE) (sección 1, cap. 2, título I) como garantía constitucional de las condiciones básicas de la igualdad en el ámbito de los derechos fundamentales, a la reserva de ley que postula el art. 53.1 CE (aplicable a la sección 1 y 2, cap. 2, título I), a las reservas competenciales al Estado para que, mediante la fijación de bases normativas, establezca un mínimo común para todo el territorio nacional (medida que afecta no sólo a los derechos y libertades de la sección 1 y 2, del capítulo 2, sino también a los derechos sociales y económicos del capítulo III) como garantía de uniformidad e igualdad. La respuesta a la pregunta de qué añade el art. 149.1.1 a este conjunto de garantías existentes ha sido objeto de una doble consideración no necesariamente contradictoria: por una parte se afirma que el art. 149.1.1 viene a instituir una «reserva competencial específica» de manera que materias que quedarían fuera de la competencia estatal a causa de la correspondiente asunción estatutaria podrían ser objeto de una normación estatal «garantizadora» de la igualdad, pero, por otra parte, también se puede considerar la garantía de igualdad del art. 149.1.1 como una especificación de la forma en que el Estado tendría que ejercer sus competencias (sobre todo de normación básica) que incluye el mencionado precepto.

75. Pemán Gavín, Juan, *op. cit.*, pág. 188, y FJ 7a de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

76. A pesar de que éste sea el criterio que hemos de tener en cuenta cuando interpretemos la igualdad a la que hace referencia el art. 149.1.1, el Tribunal Constitucional en algún caso ha tratado

Por el contrario, la voluntad del constituyente al introducir el concepto de igualdad en el art. 149.1.1 de la Constitución fue más bien que el legislador estatal y/o autonómico, en el ejercicio de sus competencias, tenga en cuenta unas condiciones básicas que garantizan la igualdad a todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; unas condiciones básicas como garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos, que permiten a las comunidades autónomas ejercer sus respectivas competencias introduciendo diferencias en base al principio autonómico (y no en base al criterio de la justificación objetiva y razonable de las diferencias).

La doctrina que se muestra partidaria de considerar que es una igualdad real la que el art. 149.1.1 CE garantiza a los ciudadanos, argumenta que si fuese un reflejo de la igualdad formal en el ámbito del ejercicio de los derechos y deberes fundamentales sería un precepto superfluo, ya que el derecho fundamental a la igualdad (art. 14) tiene vigencia en cada uno de los ordenamientos jurídicos autonómicos sin que eso signifique existencia de uniformidad. En cambio, la igualdad que el art. 149.1.1 garantiza es una igualdad efectiva o real, que se manifiesta en la uniformidad en el ejercicio de derecho y deberes constitucionales.⁷⁷

No obstante parece difícil poder vincular la igualdad del art. 149.1.1 con la configuración del Estado como Estado social (art. 9.2 CE), porque si bien es cierto que la norma del art. 9.2 no se puede interpretar como una mera norma programática dado que tiene un valor normativo (como también lo tienen los principios rectores de la política social y económica, capítulo III, título I CE), el mandato de igualdad contenido en estas fórmulas constitucionales es un imperativo dirigido a todos los poderes públicos —no sólo en el Estado— que se debe concretar y desarrollar en cada ordenamiento. Desde esta perspectiva, al Estado le corresponde su desarrollo en el ámbito competencial que le atribuye el art. 149.1 y a cada una de las comunidades autónomas en el ámbito que resulte de las competencias recogidas en los correspondientes estatutos de autonomía.

En este sentido, es obvio pensar que el desarrollo del principio de autonomía puede originar que el grado de desarrollo del Estado social sea diferente en cada comunidad autónoma, dado que la autonomía ampara la divergencia política, de la

el art. 149.1.1 como si fuese una prolongación del art. 14, entendido como la proclamación de un principio general de igualdad que se configura como un derecho subjetivo a la igualdad en esencia. Aja indica dos casos en que esta concepción ha servido para el argumento del Tribunal: la STC 87/1985, de 16 de julio, «recaída en la Ley catalana sobre higiene y control alimentario, admite normas sancionadoras de las CCAA cuando no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)». Exactamente el mismo argumento se repite en la STC 136/1991, de 20 de junio (E. Aja, *op. cit.*, pág. 33).

