

L'ARTICLE 149.1.1 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA. APROXIMACIÓ AL CONTINGUT I A L'APLICACIÓ

M. Dolors Tella i Albareda

Professora associada de dret constitucional
del Departament de Dret Públic de la Universitat de Lleida

Sumari

1. L'article 149.1.1 de la Constitució espanyola. Enfocament de treball.
2. Introducció
 - 2.1. Precedents en la història del constitucionalisme espanyol.
 - 2.2. Altres preceptes en la història del constitucionalisme comparat: l'article 72.2 GG, de la Constitució alemanya, i l'article IV, secció 2, de la Constitució nord-americana.
 - 2.3. L'article 149.1.1 i la seva relació amb dos principis constitucionals: el principi d'autonomia i el principi d'igualtat.
3. L'article 149.1.1 CE. Impresió i indeterminació en la redacció de l'enunciat de la competència i en el seu contingut.
 - 3.1. L'article 149.1.1 com a títol competencial: tipus de competència que configura el constituent en emprar l'expressió «competència exclusiva estatal».
 - 3.2. El contingut de la competència.
4. Recapitulació final: aplicabilitat de l'article 149.1.1 CE.

1. L'article 149.1.1 de la Constitució espanyola. Enfocament del treball

L'article 149.1.1 de la Constitució espanyola (CE) presenta la redacció següent:

«L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents: 1.ª La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.»

Aquest article pretén ser un estudi d'aquest precepte exposant, primerament, el punt de vista doctrinal i jurisprudencial i posteriorment alguna consideració sobre qüestions problemàtiques que s'han derivat de la seva redacció.

Com a punt de partida cal recordar que les competències bàsiques estatals no són en absolut rígides sinó que tenen «*mayor o menor amplitud, dependiendo de la materia que se considere y la situación en que se aplique*».¹

Això portarà, amb una introducció prèvia, a fer un estudi de la reserva competencial a favor de l'Estat que la Constitució espanyola de 1978 enuncia en l'article objecte d'estudi (l'art. 149.1.1) des de dues vessants: a) la vessant del contingut; i b) la vessant de la funció que compleix en l'ordenament constitucional.

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

a) En l'apartat introductori, es fa esment dels precedents de l'article 149.1.1 CE que es poden trobar en la història del constitucionalisme espanyol, com també d'aquells preceptes que en altres textos constitucionals —en l'àmbit del dret comparat— disposen d'una redacció que presenta semblances i/o divergències amb la redacció del precepte de la Constitució espanyola de 1978 que s'analitza.

Tampoc no podem deixar de fer esment, en aquest apartat introductori, a la relació que presenta l'art. 149.1.1 amb dos certs principis constitucionals com són el d'igualtat i d'autonomia, claus en l'Estat social democràtic de dret i políticament descentralitzat en què es constitueix Espanya, segons l'art. 1.1 i l'art. 2 de la Constitució.

b) Pel que fa a l'anàlisi de la competència que l'art. 149.1.1 atribueix a l'Estat, primerament, atès que les competències estan integrades per dos elements com són la matèria i les funcions exercitables en relació amb aquests dos components, seran objecte d'anàlisi, per tal de concretar:

- El tipus de competència que l'article enuncia, atesa la funció o la potestat jurídica d'actuació de l'Estat sobre la matèria que l'apartat 1 de l'art. 149.1 defineix.
- El contingut d'aquest títol competencial per determinar essencialment l'element *matèria*, ja que fer-ho és d'importància cabdal per tal de saber a qui correspon exercir certa competència² sobre cada un dels diferents àmbits materials que poden quedar inclosos dins d'un mateix títol competencial. Aquest procés esdevé necessari sobretot quan analitzem els títols competencials que la Constitució defineix en l'article 149, donada la manca de relació generalitzada que en aquest article apareix entre el contingut de les competències i la qualificació que en fa el constituent.

c) Tenint presents les conclusions obtingudes del tractament d'aquestes qüestions, s'analitzarà l'aplicabilitat efectiva que es pot predicar de l'art. 149.1.1 CE.

2. Introducció

La Constitució espanyola vigent empra dos articles per a configurar la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes: l'art. 148 i 149 CE.³

Mentre l'art. 148 estableix la llista de matèries sobre les quals les comunitats

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

3. Distribució que es concretarà *estatutàriament* en els estatuts d'autonomia, fent ús, les comunitats autònomes, del principi dispositiu que l'art. 147.2. d consagra, assumint cada comunitat les competències concretes que pot assumir, i *extraestatutàriament* quan ens referim a les competències que poden ser atribuïdes a les comunitats autònomes mitjançant alguna de les mesures (lleis) que preveu l'art. 150, en els seus apartats 1 i 2 (art. 150.1 i 2). Així doncs, és el bloc de constitucionalitat (concepte introduït pel Tribunal Constitucional en la STC 10/1982, de 23 de març) el que s'encarrega de delimitar l'esfera de poder estatal i l'esfera de poder autonòmic. A aquest bloc normatiu, li correspon la fixació dels àmbits competencials respectius i la determinació de les relacions entre les dues esferes competencials.

autònomes poden assumir competències, el nostre estudi tindrà per objecte l'art. 149.1 que relaciona les matèries sobre les quals l'Estat té competència exclusiva.

En concret, analitzarem el primer títol competencial que apareix en la llista de l'art. 149.1 CE.

2.1. *Precedents en la història del constitucionalisme espanyol*

Mentre que part de la doctrina és partidària de declarar la novetat del precepte, un altre sector rebutja aquesta possibilitat assenyalant una sèrie de preceptes que qualifiquen com a precedents de l'art. 149.1.1 CE.

Així doncs, d'una banda hi ha qui declara i defensa la novetat de l'art 149.1.1 tant en el sistema constitucional espanyol com també en el dret comparat, esmentant que és difícil trobar articles que puguin ser considerats antecedents d'aquest precepte.⁴ A la vegada, com a possibles efectes que pot provocar la inclusió d'aquest precepte en el text constitucional espanyol de 1978, s'assenyala la consagració «*de 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 Però si aquests poden ser els efectes que pot provocar la incorporació d'aquest precepte, el fet és que si analitzem la raó de la inclusió d'aquesta novetat, la motivació és quelcom que no es pot deduir expressament de la discussió parlamentària de l'art. 149 (precepte que, de fet, ja apareix a l'avantprojecte de Constitució i es manté fins a la fi del procés parlamentari sense cap discussió).

Oposadament a aquesta opinió, un altre sector doctrinal defensa l'existència de precedents d'aquest article; és a dir, hi ha qui afirma que l'art. 149.1.1 sí pot comptar amb un precedent a la Constitució espanyola de 1931 en el seu article 14, apartat primer, el contingut del qual és el següent:

«*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.*»

Així ho estableix Tudela Aranda, qui analitza de forma detallada com, en la República federal de 1931, es va concebre la qüestió del repartiment competencial

4. Dificultat que pot venir determinada en el sistema constitucional espanyol, entre altres factors, pel fet que sols són dues les constitucions que en la història del constitucionalisme han optat per un model de descentralització política: el projecte de Constitució federal de 17 de juny de 1873 —que a la fi no es va aprovar i per tant la solució al problema de l'organització territorial que proposava no es va poder dur a la pràctica— i la Constitució de 1931, que sí planteja la problemàtica d'intentar trobar equilibri entre la descentralització política generadora de diversitat i el valor de la igualtat que es projecta sobre l'organització política en aquells estats que es volen constituir i es proclamen com a estats socials.

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

entre la Federació i els estats regionals, en relació amb els «drets i deures constitucionals».⁶

Tanmateix, si bé és cert que no existeix cap document que permeti afirmar categòricament la influència de l'art. 14.1 CE 1931 en la redacció de l'art. 149.1.1, també ho és que part de la doctrina ha vist aquesta relació,⁷ així com l'existència de semblances entre ambdós articles, encara que tampoc es poden obviar la presència de certes diferències.

Com a aspectes comuns als dos preceptes cal esmentar: ambdós (art. 14 CE 1931 i art. 149.1.1 CE) són normes atributives de competències a l'Estat formant part de la llista del text constitucional que enuncia les matèries sobre les quals l'Estat té competència exclusiva, ambdós apartats figuren en el primer lloc de la llista i la Constitució de 1978 reproduïx el tenor literal de l'article 14.1 de la Constitució de 1931, llevat que intercala l'expressió «condicions bàsiques que garanteixen la igualtat en l'exercici i compliment». A més, concretament l'expressió «*derechos y deberes constitucionales*» que inclou el text constitucional de 1931 sols s'utilitza en la Constitució de 1978 en aquesta clàusula que estudiem.⁸

Les diferències que presenten ambdós articles al·ludits, són bàsicament dues: l'abast dels preceptes i el catàleg de drets i deures constitucionals⁹ a què es refereixen si atenem a les èpoques històriques de les quals són fruit.

6. En tot cas, Tudela afirma contundent, «*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, pàg. 43). A continuació esmenta 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.*, pàg. 44).

7. Sobre aquesta relació vegeu Pemán Gavín, que en el seu llibre *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Civitas, Saragossa, 1991, pàg. 229, comparteix aquesta opinió assenyalant que és l'únic dels materials que van emprar els constituents amb què es pot enllaçar l'art. 149.1.1, malgrat les diferències que entre ambdós preceptes hi pugui haver. Martín-Retortillo Baquer, en el seu article «Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las CCAA», *RVAP*, 7, 1983, pàg. 18 fou el primer de manifestar aquesta relació.

8. Vegeu Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 45.

9. Vegeu Pemán Gavín, *op. cit.*, pàg. 230, on ens 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*». Aquestes diferències també són assenyalades per L. Martín-Retortillo, a «Derechos y libertades fundamentales», *op. cit.*, pàg. 26, nota 34, el qual, concretament en relació amb la segona diferència, esmenta que «*la fórmula es de muy amplio contenido, dejando al margen el dato, también relevante, de que entonces era más corta la lista de derechos y libertades fundamentales. De modo que unos cuantos de los actuales derechos y libertades fundamentales, al no tener entonces tal consideración, quedaban al margen de esta cláusula de exclusión. 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*». També Tudela Aranda esmenta aquestes dues i bàsiques diferències: «a) *el diferente alcance: la Constitución de 1931 habla de «regulación de los derechos y deberes constitucionales» y la Constitución de 1978 de «regulación 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»;* b) *la diversidad que ofrecen los dos textos, particularmente importantes en el catálogo de derechos y deberes: la Constitución de 1978 proclama un*

Però si bé de la vinculació esmentada no és possible deduir conseqüències rellevants per dues raons bàsiques: l'escassetat de dades en relació amb l'art. 14.1 de la Constitució republicana i les diferències que mostra amb l'article 149.1.1 de la Constitució de 1978; si que es pot concloure que si l'art. 149.1.1 de la Constitució de 1978 tingués un abast tan ampli com el que l'art. 14.1 de la Constitució de 1931 formula, quedaria buit de contingut el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes que la Constitució espanyola actualment vigent configura.

Seguint aquesta línia argumental, aquells que troben en l'art. 14.1 de la Constitució republicana de 1931 el precedent de l'art. 149.1.1 CE opinen sobre el possible motiu que dugué a la introducció de l'art. 149.1.1 en el text constitucional i esmenten la possibilitat que la intenció del constituent de 1978 fos restringir l'abast de la clàusula de la Constitució de 1931 a un mínim en el qual tots estiguessin d'acord, com demostra la manca de debat sobre el precepte en la seva discussió parlamentària.¹⁰ És a dir, el constituent cregué que l'Estat central havia de garantir certa uniformitat a tots els espanyols en l'àmbit de l'exercici dels drets i deures constitucionals, però també, per altra banda, volgué que aquesta actuació no impossibilités les comunitats autònomes d'intervenir en qualsevol àmbit relacionat amb els drets i deures constitucionals, i per aquest motiu probablement va creure necessari que la redacció de l'art. 149.1.1 tingués una finalitat limitadora de l'abast que podia tenir un títol competencial tan genèricament redactat com és l'art. 14.1 de la Constitució republicana de 1931.

2.2. *Altres preceptes en la història del constitucionalisme comparat: l'article 72.2 GG, de la Constitució alemanya, i l'article IV, secció 2, de la Constitució nord-americana*

Exposades aquestes dues opinions doctrinals relatives a la novetat de l'art. 149.1.1, en la història del constitucionalisme espanyol, un sector doctrinal defensa que tampoc hi ha precedents d'aquest article en l'àmbit del dret comparat, concretament que no es troba quelcom de semblant ni en la Llei fonamental de Bonn ni tampoc en la Constitució italiana —els dos textos constitucionals que han suposat una influència més directa sobre el nostre text constitucional vigent—. ¹¹ No obstant això, hi ha qui troba relació de l'art. 149.1.1 amb el principi d'uniformitat de les condicions de vida de la Llei fonamental de Bonn (LFB) i la «*privileges and immunities clause*» de la Constitució nord-americana.

a) En relació amb el primer text, malgrat les diferències de fons que hi puguin haver, potser l'únic article que manté certa semblança formal de redacció amb l'art.

número de derechos bastante más amplio, dato este importante de cara a una interpretación conjunta de ambos preceptos» (Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 46).