77. Véase J. M. Baño León, *op. cit.*, pág. 259: «[...] la igualdad a la que se refiere el art. 149.1.1 no es la igualdad que como derecho fundamental reconoce el art. 14 de la CE, pues si así fuera aquel precepto, en sí mismo, sería superfluo [...] ya que el derecho fundamental a la igualdad (art. 14) tiene vigencia en cada uno de los ordenamientos jurídicos autonómicos, sin que eso signifique existencia de uniformidad. Más allá de ese aspecto formal la igualdad que el art. 149.1.1 garantiza es una igualdad efectiva o real, es decir, una uniformidad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales. Con ello quiere decirse que la Constitución otorga al Estado la posibilidad de establecer todas aquellas condiciones que redunden, efectivamente, en una posibilidad "real" de ejercer los españoles los mismos derechos y deberes constitucionales en todo el territorio nacional».

que puede derivar el desarrollo de una política más o menos intervencionista. Se trata de diferencias constitucionalmente aceptables mientras no creen divergencias desproporcionadas en las condiciones básicas de igualdad del art. 149.1.1, teniendo en cuenta que el nivel de homogeneidad que el constituyente quiso asegurar a todos los españoles se encuentra ya fijado en las propias competencias atribuidas al Estado.

A continuación, se analizará qué manifiesta el Tribunal Constitucional, mediante su jurisprudencia, respecto a esta cuestión:

Estamos ante un tema de los más problemático que plantea la redacción del art. 149.1.1, en relación con el cual la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, aporta la primera tentativa de definición, en su FJ 2: «No es la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos (como pretende el Abogado del Estado), sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante la configuración de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas».

Esta idea es constante en la jurisprudencia constitucional.⁷⁸

Parece ser que la finalidad es que todos los españoles gocen de una mínima igualdad u homogeneidad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes, con independencia de la comunidad autónoma donde residan, y para conseguirlo hay que fijar unas condiciones básicas.⁷⁹

En alguna sentencia el Tribunal Constitucional se ha planteado el posible carácter sustancial de la igualdad. Así sucede en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de aguas, en que se alude de forma expresa al carácter sustancial de la igualdad que garantiza el art. 149.1.1 CE.⁸⁰

La STC 150/1990, de 4 de noviembre, sobre el Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, se refiere a la igualdad que incluye el art. 149.1.1, tanto desde la vertiente formal como material; y la STC 13/1992, de 6 de febrero, sobre presupuestos generales del Estado 1988 y 1989, vuelve a insistir en el alcance material de la igualdad prevista en el art. 149.1.1.⁸¹

78. La misma idea se refleja en la STC 189/1989, de 16 de noviembre, que resuelve un conflicto positivo de competencias promovido por la Junta de Galicia en relación con el Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por la que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas (FJ 2 y 3).

79. Esta idea se refleja en la STC 190/1989, de 16 de noviembre.

80. En el FJ 4, el Tribunal Constitucional expone «[...] porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1 de la Constitución».

81. Menciona lo siguiente: «Así, también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los poderes públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene». De hecho, esta doctrina se reitera en el FJ 14, para atribuir al Estado una competencia determinada en materia de asistencia social.

Concluyendo,

1. Parece ser que la igualdad formal (art. 14 CE) como límite al legislador en base al cual si éste quiere introducir diferencias debe atender al criterio de la razonabilidad, no debe ser fundamento de la igualdad que introduce el art. 149.1.1, dado que este artículo permite que el legislador introduzca diferencias en base al principio de autonomía.

2. Lograr el objetivo de la igualdad sustancial material para todos los ciudadanos y para todos los colectivos en que éstos se integran (art. 9.2 CE) está condicionado no sólo por la regulación que se haga de las «condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», sino sobre todo por las políticas sociales que los respectivos poderes públicos competentes hagan en el marco de los principios rectores de la política social y económica (cap. III, título I), esto es, por la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos informados por estos principios —art. 53.3 CE.