10. Vegeu Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 46, on es formula aquesta presumpció.

11. Vegeu Alonso de Antonio, *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigida per Óscar Alzaga, tom VIII, Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1983. Entorn del significat de la competència esmenta 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*» (pàg. 228).

149.1.1 és l'art. 72.2 de la Llei fonamental de Bonn, ja que en definir els supòsits en què la Federació pot legislar sobre les matèries de «legislació concurrent» —sempre que existeixi la necessitat de regulació federal fonamentada en certes causes taxades en l'art. 72.2 GG—, aquest precepte incorpora en el seu número 3, com a causa que permet la regulació federal, la fórmula «*mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un Land*».

Si bé per a un sector doctrinal aquesta clàusula fou la que va inspirar al constituent espanyol la redacció de l'art. 149.1.1 CE,¹² hi ha qui divergeix d'aquesta opinió doctrinal i opina que les diferències entre ambdós preceptes són essencials i per tant massa insalvables com per poder veure en aquest precepte la font d'inspiració immediata per al constituent de 1978.¹³

A més, l'aparença, però, en la redacció, no ens ha de portar a confondre la garantia d'*igualtat* —que l'art. 149.1.1 esmenta— amb un voler mantenir una *uniformitat* en l'àmbit de les condicions de vida —com defensa l'art. 72.2 de la LFB en el seu apartat 3.

Tanmateix una altra diferència entre ambdós preceptes pot ésser el diferent tractament que els tribunals constitucionals respectius els han donat. Així, mentre el Tribunal Constitucional Federal no ha entrat a valorar l'ús de l'habilitació que inclou l'art. 72.2 de la Llei fonamental de Bonn,¹⁴ afirmant —en la seva doctrina— la llibertat del legislador sobre les possibilitats de control, el Tribunal Constitucional espanyol ha actuat de manera diferent, plantejant-se la seva aplicabilitat en cada

12. Sobre aquesta posició-opinió doctrinal, vegeu el llibre de Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, pàg. 189, en què l'autor argumenta al llarg de tot el text que l'art. 149.1.1 de la CE és una de les principals manifestacions en el nostre text constitucional del principi d'uniformitat de les condicions de vida que reflecteix l'esmentat precepte de la Llei fonamental de Bonn.

13. Sobre les divergències entre ambdós preceptes, vegeu Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 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 aquel 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 presupuestos 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.» També Pemán Gavín opina sobre aquesta qüestió en *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, *op. cit.*, pàg. 97 i seg. i es fa ressò del fet que allò més peculiar del cas alemany és, sens dubte, «*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 fet, aquest és un esquema que difícilment s'adiu amb la competència exclusiva que l'art. 149.1.1. defineix.

14. En relació amb la interpretació que d'aquest precepte realitza el BGE, vegeu Barceló, M., «*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, especialment pàg. 124 i seg. També es pot veure Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales...*, *op. cit.*, pàg. 77 i seg.; Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos...*, *op. cit.*, pàg. 78 i seg., i López-Jurado Escribano, «*La formulación de criterios de interpretación de la Constitución en la doctrina alemana: parámetros de admisibilidad*», REDC, 34, 1992, pàg. 115.

supòsit i valorant la competència que en cada cas correspon a l'Estat, de manera que el Tribunal Constitucional interpreta expressament l'art. 149.1.1 sempre amb la finalitat de no buidar de contingut les competències autonòmiques.

b) Pel que fa als termes en què s'estableix la possible relació entre la «*privileges and immunities clause*» de la Constitució nord-americana i l'art. 149.1.1 CE, la secció 2 de l'article IV de la Constitució nord-americana en el seu paràgraf primer formula la previsió següent: «Els ciutadans de cada estat tindran dret a tots els privilegis i immunitats dels ciutadans en els diversos estats».¹⁵

Així es formula la *privileges and immunities clause* de l'art. IV, secció 2, de la Constitució nord-americana, però existeix una altra *privileges and immunities clause*, introduïda posteriorment per l'esmena XIV, en el contingut de la qual s'al·ludeix als ciutadans dels Estats Units (i no als ciutadans dels diversos estats integrants de la Unió).

Ambdues troben el seu origen en el número IV dels «Articles de la Confederació», aprovats pel Congrés el 1777, que més detalladament exposa: «Per assegurar i perpetuar l'amistat mútua i les relacions entre els pobles dels diversos estats en aquesta Unió, els habitants lliures de cada un d'aquests estats, exceptuant els pobres, rodamons i fugitius de la justícia, gaudiran de tots els privilegis i immunitats dels ciutadans lliures dels diversos estats; i la gent de cada estat tindrà lliure entrada i sortida en qualsevol altre estat, i hi gaudirà de tots els privilegis del comerç, sotesa als mateixos deures, imposicions i restriccions que els seus propis habitants [...]».

D'aquesta clàusula és important destacar que la seva inclusió en la Constitució de 1787 respon a un propòsit unificador; propòsit que com a tal ha estat destacat tant per mitjà d'explicacions doctrinals com de sentències del Tribunal Suprem.¹⁶ També cal assenyalar que en aquest darrer àmbit jurisprudencial, la clàusula «*privileges and immunities*» ha anat transformant el seu significat amb el transcurs dels anys i, actualment, el Tribunal Suprem la interpreta considerant possible la diferència de tractament entre residents i no residents. No obstant això, aquest tracte diferent sols és possible si es compleixen certs requisits.¹⁷

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

16. Sobre aquesta qüestió, vegeu Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos...*, op. cit., pàg. 50-51 i 53-60, on el professor Pemán apunta les pautes interpretatives desenvolupades pel Tribunal Suprem nord-americà en relació amb aquesta clàusula: l'admissibilitat de les diferències de tracte entre residents i no residents, essent menester que el dret afectat sigui un dels protegits per la clàusula en primer lloc i, en segona instància, cal procedir a valorar la raonabilitat de la distinció aplicant una sèrie de criteris que la casuística jurisprudencial nord-americana esmenta. De fet, no sols tots els estats integrants de la Unió estan sotmesos al mandat que en l'esmentada clàusula s'inclou sinó que també vincula la Federació, i el Congrés no pot aprovar una llei establint distincions contràries a aquella; a més, el Tribunal Suprem ha admès expressament la projecció de la *privileges and immunities clause* en l'àmbit municipal, entenent que, als municipis, els ha estat vedat també d'establir distincions basades en la residència en aquests que siguin contràries a la clàusula. Pel que fa als subjectes, però, els protegits per la clàusula, el Tribunal Suprem ha considerat que no hi estan inclosos ni els estrangers ni les persones jurídiques.

17. Tudela Aranda els exposa amb els termes següents: «[...] 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

De l'anàlisi concreta d'aquesta interpretació jurisprudencial, esdevé obvi afirmar certes semblances entre la interpretació i aplicació que rep aquesta clàusula continguda i reconeguda en la Constitució nord-americana i el tractament doctrinal i també jurisprudencial que rep i ha rebut l'art. 149.1.1 CE. En aquest àmbit, deixant de banda les diferències que s'apunten entre ambdós preceptes d'àmbit terminològic, la Constitució nord-americana fa referència a «privilegis i immunitats» referents a la vitalitat de la Nació com una entitat única en relació amb els quals l'Estat ha de tractar tots els ciutadans igualment, residents i no residents, tenint en compte però que no tots els drets són iguals, i per tant, no tots tenen igual immunitat a l'acció dels estats. La Constitució espanyola de 1978 en el seu article 149.1.1 empra l'expressió genèrica «drets i deures constitucionals», però si bé és cert que l'abast de l'expressió «drets i deures constitucionals» presenta certes dificultats interpretatives que més endavant tractarem, també ho és que el drets continguts en la Constitució espanyola de 1978 tampoc no són iguals, essent necessari matisar, en cada cas, la competència de l'Estat en relació amb el corresponent dret o deure segon la posició que cada un ocupi en el text constitucional en relació amb la unitat de la Nació espanyola.¹⁸

2.3. *L'article 149.1.1 i la seva relació amb dos principis constitucionals: el principi d'autonomia i el principi d'igualtat*

Qualsevol interpretació que fem de l'article 149.1.1 haurà de tenir present dos principis constitucionals: el principi d'autonomia de l'Estat i el principi d'igualtat —com a dret subjectiu (art. 14), com a valor superior del seu ordenament jurídic (art. 1.1) i com a mandat als poders públics (art. 9.2)—. Són dos dels eixos fonamentals de la nostra Constitució, que es configuren com a eminents per a un Estat social i democràtic de dret (art. 1.1 CE) que s'articula sobre la base d'una estructura de descentralització política (art. 2), com succeeix en el cas espanyol.

Amb això es vol afirmar que són principis necessàriament a considerar quan s'ha d'interpretar qualsevol article del títol VIII del nostre text constitucional vigent determinant quins són, en cada interpretació que es faci, l'abast i la incidència que s'ha d'atorgar a un principi i a l'altre, això és, el camp d'acció d'un i de l'altre. Aquesta tasca de concreció dels àmbits d'acció respectius, en un Estat autònom com el que tenim, s'ha de configurar sempre com un fi a aconseguir per evitar una tensió entre ambdós principis.¹⁹

objetivo buscado y la discriminación establecida y c) el derecho afectado no sea «esencial» a la unidad del Estado» (Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 51).

18. Per a l'anàlisi comparada dels dos preceptes vegeu Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 52-53.

19. De fet Corretja conceptua l'art. 149.1.1 com un mecanisme a emprar, juntament amb l'art. 139.1 CE, per a resoldre aquesta tensió entre els principis d'igualtat i autonomia en relació amb l'estatus jurídic dels ciutadans. (Corretja i Torrens, Mercè, *La conflictivitat competencial. La garantia del principi d'igualtat en l'article 149.1.1 CE*, IEA, 1991, pàg. 13); encara que, com veurem en analitzar la jurisprudència que ha emès el Tribunal Constitucional per resoldre conflictes competencials, han estat poques les vegades que a la pràctica la resolució de la tensió no s'hagi aconseguit malmetent frontalment algun dels dos valors.

Són dos principis que no es poden concebre independentment un de l'altre, ni tampoc en termes absoluts.²⁰

I si bé teòricament es poden concebre per separat ometent qualsevol interrelació, en dur-se a terme l'exercici de les competències que tant l'Estat com les comunitats autònomes tenen atribuïdes, s'ha d'aconseguir un equilibri entre aquests dos principis, valorant i ponderant justament en els seus precisos termes la interrelació que s'estableix entre ells. Tanmateix, per concretar i determinar aquesta interrelació, la qüestió clau i fonamental rau en els matisos que esdevenen el fràgil fil del qual depèn l'equilibri en la balança en què s'han de sospesar els principis esmentats.

De fet, l'art. 149.1.1 és presidit per la dialèctica: igualtat/autonomia, com a termes lligats per la pròpia CE mitjançant aquest precepte que és objecte d'estudi.²¹

Però no sols la doctrina ha fet referència a la necessitat de trobar un equilibri entre els dos preceptes. El Tribunal Constitucional s'ha manifestat en relació amb l'art. 149.1.1 al·ludint —en moltes ocasions i des de l'inici de la seva activitat com a màxim intèrpret del nostre text constitucional vigent—, al necessari equilibri entre ambdós preceptes. Així ho ha fet en la STC 37/1981, de 16 de novembre, i en el FJ 2 exposa: «*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 aquesta mateixa línia jurisprudencial, en la STC 26/1983, FJ 2, va declarar que «*el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre homogeneidad y diversidad del status jurídico-público de 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»*».

Aquesta interrelació també la reflecteix el Tribunal Constitucional en sentèn-

20. Quant al valor absolut que el terme *autonomia* no té atribuït, cal deixar clar que aquesta és la concepció que en l'actualitat preval en els països que han optat per una forma d'estat descentralitzat políticament. Però aquesta concepció no és la que ha prevalgut en tota la història de la civilització. «*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 fet, si ens fixem en la terminologia emprada avui per la nostra Constitució, aquesta ens permet diferenciar entre l'*autonomia administrativa* (de les províncies i municipis) i l'*autonomia de naturalesa política o autonomia política* que inclou potestats legislatives i governamentals i que és de les comunitats autònomes.*

21. Sobre aquesta dialèctica Tudela assenyalà que esdevé «*uno de aquellos binomios de difícil equilibrio que presiden nuestro primer texto» op. cit.* (Tudela Aranda, José, *op. cit.* pàg. 3487). Aquest mateix autor ens recorda que precisament el règim autòmic es caracteritza per un equilibri (que malgrat la dificultat hi ha de ser) entre: la homogeneïtat i la diversitat de l'estatus jurídic de les entitats territorials que l'integren. (Tudela Aranda, José, *op. cit.*, pàg. 3489).

cies com la STC 37/1987, de 26 de març, en el FJ 9,²² i de manera semblant en la STC 87/1987, de 2 de juny, FJ 5, i en la STC 75/1990, de 26 d'abril, FJ 5 s'estableix 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».

Més recentment, en la STC de 28 d'octubre de 1993, en el FJ 5, el Tribunal Constitucional estableix que l'art. 149.1.1 assegura una determinada uniformitat normativa, preserva una posició comuna a tots els espanyols en certs àmbits (principi d'igualtat) tenint en compte, però, que no es pot oblidar que hi ha d'haver reservat un camp per a l'exercici de l'autonomia (principi d'autonomia).

Concloent, tant doctrinalment com jurisprudencialment, hi poden haver diferències en els drets i deures entre ciutadans de les diferents comunitats autònomes, sempre que això no comporti discriminacions —«privilegis» (art. 138.2 CE)— entre comunitats, i entre els seus ciutadans. Mentre això no succeeixi no tenen perquè haver de gaudir dels mateixos drets i dels mateixos deures tots els espanyols. El principi d'autonomia com a principi estructural de l'Estat possibilita les diferències que en aquest camp hi pot haver.²³ La «igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals», en l'art. 149.1.1 CE, apareix com l'únic element finalístic o teleològic del títol competencial que justifica i empara l'exercici de la competència estatal (FJ 7b de la STC 61/1997, de 20 de març).

3. L'article 149.1.1 CE. Imprecisió i indeterminació en la redacció de l'enunciat de la competència i en el seu contingut

L'objectiu que es pretén en analitzar la formulació que el constituent empra per enunciar la competència de l'art. 149.1.1 és, precisament, poder delimitar la competència estatal que roman al «títol competencial» que analitzem, i deduir el camp d'acció per a les comunitats autònomes a l'empara del precepte esmentat, amb el propòsit de concretar-lo.

De fet, és imprescindible interpretar l'art. 149.1.1 tenint en compte el principi d'autonomia, ja que suposa la possibilitat que les comunitats autònomes puguin disposar de les competències que segons la CE poden assolir i en facin exercici efectiu mitjançant la lliure determinació de polítiques pròpies que responguin a les

22. FJ 9 de la STC 37/1987, de 26 de març: «[...]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 garantizan una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las CCAA 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. Diferències entre les comunitats autònomes que la CE també permet que existeixin, en molts altres aspectes, per exemple en qüestions tant decisives com són «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» (Diversos autors, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989, pàg. 86).

diferents tipologies competencials que hagin assolit (exclusives, compartides, concurrents).

Atès que la terminologia que el constituent va emprar fou indeterminada («regular les condicions bàsiques»), imprecisa (en utilitzar l'expressió «garantia d'igualtat en l'exercici dels drets i compliment dels deures» —sense especificar a quins drets i deures es refereix—) i que qualifica com a «exclusiva» el tipus de competència que té l'Estat segons l'art. 149.1.1,²⁴ primerament s'exposaran les possibilitats interpretatives de l'art. 149.1.1 que es podrien defensar si sols s'atengués a la literalitat de la terminologia jurídica emprada pel constituent, tenint en compte que la doctrina s'ha fet ressò d'aquesta indeterminació.²⁵

Seguidament, s'anotaran una sèrie d'argumentacions que ens poden permetre rebutjar, des d'un punt de vista jurídic, algunes de les possibilitats interpretatives que del tenor literal de l'art. 149.1.1 sembla que es puguin deduir, i així poder delimitar l'abast concret d'aquesta competència tant des de la vessant de la matèria com des de la vessant de les funcions que l'Estat té atribuïdes.

Estudiar l'article atenent a la terminologia que el constituent va emprar, ens porta a analitzar:

- El tipus de competència que s'atribueix a l'Estat: una competència exclusiva.
- El contingut d'aquesta competència: la matèria, i l'element finalista que la redacció de l'art 149.1.1 formula.

Tot tenint en compte que, segons la doctrina, l'art. 149.1.1 és un precepte que ha estat conceputat des de múltiples vessants, cal recordar que mentre part de la doctrina considera que esdevé un reconeixement constitucional més del principi d'igualtat,²⁶ hi ha doctrina que el conceptua i analitza com un criteri hermenèutic

24. Aquesta imprecisió —que es fa palesa si analitzem el qualificatiu que el constituent atorga al tipus de competència enunciat «exclusiva» i el contingut configurador d'aquesta— no es dona en altres constitucions o projectes de constitucions en la història del nostre constitucionalisme. Així, per exemple, si prenem com a punt de referència el projecte de Constitució de 1873, observem que en la qualificació i el consegüent repartiment de competències entre les dues instàncies constitutives de l'Estat «se establecia con claridad cuáles eran las propias del Estado federal, dejando todas las demás en manos de los respectivos estado miembros [...]». (De Esteban, Jorge y López Guerra, Luis, *El régimen constitucional español*, 2, pàg. 330). Com veurem aquesta claredat en el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes no es dona en la Constitució espanyola de 1978.

25. Vegeu, entre altres, López Guerra, Luis, *Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE*, CEC, Madrid, 1991, pàg. 79; López Guerra diferencia els 32 apartats de la secció primera de l'art. 149, atenent el diferent grau de precisió dels seus continguts. Així mentre algunes de les reserves que es confereix a l'Estat en els 32 apartats esmentats versen, amb relativa claredat sobre sectors o matèries ben definides que es refereixen a un sector identificable i singularitzat de la realitat (la defensa, l'Administració de justícia,...), en altres casos no succeeix així i la reserva competencial a favor de l'Estat es formula en termes que és aplicable a un conjunt ampli de matèries. Entre aquestes reserves esmenta la que inclou l'art. 149.1.1, que defineix com a exemple clar d'una reserva competencial transversal. També s'han fet ressò de l'ambigüïtat de l'enunciat de l'art. 149.1.1 Martín-Retortillo Baquer, L., *Derechos y libertades fundamentales...*, op. cit., pàg. 18 i el professor Bayona Rocamora, A., *El dret a legislar en l'Estat autònom*, Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1993, pàg. 221, on esmenta que «sens dubte, un dels aspectes més polèmics de l'article 149 CE el constitueix la interpretació del seu apartat 1.1», per citar sols alguns dels molts autors que han elaborat estudis sobre aquest aspecte.

26. Vegeu, compartint aquesta configuració de l'art. 149.1.1, Carro Fernández, J. L., op. cit., pàg. 134, «[...] el art. 149.1.1 constituye una garantía más del principio de igualdad vista esta vez desde la

de la distribució de competències²⁷ o com a límit a l'exercici de competències per part de les comunitats autònomes.²⁸ Òbviament també és reconeguda la seva naturalesa com a títol competencial de l'Estat.²⁹

En la jurisprudència del Tribunal Constitucional, la valoració de l'art. 149.1.1 com a projecció singular del principi constitucional d'igualtat és una constant.³⁰ Tanmateix en algunes sentències es conceptua com a límit a les competències autonòmiques³¹ —ja que és un fet inapel·lable que moltes de les competències de les comunitats autònomes afecten, d'una manera o altra, l'exercici dels drets i deures constitucionals— o com a criteri interpretatiu del repartiment competencial, com a element hermenèutic que esdevé clau per delimitar el contingut de les competències estatals sobre les matèries esmentades en la llista de l'art. 149.1. CE.³² I també

perspectiva de la nueva organización territorial del Estado que ha establecido la Constitución de 1978»; López Guerra, L., Consideraciones sobre la regulación... op. cit., pàg. 85, on conceptua l'art. 149.1 com una garantia constitucional més de les condicions bàsiques d'igualtat.

27. Es pot veure, entre altres, Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales*, op. cit., pàg. 266 i seg.; López Guerra, L., *Consideraciones sobre la regulación...*, op. cit., pàg. 88 i seg.; Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos*, op. cit., pàg. 238-239.

28. Aquest ha estat un dels pocs punts en què ha existit acord quan s'ha analitzat aquest precepte. En aquest sentit, es pot veure Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales*, op. cit., pàg. 268 i seg.; Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos*, op. cit., pàg. 230 i seg.; Bayona i Rocamora, A., *La potestad legislativa*, op. cit., pàg. 142. No obstant això, el professor Aja no està d'acord amb aquesta consideració com a límit de l'art. 149.1.1 (Aja, E., «El artículo 149.1.1 de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», a: *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Col·lecció IEA. Generalitat de Catalunya-IEA, Barcelona, 1992, pàg. 39-40).

29. Malgrat tot, hi ha part de la doctrina que s'oposa a aquesta consideració. La resistència a considerar l'art. 149.1.1 com a títol competencial específic de l'Estat prové fonamentalment de Baño León, J. M. (vegeu Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales...*, op. cit., pàg. 265). També M. Barceló nega que el Tribunal Constitucional hagi atribuït competències a l'Estat en alguna ocasió sobre la base de l'art. 149.1.1 a *Derechos y deberes constitucionales*, op. cit., pàg. 111. Però la resta de la doctrina no comparteix aquesta opinió. En aquest sentit vegeu Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos...*, op. cit., pàg. 231 i seg.; López Guerra, L., *Consideraciones sobre la regulación...*, op. cit., pàg. 85; Corretja i Torrens, M., *La conflictividad competencial*, op. cit., pàg. 13 i seg.

30. En la STC 32/1981, de 28 de juliol, sobre les diputacions catalanes, el Tribunal té ocasió d'assenyalar en el FJ 5 el següent: «*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.*» Igualtat que el Tribunal Constitucional caracteritza en altres sentències, en les quals posa en relleu la interpretació que s'ha de donar a aquesta, excloent de considerar-la com a sinònim d'uniformitat d'ordenaments. Així succeeix en la STC 37/1981, de 16 de novembre, sobre els centres de contractació de càrregues en el FJ 2; però també en la recent STC de 23 gener 1995, en el seu FJ 16, es reconeix l'art. 149.1.1 com a garantia d'igualtat.

31. En el FJ 5 de la STC 25/1981, sobre supòsits previstos en l'article 55.2 de la CE. A partir d'aquest fonament jurídic s'estableix que l'art. 149.1.1, en atribuir a l'Estat la competència exclusiva en relació amb les «condicions bàsiques de l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals», s'aixeca com una barrera infranquejable per a totes les competències autonòmiques que afectin el seu àmbit material. En aquest sentit, també la STC 71/1982, de 30 de novembre (FJ 5); STC 85/1985, de 16 de juliol (FJ 8); 102/1995, de 26 de juny (FJ 32); STC 156/1995, de 26 d'octubre.

32. Es pot apreciar aquesta concepció de l'art. 149.1.1 en sentències com la 32/1983, de 28 d'abril, en el seu FJ 2 i en d'altres, com poden ser les sentències 152/1988, de 20 de juliol, sobre decrets estatals en matèria d'habitatge i 227/1988, de 29 de novembre, sobre la Llei d'aigües.

la Jurisprudència del Tribunal Constitucional s'ha fet àmpliament ressò de la seva caracterització com a títol competencial de l'Estat; en aquest àmbit són moltes les sentències que mostren l'art. 149.1.1 com a norma habilitadora de competència estatal,³³ destacant també el caràcter normatiu d'aquesta competència³⁴ i concretament com a títol complementari per tal de reforçar una competència estatal més específica (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2 i 4, i STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 43).

Així doncs, l'art. 149.1.1 de la Constitució espanyola ha estat objecte d'interpretació doctrinal i jurisprudencial atenent a una àmplia pluralitat de vessants, com un reconeixement constitucional més del principi d'igualtat, com un principi o clàusula hermenèutica en la distribució de competències, com a límit a l'exercici de competències per part de les comunitats autònomes i com a títol competencial de l'Estat que, de vegades, és emprat per reforçar una competència estatal més específica. De fet, cada una d'aquestes apreciacions configuratives parcials de l'art. 149.1.1 són menester per tal de poder caracteritzar plenament i globalment aquesta competència estatal, perquè reflecteixen les diferents funcions que compleix aquest precepte. Funcions que, entre elles, no són excloents, sinó plenament compatibles.

En l'apartat següent s'analiza el tipus de competència que l'art. 149.1.1 enuncia, atenent particularment a la seva caracterització com un principi o clàusula interpretativa hermenèutica en la distribució de competències, com a límit a l'exercici de competències per part de les comunitats autònomes i com a precepte que enuncia un títol concret de competència estatal, prescindint de la seva configuració com a projecció singular del principi constitucional d'igualtat, caracterització que esdevindrà objecte d'anàlisi quan analitzem detalladament el contingut literal d'aquesta competència.

33. Així succeeix en la STC de 23 gener 1995, que sentència sobre la qüestió d'inconstitucionalitat que va plantejar la Sala Tercera del Tribunal Suprem, en relació amb determinats preceptes de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, sobre normalització lingüística del Parlament de Catalunya «*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 arts. 149.1.30 y 149.1.1 C.E.*». A la recent STC de 25 d'abril de 1995, també s'empra i interpreta l'art. 149.1.1 com a títol competencial de l'Estat, en el seu FJ 1. En les STC 6/1982, de 26 de febrer, sobre l'alta inspecció en matèria d'ensenyament no universitària; STC 32/1983, de 28 d'abril, sobre el Registre sanitari d'aliments; 49/1984, de 5 d'abril, sobre sales especials d'exhibició; 227/1988, de 29 de novembre; o 13/1992, de 6 de febrer, sobre pressupostos generals de l'Estat per a 1988 i 1989, l'art. 149.1.1 opera com a títol atributiu de competències en matèries com drets i deures lingüístics, sanitat, classificació de pel·lícules «x», aigües públiques i assistència social.

A. Monreal i Ferrer («Potestad estatal de gasto y distribución de competencias», RVAP, núm 33, maig-agost de 1992, pàg. 124), en l'estudi que realitza sobre la potestad estatal de despesa, en la STC 154/1988 que comenta, assenyalava que segons el Tribunal Constitucional l'art. 149.1.1 empara un títol competencial de l'Estat, emprant en el FJ 3 els termes següents: «*el ejercicio expreso de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.1 impone a este Tribunal [...]*».