En este ámbito de los principios rectores de la política social y económica no podemos olvidar que la mayoría de estos principios también aparecen en la Constitución como posibles materias sobre las que las comunidades autónomas (art. 148, art. 149) podrán asumir competencias y en los estatutos de autonomía como contenido de competencias autonómicas concretas, con lo que el principio de autonomía como fundamento de las diferencias vuelve a relucir.

Si se parte del diferente estatus jurídico posible entre los ciudadanos de diferentes comunidades autónomas, siendo este motivado por las diferentes competencias que las comunidades tengan y por el ejercicio diferente que de éstas hagan en ejercicio de su autonomía, difícilmente se puede garantizar que el constituyente pretende introducir en el art. 149.1.1 una garantía expresa de la igualdad material que la Constitución formula en el art. 9.2. La amplitud de la igualdad material proclamada en el art. 9.2 es mucho más amplia. Se refiere a todos los poderes públicos (estatales y autonómicos) y tiene un sentido más globalizador que el que presenta el art. 149.1.1, porque supone la proclamación de que los poderes públicos han de trabajar promoviendo las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud, y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Para lograr el primer objetivo el art. 149.1.1 es un instrumento jurídico.

3.2.3. «[...] en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»

En este apartado se analiza si el Estado tiene competencia para «garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de todos los derechos y en el cumplimiento de todos los deberes constitucionales», o bien si su competencia sólo incluye poder garantizar esta igualdad (de todos los españoles) en el ejercicio de algunos derechos y en el cumplimiento de ciertos deberes constitucionales.

El motivo del planteamiento de esta cuestión se circunscribe a analizar cómo incide el art. 149.1.1 CE en el ejercicio, por parte de las comunidades autónomas, de las competencias que, de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía respectivos, tienen atribuidas.

Una interpretación expansiva del art. 149.1.1 en relación con esta cuestión podría conducir al peligro al que se refiere Otto: «[...] Podría conducir a extender sin límites y por conexiones amplias las competencias exclusivas del Estado».⁸² Pero no sólo la doctrina mayoritaria ha avisado de este peligro, sino que también lo ha hecho el Tribunal Constitucional.

Para evitarlo se tiene que analizar a qué derechos constitucionales se refiere el art. 149.1.1, esto es, si es competencia exclusiva del Estado garantizar la igualdad en el ejercicio de todos los derechos y en el cumplimiento de todos los deberes, o bien si la competencia estatal sólo se refiere a ciertos derechos y ciertos deberes constitucionales.

Esta cuestión también requiere el planteamiento paralelo de otros temas tales como el tipo de ley que se requiere para regular ciertos derechos, así como la referencia a los principios rectores de la política social y económica.

a) La doctrina se ha mostrado muy dividida en esta cuestión. Hay quien reduce el ámbito de los derechos y deberes constitucionales aludidos en el art. 149.1.1, a aquellos que integran la sección primera del capítulo II del título I,⁸³ pero también hay quien hace extensiva esta referencia a todos los derechos y deberes constitucionales.⁸⁴

Entre estas dos posturas doctrinales hay quien considera incluidos en los derechos y deberes constitucionales aludidos en el art. 149.1.1 los de la sección 2 del capítulo II del título I,⁸⁵ y hasta hay también quien defiende la inclusión de los principios rectores de la política social y económica⁸⁶ en «derechos constitucionales» del art. 149.1.1 CE.

82. Véase De Otto, Ignacio, *op. cit.*, pág. 71; J. Pemán Gavín, *Igualdad de los ciudadanos ...*, *op. cit.*, pág. 345; Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales ...*, *op. cit.*; Carro Fernández, J. L., *Acerca de la uniformidad...*, *op. cit.*, pág. 98. El Tribunal Constitucional, en la STC de 23 de enero de 1995, menciona: «De acuerdo con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de él, el art. 149.1.1 no impide la diversidad de regulación entre las Comunidades Autónomas y el Estado o de aquellas entre sí, pues ello conduciría a privar de sentido al esquema de distribución competencial que se deriva de los restantes apartados del art. 19 y del art. 148, diversidad esencial al Estado autonómico...».