34. A la STC 6/1982, de 22 de febrer, sobre l'alta inspecció en matèria d'ensenyament no universitari, el Tribunal Constitucional va subratllar el caràcter normatiu de la competència prevista a l'art. 149.1.1, en el seu FJ 2.

3.1. *L'article 149.1.1 com a títol competencial: tipus de competència que configura el constituent en emprar l'expressió «competència exclusiva estatal»*

3.1.1. L'article 149.1.1 CE com a competència exclusiva. Interpretació doctrinal

El número 1 de l'apartat 1 de l'art. 149 CE està en el nucli dels articles que serveixen per delimitar i determinar la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, enunciant —concretament— una competència exclusiva de l'Estat.

No obstant això, a nivell doctrinal s'empren diferents criteris per tal d'establir quins són els trets definitoris d'una competència exclusiva:

a) Primer criteri: Si es pren com a punt de referència la valoració de l'*exclusivitat* entenent per competència exclusiva la regulació d'una matèria i l'exercici de tot el conjunt de funcions sobre ella (potestats legislatives i/o executives),³⁵ s'hauria de concloure que el qualificatiu de competència *exclusiva* que el constituent va atribuir a l'Estat en l'art. 149.1.1 no fou correctament emprat.

Un títol competencial amb aquests trets no es correspon amb l'art. 149.1.1, si atenem al contingut d'aquest precepte.

Des d'una perspectiva constitucional es podria considerar que el qualificatiu *exclusiva* adoptat inicialment en l'enunciat de l'art. 149.1 és emprat en un sentit equívoc perquè la funció que té assignada l'Estat en relació amb la matèria dels «drets i deures constitucionals», sols és la de «regular les condicions bàsiques». De manera que, de les altres funcions legislatives i executives (més enllà de la regulació de condicions bàsiques) que teòricament es poden exercir sobre la matèria d'aquest títol competencial, se'n podrien fer càrrec les comunitats autònomes (art. 149.3 CE, clàusula de residualitat).

Des d'una perspectiva estatutària, tampoc no és coherent amb l'art. 149.1.1 la redacció que han adoptat molts estatuts d'autonomia en exercici del principi dispositiu que l'art. 147.2.d CE preveu. Els estatuts reconeixen a les comunitats autònomes competències en matèries que l'Estat té atribuïdes com a competències exclusives si atenem al contingut de l'art. 149.1 CE. Muñoz Machado ens recorda que les competències que assumeix l'Estat sobre les matèries que l'art. 149.1 CE relaciona es poden qualificar com a exclusives però «no son excluyentes de una acción de las Comunidades Autónomas sobre las mismas materias».³⁶ Les comunitats autònomes han considerat aquesta possibilitat i l'han exercitada, com es reflecteix, per exemple, en l'art. 9, paràgrafs 5, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 19-23, 25, 27, 28 i 30 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, o bé en l'art. 10, paràgrafs 4, 8, 9, 11, 14-17, 19, 21-23, 25 i 27 de l'Estatut d'Autonomia basc.

Tanmateix aquest supòsit de distribució i atribució de funcions concretes sobre una mateixa matèria als diferents poders (poder central i autonòmic) s'ha configurat com la tècnica per la qual optà el constituent a l'hora d'idear i concretar el

35. Aquest és el supòsit de competència que l'Estat exerceix sobre matèries com són les relacions internacionals, defensa i forces armades, Administració de justícia, hisenda general i deute de l'Estat. L'Estat gaudeix de reserva competencial sobre tota la matèria i sobre totes les potestats concretes o funcions, tant legislatives com executives, a exercir en aquestes matèries.

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

sistema de distribució de competències que la Constitució de 1978 inclou, configurant així competències concurrents o bé compartides.³⁷ Així doncs, d'una banda, la Constitució preveu alguna competència exclusiva de l'Estat en el sentit estricte d'«exclusivitat», però poques, i de l'altra, juntament amb aquestes competències, n'hi ha d'altres que són de naturalesa concurrent o compartides.

b) Un altre criteri que s'ha emprat per qualificar una competència com exclusiva, suposa entendre que l'*exclusivitat* hi és «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

Des d'aquesta perspectiva tampoc no podem qualificar el títol competencial de l'art. 149.1.1 com *exclusiu estatal*; el fet de no poder suposar allò que la Constitució espanyola no diu expressament, no ens ho permet fer.

c) Part de la doctrina defensa que, encara que es comparteixi una mateixa funció «pot existir exclusivitat en aquells casos en què la distribució competencial presuposi una diferència nítida de nivells» com succeeix quan l'Estat és competent en la fixació de les bases i la comunitat autònoma en el desenvolupament, però ambdós disposen de competència exclusiva en l'àmbit funcional propi. És a dir, es refereix al poder que té un ens (l'Estat, les comunitats autònomes) per dur a terme enterament totes aquelles funcions determinades i concretes que els són atribuïdes sobre la matèria prèviament delimitada.³⁹

De fet, és aquesta concepció d'«exclusivitat» la que va adoptar el constituent en redactar en l'art. 149.1 CE la llista de matèries sobre les quals l'Estat té competència exclusiva.⁴⁰

3.1.2. Interpretació jurisprudencial i doctrinal de l'article 149.1.1 CE com a competència concurrent

Part de la doctrina, però, pretén considerar la competència estatal que defineix l'art. 149.1.1 com una competència *concurrent* (sols literalment «exclusiva»)⁴¹

37. De fet, com ens recorda 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, C., *Las Autonomías Políticas*, «Punto de Vista», Institut d'Estudis Econòmics, Madrid, 1994, pàg. 34-35).

En el mateix sentit, es pot consultar el manual de Jorge de Esteban i Luis López Guerra (*El régimen constitucional español*, 2, Ed. Publicaciones Facultad de Derecho, Universitat Complutense, Madrid, 1992, pàg. 87), que es refereix a aquesta opció per la qual es van decantar els nostres constituents.

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

39. Muñoz Machado, Bayona i Salas adopten aquest criteri definidor de l'«exclusivitat». (Vegeu Bayona i Rocamora, A., «Competències exclusives», a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, volum I, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1988, pàg. 374-375).

40. En relació amb aquesta qüestió, Aja sentència perfectament que, la competència exclusiva que l'art. 149.1.1 CE enuncia solament esdevé —en sentit propi— exclusiva per la seva *literalitat* i per la seva *ubicació*. (Aja, Eliseo, «El artículo 149.1.1 de la Constitución como cláusula de cierre del principio de igualdad social», *op. cit.*, pàg. 37).

41. En aquest article s'adopta com a definició de competència concurrent la que ofereix el *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Diversos autors, *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1992, pàg. 211.

Ser una *competència concurrent* implica que es produeix el concurs sobre una mateixa matèria en l'exercici de la potestat normativa, concurrència que s'articula a través de la reserva per a l'Estat de les bases o legislació bàsica⁴² i l'atribució a les comunitats autònomes de la potestat de desenvolupament legislatiu i d'execució.

Segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional, parlar de *competència concurrent* suposa reconèixer a l'Estat la capacitat d'establir, en relació amb una determinada matèria, «una regulació normativa uniforme vigent a tota la nació, amb la qual es pugui assegurar, per raó d'interessos generals superiors als de cada comunitat autònoma, un denominador normatiu comú a partir del qual cada comunitat podrà establir les peculiaritats que li convingui en defensa del seu propi interès general».⁴³

Aquest sembla ser una espècie de límit negatiu, que en cap cas no suposa imposar als poders legislatius autonòmics cap més mandat ni directriu d'abast més extens d'aquell que les bases assenyalen, atès que el desenvolupament d'allò que és bàsic permet opcions polítiques diverses.

De fet, l'únic límit jurídic que pot operar sobre la llibertat que té l'Estat *per a delimitar* allò que és «bàsic», és la necessitat de deixar un àmbit de lliure determinació per a les comunitats autònomes. És a dir, la normativa bàsica (o contingut normatiu bàsic), ha de permetre que les comunitats puguin optar i configurar unes determinades polítiques diverses en exercici de les seves competències concretes i delimitades. En aquest mateix sentit s'ha manifestat expressament i clarament el Tribunal Constitucional,⁴⁴ com també la doctrina.⁴⁵

Per donar per acabada aquesta caracterització de les competències concurrents sols esmentarem que aquesta és diferent de la que es presenta en la República Federal Alemanya (RFA), si atenem al sistema de distribució competencial allí existent.⁴⁶

42. Com que hi ha discrepàncies en la doctrina a l'hora de concretar les característiques que defineixen les competències exclusives, compartides i concurrents, cal matisar que aquesta definició de competència concurrent, adoptada com a punt de referència per un sector de la doctrina, seria considerada una relació dels trets que defineixen les competències compartides. En aquest sentit, Bayona A, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, op. cit., pàg. 376-377.

D'ara endavant utilitzarem indistintament *bases* i *legislació bàsica*, atès que en ambdós casos el naixement de la competència estatal de definir unes «bases» o una «legislació bàsica» suposa i comporta atorgar a les assemblees de les comunitats autònomes la possibilitat de desenvolupar-les, això és, suposa des de la vessant autonòmica, l'atribució implícita d'una facultat: la d'establir «normas para el desarrollo y adecuación a las circunstancias concretas», expressió que fou emprada pels diputats quan reclamaven que per a la redacció d'un dels conceptes compresos a l'art. 149, com les competències exclusives de l'Estat, s'adoptés la fórmula de «bases» o «legislació bàsica». A més, en els diaris de sessions hi ha pàgines que es veuen plenes d'expressions que mostren aquesta equivalència. (*Diario de Sesiones. Congreso*, pàg. 3320-3328 i 3353.) No estem davant dos fenòmens jurídics diversos sinó més aviat davant una pura preocupació estilística sense transcendència jurídica.

43. STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1, i també les sentències 49/1988, FJ 2 i 147/1991, FJ 3.

44. STC 32/1981 i 1/1982, STC 95/1986, de 10 de juliol i STC 158/1986, d'11 de desembre.

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

46. Baño León fa una anàlisi de dret comparat entre els trets/caràcters que defineixen la nostra legislació concurrent i els trets que aquesta presenta en la República Federal Alemanya atenent al sistema de distribució competencial allí existent, i exposa les diferències fonamentals següents: «(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 María, *Las*

Exposada aquesta caracterització doctrinal i jurisprudencial de les competències concurrents, per poder sostenir que l'art. 149.1.1 és un supòsit de «competència concurrent» s'hauria de partir de la premissa que és correcta i real l'equiparació entre la tasca d'elaborar les bases o la legislació bàsica i la funció estatal de «regular les condicions bàsiques».

Però no tota la doctrina ni tota la jurisprudència del Tribunal Constitucional hi està d'acord. De fet, certa part de la doctrina ha considerat que no és anodí qüestionar aquesta equiparació.

Així, contra la tesi que l'art. 149.1.1 és una *competència concurrent* hi ha:

a) Aquells que defensen la tesi ja esmentada que, encara que es comparteixi la funció, en cada concret àmbit funcional la competència és exclusiva.

b) Els autors que argumenten que les «condicions bàsiques» no significa que l'Estat tingui una competència sobre les bases o la legislació bàsica.⁴⁷

c) El mateix Tribunal Constitucional no ha fet equiparable, en determinades sentències, les *condicions bàsiques i les bases*.⁴⁸

d) Àdhuc pot servir com a argument per defensar que no hi ha una equiparació entre bases i condicions bàsiques, fixar-nos en el tipus de norma que les pot establir.⁴⁹

autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida, col·lecció «Estudios», Institut Nacional d'Administració Pública, Madrid, 1988, pàg. 235). I àdhuc estableix una altra diferència «*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.*, pàg. 236). Aquest segon tret ja ha tingut un reflex en la jurisprudència constitucional: *Vid.* STC 96/1984 (assumpte Petronor I) i 24/1985 (Petronor II).

47. D'aquesta opinió és Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales...*, *op. cit.*, pàg. 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 [...]» També Carro Fernández-Valmayor J. L., a «Contenido y alcance de la competencia...», REDC, núm. 1, 1985, pàg. 151, esmenta 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 aquest sentit, també, Tudela Aranda, J., «El artículo 149.1.1 de la CE: su caracterización jurisprudencial», a *op. cit.*, pàg. 3505, esmenta la diferència entre les dues expressions fixant-se en els àmbits materials respectivament a què es refereixen.

48. Vegeu STC 318/1996, de 27 de juny, FJ 25, i STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7a i FJ 10.

49. Mentre la regulació de les condicions bàsiques es pot dur a terme mitjançant qualsevol tipus de norma (també mitjançant reglaments) —sempre que no buidi de competències les comunitats autònomes en matèries sobre les quals no existeix competència exclusiva de l'Estat—, les bases o legislació bàsica han de complir el requisit formal que s'emparin formalment en una llei.

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

Respecte a la segona possibilitat cal, però, formular un matis. En casos excepcionals, és possible que s'assenyalin les bases mitjançant un reglament. La STC 131/1996, d'11 de juliol, FJ 2, especifica

Davant de totes aquestes argumentacions en contra de l'equiparació entre condicions bàsiques i bases, no podem passar per alt la que es fonamenta en l'acceptació d'un sentit ampli per interpretar les condicions bàsiques.⁵⁰

Malgrat tot la primera jurisprudència constitucional defensava l'equiparació entre «condicions bàsiques» i «bases» o «legislació bàsica», fent entroncar «la regulació de les condicions bàsiques» amb el concepte més general de «legislació bàsica».⁵¹

La possibilitat d'assimilar la determinació de les bases a la regulació de les condicions bàsiques és qüestionable.

a) Independentment de quina sigui la tesi que optem per defensar és clar que, la *finalitat* de les bases i la de les condicions bàsiques no és pas idèntica. Si mitjançant les bases es vol garantir una normativa uniforme vigent a tot l'Estat amb la qual es pot assegurar —per raó d'interessos generals superiors als de cada comunitat autònoma— un denominador normatiu comú a partir del qual cada comunitat podrà establir les peculiaritats que li convingui en defensa del seu propi interès general,⁵² les condicions bàsiques tenen per finalitat garantir la igualtat en l'exercici del drets i en el compliment dels deures constitucionals, essent aquelles condicions sense les quals no és possible complir adequadament l'element finalístic de l'art. 149.1.1 CE. No hi juga tant el desig de salvaguardar uns interessos generals com el de garantir la igualtat. Com a exemples de «condicions bàsiques», la STC 61/1997, de 20 de març, FJ 8, assenyala: «[...] facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos, [...] los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho, los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho [...]».

b) També serveix per sostenir diferències entre bases i condicions bàsiques considerar les normes que enuncien unes i altres.

Així les «condicions bàsiques» es poden trobar regulades no necessàriament mitjançant llei, i en canvi les bases requereixen el compliment d'un requisit formal: allò bàsic s'estableix en una llei, malgrat que, excepcionalment, també és permès que es fixi mitjançant reglaments. De totes maneres, però, en aquest últim cas cal deixar clar que la funció que fa el Govern és complementària.

quins són els casos excepcionals en què és possible. En aquest supòsit, però, l'Estat no està fent un exercici de la seva competència i sí una actuació més completiva, com assenyala la STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 3. Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, pàg. 364, també es fa ressò d'aquest argument. En línies generals equipara, per una banda, «bases i legislació bàsica», i, per l'altra, «normes bàsiques» i «condicions bàsiques».

50. Tant Aja com López Guerra, se'n fan ressò: «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 multicomprendensiva» se tratase, que cubriese tanto las condiciones jurídicas como las fácticas.» (vegeu Aja, E., «El art. 149.1.1...», *op. cit.*, pàg. 40).

51. En la STC 42/1981, de 22 de desembre, FJ 5, es reflecteix explícitament aquesta doctrina, i en la STC 154/1988, de 21 de juliol, FJ 3, també.

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

c) L'àmbit material també sembla ser diferent entre les bases i les condicions bàsiques. Tudela ho conclou dient 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 garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.*»⁵³

3.1.3. L'article 149.1.1 CE com a competència transversal

Si es té en compte que la reserva competencial en favor de l'Estat a l'art. 149.1.1 CE no constitueix un sector separat i identificable nítidament, que es refereix a un sector de la realitat en el qual concorren títols competencials diversos que introdueix un element finalístic com és «garantir la igualtat de tot els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals», es podria qualificar la competència de l'art. 149.1.1 CE com a competència transversal.⁵⁴

3.2. *El contingut de la competència*

Estar clar, però, que estem davant un títol l'abast del qual és difícil de precisar i que està dotat d'una notable capacitat d'expansió. Per això s'ha d'acotar els seus límits. Perquè, sinó, l'art. 149.1.1 es podria concebre com una clàusula general sense un contingut específic predeterminat, mitjançant el qual es podria penetrar en l'àmbit material propi de les competències autonòmiques i esdevenir difícilment compatible amb el principi d'autonomia.

1. El primer pas ha estat tractar les facultats que l'art. 149.1.1 atribueix a l'Estat (per tal de garantir certa igualtat en l'exercici del drets i deures constitucionals a tots els espanyols) i analitzar els efectes d'una interpretació extensiva i restrictiva de la qualificació d'*exclusiva* de la competència que preceptua l'art. 149.1.1 CE.

2. L'altre aspecte que ara hem d'analitzar i precisar és el contingut de la competència, això és, cal delimitar l'abast de la competència estatal en l'art. 149.1.1 CE, esdevenint «imprescindible i ineludible» atesa la panoràmica d'indeterminació i inconcreció que es dibuixa entorn de la llista competencial de l'art. 149.1 CE.

En aquest sentit, en aquest apartat, deixant de banda *a qui* correspon la competència enunciada a l'art 149.1.1 CE, és necessari delimitar *sobre què* es té competència, en definitiva, sobre quina matèria s'és competent.

S'estableix una proporció directa entre l'abast del contingut que delimita el títol competencial i l'abast o rellevància que —en termes absoluts exclusius o bé relatius i parcials— pot assolir la política que el poder públic pertinent pot de-

53. Tudela Aranda, José, *op. cit.*; pàg. 3504.

54. Vegeu Viver i Pi-Sunyer, Carles, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, pàg. 37 i seg.; i López Guerra, Luis, «El modelo autonómico como modelo variable» a Monreal, A. (editor), *El Estado de las Autonomías*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, pàg. 79.

senvolupar exercint la competència que té atribuïda. Viver reflecteix aquesta relació amb les paraules següents: «*No debe olvidarse que el quantum de poder político de un ente (la expresión es del propio Tribunal, STC 143/1985, de 24 d'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

Així doncs, la configuració i la delimitació de les matèries, determina i condiciona el grau de poder polític que cada ens (l'Estat i les comunitats autònomes) té.

No obstant això, en fer-ho, es comparteix l'apreciació que entorn d'aquesta qüestió fa Viver i Pi-Sunyer: «*Quando 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 Però el que sí que es pretén és delimitar el nucli fonamental de l'àmbit material que roman sota la redacció imprecisa de l'art. 149.1.1 per tal d'evitar una interpretació extensiva de la competència exclusiva estatal que aquest precepte enuncia.

Per tal d'aconseguir aquest objectiu s'analitzarà segmentàriament el contingut de l'art. 149.1.1. En primer lloc es farà esment de la interpretació que cal donar a la competència sobre «la regulació de les condicions bàsiques»; a continuació, entorn de la igualtat que garanteix a tots els ciutadans, s'exposarà una sèrie de raonaments que ens permetin determinar quin tipus d'igualtat ha de garantir l'Estat —per mitjà de la seva competència— a tots els espanyols i per acabar s'analitzaran quins són els drets i els deures als quals l'art. 149.1.1 *in fine* fa referència.

El tractament de totes aquestes qüestions es farà tant des de la vessant doctrinal com des de la vessant jurisprudencial.

3.2.1. «La regulació de les condicions bàsiques»

Atès que la interpretació d'aquesta expressió ja ha estat analitzada en qualificar el tipus de competència que inclou l'art. 149.1.1, s'esmentaran les diferents conclusions que s'han obtingut sobre la qüestió, afegint algunes consideracions sobre la qüestió.

1.a. Si es considera que l'art. 149.1.1 enuncia una competència exclusiva de l'Estat, l'Estat té competència per regular aquesta matèria i per exercir tot el conjunt de funcions sobre ella, és a dir, totes les potestats legislatives i executives per fer possible la finalitat de garantir a tots els espanyols l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals. Per tant, la interpretació de l'art. 149.1.1 entesa en aquests termes sembla que no és la més adient per tal de respectar el principi d'autonomia que el constituent va convertir en eix vertebrador de l'Estat compost descentralitzat i autònom vigent.

1.b. Si es qualifica la competència exclusiva de l'Estat, esmentada en l'art. 149.1.1 CE, com aquella competència en virtut de la qual l'Estat exerceix totes les

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

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

potestats legislatives que d'aquesta qualitat pot exercir, quedant per a les comunitats autònomes la funció exclusiva d'execució, també hem de concloure que, aquesta possibilitat d'interpretar l'exclusivitat de la competència, no és possible adoptar-la si es vol que l'atribució a les comunitats autònomes de certes competències (fins i tot exclusives) relatives a drets i deures constitucionals no es vegin buidades de contingut.

2. Si es considera que l'article objecte d'estudi reconeix una competència concurrent, s'hauria de concloure que «regular les condicions bàsiques» seria sinònim d'atorgar a l'Estat la competència exclusiva per establir les bases que garanteixin l'objectiu que pretén l'art. 149.1.1 CE. Podria ser qüestionable la idoneïtat d'aquesta opció per les diferències existents entre ambdues expressions jurídiques (finalitat, àmbit material, possible regulació mitjançant diferent tipus de normes).

3. Però si s'analitza la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre aquesta qüestió de l'art. 149.1.1, l'alt Tribunal, per mitjà de les seves sentències, esmenta una altra solució: interpretar les «condicions bàsiques» com la capacitat (poder) que té l'Estat no de intervenir normativament en tota regulació dels drets i deures constitucionals sinó més aviat com una habilitació que té l'Estat per garantir la igualtat en els termes que estableix l'art. 149.1.1, és a dir exercint el títol competencial que enuncia;⁵⁷ a fi que en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, circumstàncies jurídiques, puguin determinar que aquesta igualtat sigui possible.^{58 i 59}

És a dir, atesos els recursos, qüestions d'inconstitucionalitat i conflictes de competències en els quals l'art. 149.1.1 s'ha al·legat, es pot concloure que:

57. En la STC de 22 de juliol 1993, com a resultat d'un recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern de la Nació en relació amb determinats articles de la Llei 9/1989, de 5 d'octubre, de les Corts d'Aragó, d'ordenació de l'activitat comercial, el Tribunal Constitucional, en el FJ 3, fent referència a les condicions bàsiques esmenta 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 aquesta mateixa Sentència, en el FJ 6, s'al·ludeix a l'art. 149.1.1 amb la finalitat d'evitar una restricció en l'àmbit d'un dret, restricció que no existeix en la resta del territori nacional.

58. Vegeu López Guerra, L., *op. cit.*, pàg. 81. Ens recorda que l'expressió constitucional és clarament 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. Però és evident que no tota diversitat que en les legislacions autonòmiques pugui sorgir, comporta un atac a aquestes «condicions bàsiques» pensades per tal de garantir certa uniformitat en tot l'Estat espanyol. Així doncs, si observem la STC de 23 de gener 1995, com a resposta a la qüestió d'inconstitucionalitat núm 710/1994 plantejada per la Secció Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Suprem en relació amb els articles 14.2 i 4, 15 (incís primer) i 20 de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, del Parlament de Catalunya, sobre normalització lingüística, en l'antecedent 6 D podem veure com *«[...] si la enseñanza del catalán resulta obligada por disposición del art.1 3.3 C, foma 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 L. O.G.S.E.»* En el FJ 18 el Tribunal Constitucional resol la qüestió.

a) En el desenvolupament que l'Estat fa dels drets i deures constitucionals sobre els quals té una competència determinada, generalment no enuncia expressament quins preceptes inclouen aspectes que per l'esmentat dret o deure constitucional són «condicions bàsiques» per tal de garantir la igualtat en l'exercici d'aquests; sinó que es limita a citar l'art. 149.1.1 com a criteri hermenèutic orientador dels preceptes de la llei, i fonamentador de l'atribució de competències a l'Estat, enunciat així en els preàmbuls de les lleis⁶⁰ o bé no cita expressament l'art. 149.1.1, però preceptes de la llei estatal (disposicions addicionals) tenen implícitament l'art. 149.1.1 com a fonament.⁶¹

b) Quan les comunitats autònomes exerceixen les competències, es pot interposar recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, disposicions normatives o actes amb força de llei autonòmics, qüestions d'inconstitucionalitat contra normes amb rang de llei i conflictes de competències contra disposicions, resolucions, i actes emanats dels òrgans de les comunitats autònomes, que es consideri que vulneren l'article 149.1.1. És a dir, les comunitats autònomes actuen en l'exercici de les seves competències i l'Estat sols actua quan considera que la regulació autonòmica esmentada pot afectar la igualtat de tots els espanyols en l'exercici de certs drets i deures constitucionals sobre els quals l'Estat té competència —exclusiva—.⁶² L'art. 149.1.1 CE actua posant un cert límit indirecte a l'exercici que les comunitats poden fer de les competències que tenen atribuïdes.