83. En este sentido se manifiesta J. Tudela Aranda, *Derechos constitucionales y autonomía política*, *op. cit.*, pág. 342; Viver Pi i Sunyer, *op. cit.*, pág. 32.

84. De esta opinión es J. L. Carro Fernández, *op. cit.*, pág. 98. Además, Tudela Aranda, después de analizar la cuestión, afirma que esta interpretación, realizada siguiendo el tenor literal del precepto, ha sido ampliamente seguida. También L. López Guerra, en su obra *Regulación de las condiciones básicas...*, *op. cit.*, pág. 83 y 84, se hace eco de esta interpretación y la comparte Baño León, J. M., que también defiende la necesidad de esta interpretación (Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales*, *op. cit.*, pág. 224 y 225).

85. Véase, en esta línea argumental, entre otros, J. L. Carro Fernández-Valmayor, *Contenido y alcance de lo competencial...*, *op. cit.*, pág. 147; J. A. Alonso de Antonio, *Comentario al artículo 149.1.1*, *op. cit.*, pág. 153; F. Sainz Moreno, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en *Pasado, presente y futuro de las autonomías*, obra dirigida por S. Martín-Retortillo Baquer, IEC, Madrid, 1989, pág. 56.

86. En este sentido, véase Tudela Aranda, *Los derechos constitucionales...*, *op. cit.*, pág. 315, donde nos ofrece una lista de la doctrina que es partidaria de este planteamiento.

b) Tampoco es unánime la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando se trata de determinar cuáles son los «derechos constitucionales» a los que se refiere el art. 149.1.1 CE.

A. Así pues, desde el punto de vista doctrinal:

— La tesis más aceptada es la que se ha denominado *omnicomprensiva*, a pesar de no ser unánime.

Argumentos a favor de esta tesis pueden ser, por una parte, la interpretación literal de la expresión utilizada por el constituyente y por otra que «esta es la única fórmula que posee el Estado para garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la política social y económica, ya que el art. 149.1.1 puede ser alegado por el Estado para actuar en aquellos sectores político-sociales en que su presencia es necesaria sin desprestigiar la lógica del Estado autonómico».⁸⁷

Pero esta línea argumental no es unánimemente admitida, siendo obstáculo fundamental para su aceptación y defensa el debate doctrinal que existe en torno a la consideración de los principios rectores de la política social y económica como generadores de derechos.⁸⁸

— Hay quien defiende que la competencia estatal contenida en el art. 149.1.1 CE sólo se refiere a la totalidad de los derechos y deberes consagrados en el capítulo II del título primero de la Constitución⁸⁹ (es decir, a todos los incluidos en la sección 1 y en la sección 2).

Los argumentos que a favor de esta opción ha ido configurando la doctrina son diferentes.⁹⁰ Pero también los razonamientos que se han empleado para defender esta opción han sido objeto de críticas.⁹¹

— Pero también hay quien, optando por una interpretación mucho más restrictiva, considera que la expresión «derechos y deberes constitucionales» sólo ampara los derechos fundamentales que recoge la sección 1 del capítulo II del título I. Los que critican esta interpretación, consideran que comportaría defender que en la Constitución española existe un precepto innecesario (el art. 149.1.1 CE) que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales cuando, en realidad, garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales para todos los españoles es inherente a la propia naturaleza de los derechos fundamentales.

87. Así lo defiende M. Medina Guerrero, *La incidencia del poder de gasto estatal...*, *op. cit.*, pág. 88.

88. Véase J. Tudela Aranda, *op. cit.*, pág. 344.

89. Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *op. cit.*, pág. 147, «El art. 149.1.1 se refiere al ejercicio de todos los derechos y al cumplimiento de todos los deberes constitucionales sin distinción, por lo que parece lógico entender que dicha garantía se extiende a la totalidad de los consagrados en el Capítulo II del título primero de la Constitución sin hacer diferenciación alguna entre las dos secciones en que está dividido el mismo, actuando la norma del art. 149.1.1 como garantía de la igualdad en el ámbito de la sección 2 del capítulo II [...]» y Aragón Reyes, Manuel, *Libertades económicas y Estado Social*, Estudios de Ciencias Jurídicas, 1995, pág. 108.