Finalment, concretament pel que fa a la utilització de l'adjectiu *bàsiques* que el constituent va emprar com a qualificatiu del substantiu *condicions*, es podria criti-

60. L'Estat ha elaborat disposicions normatives amb valor de llei, reials decrets de transferències i altres disposicions de rang inferior, per regular drets i deures constitucionals. En els preàmbuls d'algunes d'aquestes lleis el legislador estatal ha fet referència a l'art. 149.1.1 CE. Aquest és el cas de la Llei orgànica 1/1990, de 3 d'octubre, d'ordenació general del sistema educatiu (en relació amb la regulació del dret fonamental a l'educació, art. 27 CE), que fa referència expressa en el seu preàmbul a aquest títol competencial com a fonament de la Llei i com una de les bases constitucionals de la Llei examinada (Tudela Aranda, J., *op. cit.*, pàg. 93). El mateix succeeix amb la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (en relació amb la regulació del dret fonamental a la participació política comprès en l'art. 23 CE), en el seu preàmbul, on es caracteritza expressament l'art. 149.1.1 com a competència de l'Estat, confirmant la naturalesa competencial d'aquest article (Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 98). Aquesta menció i utilització de l'art. 149.1.1 també s'ha produït en lleis relatives a drets subjectius regulats en la CE, en la secció 2, del capítol 2, títol I. Per exemple, en relació amb el dret de propietat (art. 33 CE), en el preàmbul de la Llei 8/1990, de 25 de juliol, sobre reforma del règim urbanístic i valoracions del sòl (Tudela Aranda, *op. cit.*, pàg. 104). I la utilització de l'art. 149.1.1 tampoc no ha estat absent de les lleis que l'Estat ha desenvolupat relatives a principis rectors de la política social i econòmica (cap. III, títol I); així succeeix en el preàmbul de la Llei del medicament, de 20 de desembre de 1990.

61. La STC 149/1991, de 4 de juliol, estableix que l'art. 149.1.1 CE justifica la disposició transitòria tercera de la Llei de costes, com a garantia que les limitacions i servituds que s'hi estableixen no tinguin una projecció desigual sobre propietaris en la mateixa situació urbanística.

62. Aquest és el cas de la STC de 23 gener 1995, que resol la qüestió d'inconstitucionalitat que planteja la Secció Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, en relació amb els articles 14.2 i 4, 15 (incís primer) i 20 de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, del Parlament de Catalunya, sobre normalització lingüística. Llei que el Parlament de Catalunya havia redactat en exercici de la competència que atribueix a la Generalitat l'art. 3.3 de l'EAC i que el Tribunal Suprem, com a òrgan de l'Estat, considerava que atemptava, entre altres preceptes, contra l'art. 149.1.1 CE.

car la seva utilització ja que en l'art. 149.1.1 CE no queda gens clar quin tipus de condicions s'emparen sota la terminologia adjectiva *condicions bàsiques*⁶³ (condicions culturals, jurídiques, socials i econòmiques).

Però malgrat la imprecisió de l'adjectiu, es podria concloure afirmant que el constituent, en referir-se en la redacció de l'art. 149.1.1 a les *condicions bàsiques*, era conscient que l'únic tipus de condicions que l'Estat podia regular per aconseguir garantir la igualtat en els àmbits reiteradament esmentats eren les *condicions jurídiques*, ja que des d'aquesta vessant jurídica els poders públics sí que poden actuar, per tal de garantir igualtat en l'exercici dels drets i/o compliment dels deures constitucionals.

3.2.2. «[...] que garanteixin la igualtat de tots els espanyols»

Quan el constituent assenyala que la finalitat de la regulació de les condicions bàsiques és «garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals», observem que de la mateixa manera que era imprecisa la terminologia emprada en l'inici de l'art. 149.1.1 («regular les condicions bàsiques») també ho és la que segueix, ja que no queda clar:

- Quin tipus d'igualtat s'ha de garantir.
- Tampoc no queda clar si l'Estat té competència per garantir «la igualtat de tots els espanyols en l'exercici de tots els drets i en el compliment de tots els deures constitucionals», o bé si la seva competència sols inclou poder garantir aquesta igualtat de tots els espanyols en l'exercici de certs drets i en el compliment de certs deures constitucionals.

La primera qüestió, es tractarà atenent l'opinió de la doctrina i la jurisprudència del Tribunal Constitucional i analitzant:

- a) a qui es refereix aquesta igualtat (als ciutadans o a les comunitats autònomes),
- b) i a quin tipus d'igualtat (formal/material) s'està referint el constituent en l'art. 149.1.1 CE.

a) Primerament cal saber a qui es garanteix la igualtat que esmenta l'art. 149.1.1. És a dir, qui és el subjecte destinatari de la igualtat que volgué garantir el constituent en l'art. 149.1.1 mitjançant la competència que atribueix a l'Estat.

Aquesta és la qüestió menys controvertida de la redacció que presenta l'art. 149.1.1 CE.

a₁) *Individus*. Atès el contingut literal de l'art. 149.1.1 CE, tant la doctrina com la jurisprudència del Tribunal Constitucional s'han manifestat en el sentit que són els individus ciutadans els subjectes de la igualtat a què es refereix l'art. 149.1.1 CE. No obstant això, el Tribunal Constitucional va haver de pronunciar-se expres-

63. El mateix Tribunal Constitucional de vegades ha fet esment a l'expressió *condicions essencials* en lloc d'emprar la terminologia *condicions bàsiques*. Així succeeix en la STC de 18 de gener de 1995.

sament sobre aquest particular a conseqüència de les al·legacions de l'advocat de l'Estat als recursos previs d'inconstitucionalitat interposats contra el Projecte de llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic. El representant de l'Estat defensa la idea que la Constitució consagra la igualtat de drets de les comunitats autònomes, la qual cosa justificaria el caràcter orgànic de la disposició impugnada. El Tribunal Constitucional va rebutjar categòricament aquesta interpretació assenyalant que l'art. 149.1.1 consagra la igualtat dels individus i dels grups socials, però no la de les comunitats autònomes.⁶⁴

En altres sentències, el Tribunal Constitucional s'ha manifestat en el mateix sentit; així succeeix en la Sentència 102/1985, de 4 d'octubre, sobre la potestat sancionadora de les Canàries en matèria de treball i sanitat, en referència a l'art. 149.1.1, en què el Tribunal també manifesta que són subjectes de l'art. 149.1.1 els individus i els grups socials.

Aquesta igualtat dels individus ciutadans en l'exercici dels seus drets no es garanteix mitjançant la igualtat —en drets i deures— de les comunitats autònomes, sinó mitjançant la fixació d'unes condicions mínimes bàsiques que imposen un límit a la diversitat de posicions jurídiques que poden crear les comunitats en exercici de les seves competències.

No obstant això, l'article 149.1.1 CE també ha estat qüestionat com a garant de la igualtat a què al·ludeix, atès que un sector de la doctrina considera que l'Estat actua com a promotor de la igualtat a què es refereix l'art. 149.1.1 CE mitjançant qualsevol altre títol competencial inclòs en l'art. 149.1 CE. És a dir, part de la doctrina considera que tots els apartats de l'article 149.1 són font d'igualtat.⁶⁵

a₂) *Comunitats autònomes*. No podem extrapolar la igualtat de tots els espanyols en l'exercici de drets i deures constitucionals que garanteix l'art. 149.1.1 amb garantir la igualtat competencial de les comunitats autònomes, les quals, en virtut del principi dispositiu que informa el repartiment competencial, poden presentar substancials diferències en l'abast de les seves competències.⁶⁶

En aquest sentit, la igualtat a què es refereix l'art. 149.1.1 no pot ser identificada en cap cas ni amb identitat ni amb uniformitat de drets i deures entre les comu-

64. Vegeu la STC 76/1983, de 5 d'agost (assumpte LOAPA), el seu FJ 2. I en relació amb aquesta Sentència, Muñoz Machado, Santiago, «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», REDC, 9, 1983; Parejo Alfonso, L., «Algunas reflexiones sobre la STC de 5 d'agost de 1983, relativa al Proyecto de Ley orgánica de armonización del proceso autonómico», REDC, 9, 1983; Cerrolaza Gómez, A., *El principio de igualdad*, op. cit., pàg. 66; Corretja i Torrens, M., *La conflictividad competencial...*, op. cit., pàg. 6-7.

65. Vegeu, en aquest sentit, Tudela Aranda, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, op. cit., pàg. 428 i la STC 69/1988, de 19 d'abril.

66. La Sentència 76/1983 realitza en el FJ 2 una reflexió sobre la diversitat pròpia de tot estat compost, esmentant que manca de base constitucional la pretesa igualtat de drets de les comunitats autònomes: «[...] 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.» A més, diferencia, primerament, entre el principi d'igualtat en funció del seu destinatari (ciutadans o comunitats autònomes), per després afirmar de manera categòrica que no hi ha igualtat de drets entre les comunitats, exceptuant aspectes molt concrets; i també, en el FJ 2, sentència que la igualtat dels ciutadans no es pot entendre de forma monolítica.

nitats autònomes, ja que esdevindria incompatible amb la consagració constitucional de l'autonomia de nacionalitats i regions (art. 2 CE).

De fet, l'art. 149.1.1, conceput com un títol competencial garantidor de la igualtat de tots els ciutadans espanyols (en l'àmbit concret que determina l'article) no suposa que, de l'exercici de l'autonomia per part de les comunitats autònomes, es puguin derivar desigualtats en les posicions jurídiques dels ciutadans residents en cada una de les comunitats autònomes. Així ho ha expressat en diverses sentències el Tribunal Constitucional.⁶⁷

La STC 37/1987, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei del Parlament d'Andalusia 8/1984, de reforma agrària, reflecteix aquest plantejament en el FJ 10: *«El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostentén 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 arts. 1, 9.2, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que éstos 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.»*

D'aquesta Sentència cal destacar, d'una banda, l'autonomia com a capacitat de cada nació o regió de decidir com exercir les competències que té, i, d'altra banda, que l'art. 149.1.1 no exigeix un tractament jurídic uniforme dels drets i deures dels ciutadans en tot tipus de matèries i en tot el territori sinó només una igualtat de les posicions jurídiques fonamentals en l'àmbit de l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals. La recent STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7, 8 i 9, també recorda aquesta qüestió.

Finalment és nombrosa la jurisprudència i la doctrina que, en fer referència a la igualtat, a la qual fa al·lusió l'art. 149.1.1, la relaciona amb la que s'exigeix en preceptes com l'article 139.1 i 138.2 CE. Però en el FJ 7 de la STC 61/1997, de 20 març, es diferencien els articles 149.1.1, 138.2 i 139.1 CE perquè aquests últims són pressupòsits o límits, però no títols competencials.

b) A quin tipus d'igualtat es refereix l'art. 149.1.1 CE?

Partint de la base que els subjectes beneficiaris de la igualtat que predica l'article 149.1.1 són els ciutadans, cal analitzar quin tipus d'igualtat garanteix l'art.

67. La Sentència 37/1981, la 32/1983, de 28 d'abril, i la 37/1987, de 26 de març, es fan ressò d'aquesta diferenciació necessària. Concretament la STC 37/1987, de 26 de març, sobre la reforma agrària d'Andalusia, en el FJ 2 esmenta 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»*.

149.1.1: una igualtat formal (art. 14 CE), o bé una igualtat material (art. 9.2) en l'exercici dels drets i deures constitucionals.

La Constitució espanyola vigent recull la tradició dels estats compostos establint el punt d'equilibri entre la igualtat i l'autonomia, no sols en la igualtat formal sinó també en l'aspiració a una certa igualtat social.⁶⁸ La igualtat formal és reconeguda en l'art. 14 CE, mentre que l'aspiració a una igualtat material es recull en el principi social de l'art. 1.1 i la clàusula de transformació de l'art. 9.2 CE.⁶⁹ Però cal concretar a quin tipus d'igualtat específica fa referència l'art. 149.1.1.

Davant aquesta perspectiva, quan l'art. 149.1.1 CE es refereix a «garantir la igualtat», un determinat sector de la doctrina creu que el constituent conceptua l'art. 149.1.1 com una manifestació de l'art. 9.2 CE (igualtat real i efectiva), i d'altres creuen que ho és de l'art. 14 CE (igualtat en i davant la llei, igualtat formal). No existeix acord doctrinal sobre si estem davant una indicació-garantia d'una igualtat formal o bé davant una competència estatal que pretén garantir la igualtat material de tots els espanyols en els dos nivells que l'art. 149.1.1 esmenta.

Per tractar la qüestió cal tenir present que la igualtat apareix en la Constitució espanyola vigent des de tres vessants diverses: «com a valor superior de l'ordenament jurídic (art. 1.1 CE), com a principi de no discriminació o igualtat davant la llei —igualtat formal— (art. 14 CE) i com a principi o límit dirigit al legislador o igualtat material (art. 9.2 CE).»⁷⁰

Fins i tot hi ha qui considera l'art. 9.3 CE (prohibició de l'arbitrarietat) com a manifestació del principi d'igualtat.⁷¹

Pel que fa a la igualtat formal, si bé és cert que part de la doctrina considera que l'art. 149.1.1 és una manifestació de l'art. 14 CE,⁷² un altre sector doctrinal es mostra contrari a defensar aquesta interrelació entre la igualtat que garanteix l'art. 149.1.1 CE i la igualtat (jurídica) que l'art. 14 CE postula com un dret subjectiu

68. Vegeu, sobre aquesta qüestió, Aja, Eliseo, *op. cit.*, IEA, 1991, pàg. 31-32.

69. Carro Fernández ens posa de manifest el rang central que el principi d'igualtat té en el nostre ordenament constitucional. Però la preeminència d'aquest principi també es manifesta en la doctrina alemanya i en la italiana. El mateix Tribunal Constitucional alemany ha afirmat el caràcter suprapositiu del principi d'igualtat i la seva qualitat de part integrant i fonamental de l'ordenament constitucional. La doctrina italiana, però, malgrat reconèixer el paper preeminent del principi d'igualtat (si bé aquí, a l'empara del text constitucional, aquesta concepció ja ens ha valgut per considerar-lo com un veritable dret públic subjectiu de l'individu enfront l'Estat), en el seu àmbit no ha acceptat, com a norma general, que el principi d'igualtat empari un veritable dret públic subjectiu. (Carro Fernández-Valmayor, J. L., *op. cit.*, pàg. 135-136).

70. Correça i Torrens, Mercè, *op. cit.*, pàg. 11 (sobre la igualtat *davant* la llei i *en* la llei, vegeu les STC de 10 de novembre de 1981 i 103/1983, de 22 de novembre, STC 4/1991, de 14 de gener i STC 34/1981, de 10 de novembre (FJ 3); sobre la igualtat en l'*aplicació* de la llei, vegeu les STC 2/1983, de 24 de gener i la STC 49/1982, de 14 de juliol, FJ 2 i 3 i STC 140/1992, de 13 d'octubre (FJ 3), STC 100/1988, de 7 de juny (FJ 2, 3 i 4).

71. Aquesta referència, la trobem a Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *op. cit.*, pàg. 137.

72. Carro ho defensa amb els termes següents: «*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 minimum garantizado de igualdad formal referido exclusivamente al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales [...]*» (Carro Fernández-Valmayor, *op. cit.*, pàg. 154).

que prohibeix la introducció de diferències en la llei sense justificació objectiva i raonable i en l'aplicació de la llei.

Entre els qui consideren l'art. 149.1.1 com una manifestació constitucional més de l'art. 14 CE, s'entén que l'art. 149.1.1 és expressió d'un mínim garantit d'igualtat formal que es refereix a l'exercici dels drets i al compliment dels deures constitucionals, que no admet excepcions fora de les constitucionalment previstes, basades en raons de persecució, de finalitats d'igualtat substancial, el camp d'eficàcia de la qual es desplega en el marc dels principis rectors de la política social i econòmica i en les lleis que els desenvolupen.⁷³

López Guerra tracta la qüestió de la «igualtat» de l'art. 149.1.1 CE com la garantia d'una uniformitat mínima en l'exercici de drets i deures que també és garantida per altres tècniques o mitjans diferents que esmenta la Constitució; i analitza quina garantia concreta afegeix l'art. 149.1.1 CE a aquestes altres tècniques.⁷⁴

Pemán es manifesta contrari a la idea de creure que la igualtat que es garanteix en l'art. 149.1.1 sigui una igualtat formal, manifestació de l'art. 14 CE. El principi d'igualtat de l'art. 14 CE no pot ser interpretat com un *mandat d'uniformitat i homogeneïtat* del dret aplicable en tot el territori espanyol que s'oposi a la diversitat resultant de l'exercici, per part de les comunitats autònomes, de les competències normatives. En relació amb aquesta qüestió, assenyalava com, des del punt de vista jurídic-constitucional, les diferències de tracte entre espanyols que deriven de l'exercici d'opcions pròpies de les comunitats autònomes no s'han de jutjar sota l'òptica de l'art. 14 de la Constitució, sinó des de l'òptica dels preceptes que la Constitució dedica a perfilar l'estructura autonòmica de l'Estat, i en particular, sobre la base de l'art. 149.1.1 de la Constitució, que projecta la igualtat de tots els espanyols sobre l'articulació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes.⁷⁵

En aquest sentit Aja no es manifesta partidari de considerar l'art. 149.1.1 com a manifestació constitucional del principi d'igualtat formal, i argumenta que, quan el constituent inclogué el concepte d'igualtat en l'art. 149.1.1 CE, la seva intenció no fou que aquest terme sigui interpretat com ho és la igualtat a la qual l'art. 14 CE al·ludeix, això és, com a límit al legislador en tant que, en l'aplicació del principi

73. Vegeu Carro, J. L., *op. cit.*, pàg. 144.

74. Vegeu, sobre aquesta qüestió, López Guerra, L., *op. cit.* A les pàg. 84-85 fa referència a la Llei orgànica (art. 81 CE) (secció 1, cap. 2, títol I) com a garantia constitucional de les condicions bàsiques de la igualtat en l'àmbit dels drets fonamentals, a la reserva de llei que postula l'art. 53.1 CE (aplicable a la secció 1 i 2, cap. 2, títol I), a les reserves competencials a l'Estat per tal que, mitjançant la fixació de bases normatives, estableixi un mínim comú per a tot el territori nacional (mesura que afecta no sols als drets i llibertats de la secció 1 i 2, del cap. 2, sinó també als drets socials i econòmics del capítol III) com a garantia d'uniformitat i igualtat. La resposta a la pregunta sobre què afegeix l'art. 149.1.1 a aquest conjunt de garanties existents ha estat objecte d'una doble consideració no necessàriament contradictòria: d'una banda s'afirma que l'art. 149.1.1 institueix una «reserva competencial específica» de manera que matèries que quedarien fora de la competència estatal (mesura que l'assumpció estatutària corresponent podrien ésser objecte d'una normació estatal «garantidora» de la igualtat, però també, d'altra banda, es pot considerar la garantia d'igualtat de l'art. 149.1.1 com una especificació de la forma en què l'Estat hauria d'exercir les seves competències (sobretot de normació bàsica) que inclou el precepte esmentat.

75. Pemán Gavín, Juan, *op. cit.*, pàg. 188 i FJ 7 de la STC 61/1997, de 20 de març.

d'igualtat, ha de tenir sempre present *el criteri de la raonabilitat* de les diferències que vulgui introduir.⁷⁶

Ans al contrari, la voluntat del constituent en introduir el concepte d'igualtat a l'art. 149.1.1 de la Constitució fou més aviat que el legislador estatal i/o autonòmic, en el desenvolupament de les seves respectives competències, tingui en compte unes condicions bàsiques que garanteixen la igualtat a tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, condicions bàsiques com a garantia d'igualtat en l'exercici dels drets que permetin a les comunitats autònomes exercir les seves competències introduint diferències atenent al principi autonòmic.

La doctrina que es mostra partidària de considerar que és una igualtat substancial, la que l'art. 149.1.1 CE garanteix als ciutadans, arguments que si fos un reflex de la igualtat formal en l'àmbit de l'exercici dels drets i deures fonamentals seria un precepte superflu *«ya que el derecho fundamental a la Igualdad (art. 14) tiene vigencia en cada uno de los ordenamientos jurídicos autonómicos sin que esto signifique existencia de una uniformidad. En cambio la igualdad que el art. 149.1.1 garantiza es una igualdad efectiva o real que se manifiesta en la uniformidad que garantiza en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales.»*⁷⁷

Però sembla difícil poder vincular la igualtat del precepte 149.1.1 amb la igualtat material (art. 9.2 CE) com a eix vertebrador de l'Estat com a Estat social, perquè si bé és cert que la norma de l'art. 9.2 no pot ser interpretada com una mera norma programàtica perquè té un valor normatiu (com també el tenen els principis rectors de la política social i econòmica, cap. III, títol I CE), el mandat d'igualtat contingut en aquestes fórmules constitucionals és un imperatiu dirigit a tots els poders públics que s'ha de concretar i desenvolupar a cada ordenament. Des d'aquesta perspectiva, a l'Estat, li correspon el seu desenvolupament en l'àmbit competencial que li atribueix l'art. 149.1 i a cada una de les comunitats autònomes en l'àmbit que resulti de les competències recollides en els seus respectius estatuts d'autonomia.

En aquest sentit, és obvi pensar que el desenvolupament del principi d'autono-

76. Malgrat que aquest sigui el criteri que hem de tenir en compte quan interpretem la igualtat a què fa referència l'art. 149.1.1, el Tribunal Constitucional en algun cas ha tractat l'art. 149.1.1 com si fos una prolongació de l'art. 14, entès com la proclamació d'un principi general d'igualtat que es configura com un dret subjectiu a la igualtat en essència. Aja apunta dos casos en què aquesta concepció ha servit per l'argument del Tribunal: la STC 87/1985, de 16 de juliol, *«recalada 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).»* Exactament el mateix argument es repeteix a la STC 136/1991, de 20 de juny (Aja, E., *op. cit.*, pàg. 33).

77. Vegeu Baño León, J. M., *op. cit.*, pàg. 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.»*

mia pot originar que el grau de desenvolupament de l'Estat social sigui diferent en cada comunitat autònoma, atès que l'autonomia empara la divergència política, de la qual pot derivar el desenvolupament d'una política més o menys intervencionista. Es tracta de diferències constitucionalment acceptables mentre no creïn divergències desproporcionades en les condicions bàsiques d'igualtat de tots els espanyols per a l'exercici i compliment de drets i deures constitucionals.

A continuació s'analitza què manifesta el Tribunal Constitucional, mitjançant la seva jurisprudència, respecte a aquesta qüestió:

Estem davant un dels temes més problemàtics que planteja la redacció de l'art. 149.1.1, en relació amb el qual la Sentència 76/1983, de 5 d'agost, aporta la primera temptativa de definició, en el seu 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 CCAA.*»

És constant en la jurisprudència constitucional.⁷⁸

La finalitat és que tots els espanyols gaudeixin d'una mínima igualtat o homogeneïtat en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures amb independència de la comunitat autònoma on resideixin i per aconseguir-ho cal fixar unes condicions bàsiques.⁷⁹

La STC 227/1988, de 29 de novembre, sobre la Llei d'aigües, al·ludeix de forma expressa al caràcter substancial de la igualtat que garanteix l'art. 149.1.1 CE.⁸⁰

La STC 150/1990, de 4 d'octubre, sobre el fons de solidaritat municipal de Madrid, es refereix a la igualtat tant des de la vessant formal com material; i la STC 13/1992, de 6 de febrer, sobre pressupostos generals de l'Estat de 1988 i 1989, torna a insistir en l'abast material de la igualtat prevista a l'article 149.1.1.⁸¹

Concloent,

1. Sembla ser que la igualtat formal (art. 14 CE) com a límit al legislador sobre la base del qual si aquest pretén introduir diferències de tracte, ha de tenir en

78. La mateixa idea es reflecteix en la STC 189/1989, de 16 de novembre, que resol un conflicte positiu de competències promogut per la Junta de Galícia en relació amb el Decret 2089/1984, de 14 de novembre, per la qual es desplega la Llei 29/1984, de 2 d'agost, d'ajudes a empreses periodístiques i agències informatives (FJ 2 i 3).

79. Aquesta idea es reflecteix a la STC 190/1989, de 16 de novembre.

80. En el FJ 4 el Tribunal Constitucional exposa «[...] 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. Esmenta el següent: «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 fet, aquesta doctrina es reitera al FJ 14, per atribuir a l'Estat una competència determinada en matèria d'assistència social.

compte el criteri de la raonabilitat, no és el fonament de la «igualtat» que introdueix l'art. 149.1.1, per tal com aquest article permet al legislador introduir diferències d'acord amb el principi d'autonomia.

2. Aconseguir l'objectiu de la igualtat material per a tots els ciutadans i per a tots els col·lectius en què aquests s'integren (art.9.2 CE), està condicionat no sols per la regulació de les «condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals», sinó sobretot per les polítiques socials que els respectius poders públics competents facin en el marc dels principis rectors de la política social i econòmica (cap. III, títol I), això és, per la legislació positiva la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics informats per aquests principis (art. 53.3 CE).

En aquest àmbit dels principis rectors de la política social i econòmica no podem oblidar que la majoria d'aquests principis també apareixen en la Constitució com a matèries sobre les quals les comunitats autònomes podran assumir competències (art. 148 i 149 CE), i en els estatuts d'autonomia com a contingut de competències autonòmiques concretes, amb la qual cosa el principi d'autonomia com a fonament de les diferències torna a relluir.

Si es parteix del diferent estatus jurídic possible entre els ciutadans de diferents comunitats autònomes, essent aquest motivat per les diferents competències que les comunitats tinguin i per l'exercici diferent que en facin en exercici de la seva autonomia, difícilment es pot garantir que el constituent pretén introduir en l'art. 149.1.1 una garantia expressa d'igualtat material que la Constitució espanyola formula en l'art. 9.2. De fet, l'abast de la igualtat material proclamada en l'art. 9.2 és molt més àmplia i es refereix a tots els poders públics (estatal i autonòmics), i té un sentit més globalitzador que el que presenta l'art. 149.1.1, perquè suposa la proclamació que els poders públics han de treballar promovent les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives, remouent els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud i facilitant la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social. Per aconseguir el primer objectiu l'art. 149.1.1 és un instrument per a l'Estat.

3.2.3. «[...] en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals»

En aquest apartat s'analitza si l'Estat té competència per «garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici de tots els drets i en el compliment de tots els deures constitucionals», o bé si la seva competència sols inclou poder garantir la igualtat en l'exercici de certs drets i en el compliment de certs deures constitucionals.

La raó del plantejament d'aquesta qüestió se circumscriu a analitzar com incideix l'art. 149.1.1 CE, en l'exercici, per part de les comunitats autònomes, de les competències que, atesa la Constitució espanyola i els estatuts d'autonomia respectius, tenen reconegudes.