90. Algunos de los argumentos son los siguientes, pág. 347 y ss. de Tudela Aranda.

91. *Ibidem*.

Además, que el desarrollo de estos derechos fundamentales se deba llevar a cabo mediante una ley orgánica (art. 81.1 CE), esto es, mediante un tipo de ley que por su forma de aprobación, modificación y derogación se configura como competencia exclusiva del Estado (art. 81.2 CE),⁹² conlleva que el desarrollo legislativo estatal de estos derechos garantice la igualdad de todos los españoles en el ámbito de los derechos fundamentales.

También es competencia exclusiva del Estado la potestad de dictar *leyes de regulación del ejercicio de los derechos fundamentales* en la medida en que con esto se proceda a la regulación de las condiciones básicas indicadas.⁹³

Sin embargo, también las comunidades autónomas pueden regular derechos fundamentales.

En este sentido, Corretja⁹⁴ ha analizado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto y concluye que, si bien inicialmente aquélla se caracterizó por negar la posibilidad de que las comunidades autónomas pudiesen desarrollar normativamente derechos fundamentales, en sentencias posteriores no se reitera este criterio.

Como ejemplo de las sentencias que podemos incluir en la primera tendencia, podemos hacer mención de la STC 57/1982, de 27 de julio, citada en el conflicto positivo de competencias interpuesto contra el Decreto del Gobierno vasco 83/1981, sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo de la Administración local. En esta Sentencia se declara la exclusividad de la competencia estatal para regular o desarrollar un derecho fundamental (art. 53.2 y 81.1 CE), es decir, se niega que las comunidades autónomas puedan desarrollar normativamente derechos fundamentales.

En cambio, como ejemplo de sentencias posteriores en que el Tribunal Constitucional ha optado por la segunda tendencia mencionada, tenemos la STC 102/1988, de 8 de junio,⁹⁵ dictada en el conflicto positivo de competencia 77/1984.

Si consideramos la competencia exclusiva que tiene el Estado respecto a los derechos fundamentales y, por otra parte, si atendemos a la posibilidad de que las

92. Ignacio de Otto se refiere a este carácter de los derechos fundamentales en los siguientes términos: «Los derechos fundamentales limitan la diversificación de posiciones jurídicas, pero no en virtud de ninguna característica esencial de los mismos, sino por su configuración jurídico-positiva, en concreto por estar reconocidos en la Constitución, norma superior a los ordenamientos autonómicos, y por estar sujeta su regulación a un régimen especial que pretende precisamente asegurar la homogeneidad de las posiciones jurídico-constitucionales» (De Otto, Ignacio, *op. cit.*, pág. 71-72).

93. Véase al respecto De Otto, Ignacio, *op. cit.*, pág. 73 y la STC 25/1984, de 23 de febrero, donde la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales queda incluida en el desarrollo de estos derechos mediante la reserva de ley orgánica.

94. Corretja i Torrens, Mercè, *op. cit.*, pág. 61.

95. Este conflicto positivo de competencia 77/1984 fue promovido por el Gobierno central contra la actuación material de convocatoria e intervención del Gobierno vasco o de otros órganos de esta comunidad autónoma en las elecciones sindicales de sus funcionarios públicos. El Tribunal Constitucional declara que la titularidad de la competencia para regular las bases de los órganos de representación colectiva del personal funcionario de la Comunidad Autónoma vasca pertenece al Estado central en virtud de la competencia estatal del art. 149.1.18 CE, pero indica que esto no cierra el paso a las comunidades autónomas que, como la vasca, hayan asumido competencias normativas en esta materia, las cuales, sin embargo, tendrán que seguir la regulación estatal de carácter básico.

comunidades autónomas puedan regular normativamente los derechos fundamentales, se podría concluir que la operatividad del art. 149.1.1 CE queda reservada a asegurar un núcleo esencial común en la regulación de los derechos fundamentales.⁹⁶

En lo que respecta a aquellos otros derechos ubicados en el capítulo II del título I, que no son derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la negociación colectiva laboral, art. 37.1 CE), las comunidades autónomas pueden ser titulares de competencias concurrentes o compartidas sobre aquéllos (art. 148.1 y 149.1 CE), de modo que el único límite que afectará a la posible regulación autonómica que se derive del ejercicio de las competencias concurrentes es el de las bases estatales que pueda dictar el Estado al respecto (en el ejemplo mencionado, la regulación autonómica en materia de negociación colectiva de los funcionarios públicos se verá limitada por las bases estatales dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE). Sin embargo no actúan como límite a la competencia autonómica las condiciones básicas a las que el art. 149.1.1 CE se refiere.⁹⁷

B. En lo que respecta al tratamiento que el Tribunal Constitucional confiere a la cuestión del alcance que se tiene que otorgar a la expresión del art. 149.1.1 «derechos y deberes constitucionales», del análisis de la jurisprudencia constitucional se podría deducir que el Tribunal Constitucional tiende a relacionar el art. 149.1.1 con toda clase de derechos y deberes, independientemente de la ubicación sistemática de estos en el texto constitucional, aunque el Tribunal Constitucional no ha formulado ninguna declaración expresa sobre esta cuestión.

No obstante, parece ser que el Tribunal es reticente a incluir entre los derechos a los que se refiere el art. 149.1.1 CE los posibles derechos derivados de los principios rectores.⁹⁸

4. Recapitulación final: aplicabilidad del artículo 149.1.1 CE

Realizado el análisis del art. 149.1.1 CE se puede concluir que:

1. El art. 149.1.1 CE no garantiza una uniformidad de los ordenamientos jurídicos autonómicos de la que resulte que, en igualdad de circunstancias en cualquier parte del territorio español, se tienen los mismos derechos y obligaciones, dado que el art. 149.1.1 CE actúa no sólo como elemento de integración, no de supresión, de la diversidad que nace de la autonomía sino también a través de, y no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución española.

2. El art. 149.1.1 es un precepto que se ha utilizado como criterio interpretativo de las competencias estatales, como límite al ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas, y desde su consideración como título competencial del Estado ha sido aplicado como técnica que garantiza una uniformidad míni-

96. Corretja i Torrens, Mercè, *op. cit.*, pág. 63.

97. Corretja i Torrens, Mercè, *op. cit.*, pág. 62 y 63.

98. Así se puede deducir de una serie de sentencias del Tribunal Constitucional, entre ellas la STC 17/1991, de 31 de enero, y la STC 152/1988, de 20 de julio.

ma en el ejercicio de los derechos y deberes, como título complementario para reforzar la competencia estatal, como título competencial genérico que cede ante un título competencial estatal más específico.

3. En cuanto a la calificación del título competencial 149.1.1 como «competencia exclusiva» del Estado, se utiliza el adjetivo «exclusiva» para designar la competencia del Estado plena en un «ámbito funcional específico»: la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos, y «condiciones básicas» que no pueden considerarse como sinónimo de una competencia estatal en la determinación de las bases o legislación básica sobre los derechos y deberes constitucionales. Bajo ningún concepto se puede interpretar que el art. 149.1.1 enuncia una competencia concurrente en los términos en que hemos definido dicha competencia. Cabe concluir que el art. 149.1.1 CE se utiliza como garantía (*a posteriori*) de una uniformidad mínima en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales.

4. «La igualdad» a la que se refiere el art. 149.1.1 CE no puede considerarse que es una proyección de la igualdad formal (del art. 14 CE), ya que en base a la igualdad formal (art. 14) sólo se admite la introducción de diferencias en la ley si existe una justificación objetiva y razonada. Y en cambio, el art. 149.1.1 admite diferencias en los ordenamientos jurídicos autonómicos, en base al principio de autonomía. La igualdad del art. 149.1.1 se refiere a una igualdad sustancial en el ejercicio de los derechos y deberes para todos los ciudadanos.