Una interpretació expansiva de l'art. 149.1.1 en relació amb aquest assumpte podria conduir al perill a què es refereix Otto: «[...] *podria conduir a estender sin*

límites y por conexiones amplias las competencias exclusivas del Estado.»⁸² Però no sols la doctrina majoritària ha avisat d'aquest perill, sinó que també ho ha fet el Tribunal Constitucional.

Per evitar-ho s'ha d'analitzar a quins drets constitucionals es refereix l'art. 149.1.1, això és, s'ha d'interpretar si és competència exclusiva de l'Estat garantir la igualtat en l'exercici de tots els drets i en el compliment de tots els deures, o bé si la competència estatal sols abasta certs drets i certs deures constitucionals.

També aquesta qüestió fa que esdevingui necessari el plantejament paral·lel de temes que hi estan interrelacionats, com ara el tipus de llei que es requereix per regular certs drets, així com la referència als principis rectors de la política social i econòmica.

a) La doctrina s'ha mostrat molt dividida en aquesta qüestió. Hi ha qui redueix l'àmbit dels drets i deures constitucionals al·ludits en l'art. 149.1.1 a aquells que integren la secció primera del capítol II del títol I,⁸³ però també hi ha qui fa extensiva aquesta referència a tots els drets i deures constitucionals.⁸⁴

Entre aquestes dues postures doctrinals hi ha qui considera inclosos en els drets i deures constitucionals al·ludits en l'art. 149.1.1 els de la secció 2 del capítol II del títol I,⁸⁵ i fins i tot també hi ha qui defensa la inclusió dels principis rectors de la política social i econòmica⁸⁶ en els «drets constitucionals» de l'art. 149.1.1 CE.

b) Tampoc és unànime la jurisprudència del Tribunal Constitucional quan es tracta de determinar quins són els «drets constitucionals» als quals es refereix l'art. 149.1.1 CE.

A. Concretament des del punt de vista doctrinal:

— La tesi més acceptada és la que s'ha denominat *omnicomprensiva*, malgrat no ser unànime.

Arguments a favor d'aquesta tesi poden ser, d'una banda, la interpretació literal de l'expressió utilitzada pel constituent i també s'assenyala que «aquesta és l'única

82. Vegeu De Otto, Ignacio, *op. cit.*, pàg. 71, Pemán Gavín, J., *Igualdad de los ciudadanos...*, *op. cit.*, pàg. 345; Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales...*, *op. cit.*; Carro Fernández, J. L., *Acerca de la uniformidad...*, *op. cit.*, pàg. 98. El Tribunal Constitucional, en la STC de 23 de gener de 1995, esmenta: «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 aquest sentit es manifesta Tudela Aranda, J., *Derechos constitucionales y autonomía política*, *op. cit.*, pàg. 342; Viver Pi i Sunyer, *Materias...*, pàg. 32.

84. D'aquesta opinió és Carro Fernández, J. L., *op. cit.*, pàg. 98. A més, Tudela Aranda, després d'analitzar la qüestió, afirma que aquesta interpretació realitzada seguint el tenor literal del precepte ha estat àmpliament seguida. També López Guerra, L., en la seva obra *Regulación de las condiciones básicas...*, *op. cit.*, pàg. 83 i 84, es fa ressò d'aquesta interpretació i la comparteix Baño León, J. M., que també defensa la necessitat d'aquesta interpretació (Baño León, J. M., *Las autonomías territoriales*, *op. cit.*, pàg. 224 i 225).

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

86. En aquest sentit, vegeu Tudela Aranda, *Los derechos constitucionales...*, *op. cit.*, pàg. 315, on ens ofereix una llista de la doctrina que es partidària d'aquest plantejament.

fórmula que posseeix l'Estat per tal de garantir el compliment dels principis rectors de la política social i econòmica, ja que l'art. 149.1.1 podria «ser al·legat per l'Estat per actuar en aquells sectors políticossocials en què la seva presència és necessària sense menysprear la lògica de l'Estat autònomic.»⁸⁷

Però aquesta línia argumental no és unànimement admesa, essent obstacle fonamental per a la seva acceptació i defensa el debat doctrinal que existeix relatiu a la consideració dels principis rectors de la política social i econòmica com a generadors de drets.⁸⁸

— Hi ha qui defensa que la competència estatal continguda en l'art. 149.1.1 sols s'estén a la totalitat dels drets i deures consagrats en el capítol II del títol primer de la Constitució⁸⁹ (és a dir, a tots els inclosos en la secció 1 i en la secció 2).

Els arguments que a favor d'aquesta opció ha anat configurant la doctrina són diferents.⁹⁰ Però també els raonaments que s'han emprat per defensar aquesta opció han estat objecte de crítiques.⁹¹

— Però també hi ha qui, optant per una interpretació molt més restrictiva, considera que l'expressió «drets i deures constitucionals» sols empara els drets fonamentals que recull la secció 1 del capítol II del títol I. Els que critiquen aquesta interpretació, consideren que comportaria defensar que en la Constitució espanyola existeix un precepte innecessari (l'art 149.1.1 CE) que garanteix la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets fonamentals quan, realment, garantir aquesta igualtat en l'àmbit dels drets fonamentals, per a tots els espanyols, és quelcom ja inherent a la mateixa naturalesa dels drets fonamentals.

A més que el desenvolupament d'aquests drets fonamentals s'hagi de fer mitjançant una llei orgànica (art.81.1 CE), això és, mitjançant un tipus de llei que per la seva forma d'aprovació, modificació i derogació es configura com a competència exclusiva de l'Estat (art. 81.2 CE),⁹² fa que la regulació d'aquests drets garanteixi la igualtat de tots els espanyols en l'àmbit dels drets fonamentals.

També és competència exclusiva de l'Estat «*la potestad de dictar leyes de regulación del ejercicio de los derechos fundamentales en la medida que con ello se proceda a la regulación de las condiciones básicas indicadas*».⁹³

87. Així ho defensa M. Medina Guerrero, *La incidencia del poder de gasto estatal...*, op. cit., pàg. 88.

88. Vegeu Tudela Aranda, J., op. cit., pàg. 344.

89. Carro Fernández-Valmayor, José Luis, op. cit., pàg. 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 [...]» i Aragón Reyes, Manuel, *Libertades económicas y Estado Social*, Estudios Ciencias Jurídicas, Madrid, 1995, pàg. 108.

90. Alguns dels arguments són els següents, pàg. 347 i seg. de Tudela Aranda.

91. *Ibidem*.

92. Ignacio De Otto es refereix a aquest caràcter dels drets fonamentals en els termes següents: «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., pàg. 71-72).

93. Vegeu, sobre aquest tema, Ignacio De Otto, op. cit., pàg. 72 i la STC 25/1984, de 23 de

Però les comunitats autònomes també poden regular drets fonamentals.

En aquest sentit, Corretja⁹⁴ ha analitzat la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre aquesta qüestió i conclou que, si bé inicialment aquella es va caracteritzar per negar la possibilitat que les comunitats autònomes poguessin desenvolupar normativament drets fonamentals, en sentències posteriors no es reitera aquest criteri.

a) Com a exemple de les sentències que podem incloure en la primera tendència podem fer esment de la STC 57/1982, de 27 de juliol, citada en el conflicte positiu de competències interposat contra el Decret del Govern basc 83/1981, sobre regulació col·lectiva de les condicions de treball de l'Administració local. En aquesta sentència es declara l'exclusivitat de la competència estatal per regular o desenvolupar un dret fonamental (art. 53.2 i 81.1 CE), és a dir, s'hi nega que les comunitats autònomes puguin desenvolupar normativament drets fonamentals.

b) En canvi com a exemple de sentències posteriors en les que el Tribunal Constitucional ha optat per la segona tendència esmentada, tenim la STC 102/1988, de 8 de juny,⁹⁵ dictada en el conflicte positiu de competència 77/1984.

Precisament, si tenim present la competència exclusiva que té l'Estat relativa als drets fonamentals i, d'altra banda, si atenem a la possibilitat que les comunitats autònomes poden regular normativament en l'àmbit dels drets fonamentals, es pot concloure que l'operativitat de l'art. 149.1.1 CE queda reservada a assegurar un nucli essencial comú en la regulació dels drets fonamentals.⁹⁶

En canvi, pel que fa a aquells altres drets ubicats en el capítol II del títol I, que no són drets fonamentals (per exemple, el dret a la negociació col·lectiva laboral, art. 37.1 CE), les comunitats autònomes poden ser titulars de competències concurrents o compartides que tinguin com a «matèria» drets de la secció 2, del capítol II, títol I, atenent les llistes de matèries que integren el contingut dels articles 148.1 i 149.1 CE, de manera que l'únic límit que afectarà a la possible regulació autonòmica que es derivi de l'exercici de les competències concurrents és el derivat de les bases estatals que pugui dictar l'Estat sobre la qüestió (en l'exemple esmentat, la regulació autonòmica en matèria de negociació col·lectiva dels funcionaris públics hauria de tenir present les bases estatals dictades a l'empara de l'art. 149.1.18 CE). Però no són límit a la competència autonòmica les condicions bàsiques a què l'art. es refereix.⁹⁷

febrer, on la regulació de l'exercici dels drets fonamentals queda inclòs en el desenvolupament d'aquests drets mitjançant la reserva de llei orgànica.

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

95. Aquest conflicte positiu de competència 77/1984 fou promogut pel Govern central contra l'actuació material de convocatòria i intervenció del Govern basc o d'altres òrgans d'aquesta comunitat autònoma en les eleccions sindicals dels seus funcionaris públics. El Tribunal Constitucional declara que la titularitat de la competència per regular les bases dels òrgans de representació col·lectiva del personal funcionari de la Comunitat Autònoma basca pertany a l'Estat central en virtut de la competència estatal de l'art. 149.1.18 CE, però assenyalava que això no tanca el pas a les comunitats autònomes que, com la basca, hagin assumit competències normatives en aquesta matèria, les quals hauran, però, de seguir la regulació estatal de caràcter bàsic.

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

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

B. Pel que fa al tractament que el Tribunal Constitucional confereix a la qüestió de l'abast que s'ha d'atorgar a l'expressió de l'art. 149.1.1 «drets i deures constitucionals», i de l'anàlisi de la jurisprudència constitucional, es podria deduir (malgrat que el Tribunal Constitucional no ha formulat cap declaració expressa sobre la qüestió) que el Tribunal Constitucional tendeix a relacionar l'art. 149.1.1 amb tota classe de drets i deures, independentment de la ubicació sistemàtica d'aquests en el text constitucional.

Malgrat tot, sembla ser que el Tribunal Constitucional és reticent a incloure entre «els drets» a què es refereix l'art. 149.1.1 CE els possibles drets derivats dels principis rectors.⁹⁸

4. Recapitulació final: aplicabilitat de l'article 149.1.1 CE

Realitzat l'anàlisi de l'art. 149.1.1 CE, es pot concloure que:

1. L'article 149.1.1 CE no garanteix una uniformitat dels ordenaments jurídics autonòmics de la qual sigui resultat que, en igualtat de circumstàncies, en qualsevol part del territori espanyol, es disposa dels mateixos drets i obligacions atès que l'art. 149.1.1 CE actua, no sols com a element d'integració —i no de supressió— de la diversitat que neix de l'autonomia, sinó també a través de —i no malgrat— els sistemes de repartiment de competències articulades en la CE.

2. L'article 149.1.1 és un precepte que s'ha utilitzat com a criteri interpretatiu del contingut de les competències estatals, com a límit a l'exercici de competències per part de les comunitats autònomes i, des de la seva consideració com a títol competencial de l'Estat, s'utilitza com a tècnica que garanteix una uniformitat mínima en l'exercici dels drets i deures, com a títol complementari per tal de reforçar la competència estatal, com a títol competencial genèric que cedeix en front d'un títol competencial estatal més específic.

3. Pel que fa la qualificació del títol competencial 149.1.1 com a «competència exclusiva» de l'Estat, l'adjectiu «exclusiva» s'utilitza per designar la competència de l'Estat plena i autònoma en un «àmbit funcional específic»: la regulació de les condicions bàsiques per tal de garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels drets»; aquests «condicions bàsiques» no es poden considerar mai com a sinònim d'una competència estatal en la determinació de les bases o legislació bàsica sobre drets i deures constitucionals. Mai es pot interpretar l'art 149.1.1 com un títol competencial que enuncia una competència concorrent —en els termes en què hem definit aquesta competència—. Cal concloure que l'art 149.1.1 s'utilitza i s'aplica com a garantia (*a posteriori*) d'una uniformitat mínima en les condicions bàsiques d'exercici dels drets constitucionals.

4. Finalment, la «igualtat» a què es refereix l'art. 149.1.1 CE no es pot consi-

98. Així es pot deduir d'una sèrie de sentències del Tribunal Constitucional, entre elles la STC 17/1991, de 31 de gener, i la STC 152/1988, de 20 de juliol.

derar una projecció de la igualtat formal de l'art. 14 CE, ja que aquesta sols admet la introducció de diferències en la llei si existeix una justificació objectiva i raonada. En canvi, l'art 149.1.1 admet diferències en els ordenaments jurídics autonòmics sobre la base del principi d'autonomia. La igualtat de l'art. 149.1.1 es refereix a una igualtat substancial en l'exercici dels drets i deures constitucionals per a tots els espanyols.

