

LEGISLACIÓN BÁSICA Y ARTÍCULO 149.1.1ª C.E.

Javier Barnés

Art. 149.1 C.E.: [“El Estado tiene competencia exclusiva sobre...:”]

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

Introducción

Objeto de estudio

Las relaciones conceptuales entre las “bases” estatales (art. 149.1 C.E.) y las “condiciones básicas” que garanticen la igualdad (art. 149.1.1ª C.E.). Ahí reside el objeto de la presente reflexión. Que una y otra no son categorías intercambiables, constituye una afirmación recurrente en la jurisprudencia desde la STC 61/1997¹. Lo que el art. 149.1.1ª C.E. autoriza, en efecto, es algo cualitativamente distinto y de menor impacto sobre la esfera autonómica. Con todo, la contaminación del concepto de “condiciones básicas” y, con él, de todo el título competencial residenciado en la regla 1ª del art. 149.1 C.E., a manos de la lógica “bases-desarrollo” en que se articula parte del orden constitucional de distribución de competencias, ha generado no poca confusión y se encuentra, a nuestro juicio, en el epicentro de la polémica que el referido título suscita.

Si, por un lado, se postula enfáticamente que “condiciones básicas” y “legislación básica” no son una misma cosa, por otro, sin embargo, se admite una cierta similitud entre ambas, puesto que, a la postre, la regulación estatal presenta notables analogías, cualquiera que sea la vía que se emprenda. Así, por ejemplo, la regulación que ha dictado el legislador

¹ *Infra*, núm. II.

estatal sobre la propiedad urbana con apoyo en el art. 149.1.1ª C.E.², bien podría haber quedado amparada en una supuesta competencia sobre la legislación básica en materia de propiedad del suelo.

El problema consiste, pues, en que la competencia exclusiva para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, en la práctica, tiende a convertirse, con una desenfocada visión expansiva, en una suerte de legislación básica.

Planteado en otros términos: no se ha extraído aún toda la potencialidad que esa distinción encierra. En las páginas que siguen se esbozan algunas de las líneas de la autonomía conceptual de las “condiciones básicas” respecto de la categoría de “legislación básica” (cfr. núm. II). Pongamos antes en su contexto la cuestión (núm. 2 y 3 siguiente).

Los criterios nucleares del título competencial

La jurisprudencia ha construido con el devenir del tiempo un “modelo” para entender el art. 149.1.1ª C.E. Cuando el citado precepto se convierte en problema (a resultas de la acción legislativa del Estado, singularmente en el sector del urbanismo), la jurisprudencia busca una comprensión más perfilada, una interpretación global y sistemática³.

De acuerdo con ese acervo jurisprudencial, el entendimiento del art. 149.1.1ª C.E. se caracteriza, en esencia, por ser un título autónomo y positivo; que permite dictar algunas normas sobre determinadas piezas o elementos del derecho o deber constitucional en sentido estricto, bien respecto de sus facultades internas más básicas (el derecho a un aprovechamiento urbanístico como inherente o no a la propiedad del suelo, por ejemplo), bien de sus presupuestos más inescindibles (la demanialidad o no de un bien y su

² Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), arts. 1-18.

³ Me remito a mi trabajo *El art. 149.1.1ª C.E. en el modelo competencial del Estado autonómico. Problemas y perspectivas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004 (en prensa), núms. III.2; IV.4; V.3; VII.

consiguiente susceptibilidad de apropiación; la inscripción censal en relación con el derecho de sufragio; etc.).

Las condiciones básicas que al Estado compete regular tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales mediante una común concepción de fondo. No equivalen a legislación básica (esto es, no suponen una competencia básica de igualación o una competencia sobre una legislación básica en materia de derechos y deberes); encuentran su mejor expresión a través de principios, directrices o criterios generales, normas de resultado, etc.; y han de ser las estrictamente necesarias o imprescindibles. El título competencial del art. 149.1.1ª C.E., en fin, no representa un ámbito de exclusión de la legislación autonómica, pues lo que significa no es sino una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de aquélla.⁴

A partir de estas últimas afirmaciones, explícitas y reiteradas, de la jurisprudencia, cabe inducir y avanzar algunas consecuencias de relieve, en realidad implícitas:

a) La igualdad que garantiza el art. 149.1.1ª C.E. es la que se sintetiza, mediante *ley formal*⁵, en una común *filosofía* o *concepción de fondo* del derecho o deber de que se trate, no en una suerte de legislación básica;

b) se articula, por lo demás, a través de principios generales, directivas o directrices, criterios básicos, etc., desde los que no se establece un *presupuesto de hecho cerrado*, puesto que éste pertenece a libre disposición autonómica, sino la impronta o el tronco común del derecho al que resultará reconducible;⁶

⁴ Cfr. *ibidem* núms. IV-VI.

⁵ Cfr. STC 61/1997, fundamento jurídico 7.b). Aunque la STC 61/1997 no lo exprese, parece lógico concluir, a tenor de la reserva general que sobre todos los derechos y libertades constitucionales pesa conforme al art. 53.1 C.E., que esa regulación habrá de tener rango de *ley formal*. Si las bases estatales (art. 149.1 C.E.), que tienen una extensión e intensidad superior a las condiciones básicas del art. 149.1.1ª C.E., están reservadas a la ley formal, sin perjuicio del complemento reglamentario (SSTC 69/1988, f.j. 5; 188/2001, f.j. 8), con mayor razón las normas jurídicas del Estado emanadas con la cobertura del art. 149.1.1ª C.E.

⁶ Por ejemplo, el mero reconocimiento de la facultad de aprovechamiento como inherente a la propiedad del suelo; o el establecimiento del principio de equidistribución de cargas y beneficios, sin expresar cuándo y cómo; etc.

En resumen, pues, el sentido último de esta forma o técnica de regulación tiene un triple fundamento: a) como vehículo óptimo para sintetizar, en su caso, esa común filosofía, una concepción en grandes trazos; b) como fórmula para expresar una igualdad mínima, no atada a presupuestos de hecho de libre disposición autonómica, esto es, para vertebrar un marco polivalente; c) como medio idóneo para conciliar

c) y, finalmente, se establece sin exceder nunca de lo estrictamente necesario.⁷

Las condiciones básicas, pues, como normas de carácter principal, eventuales o no necesarias, en virtud de las cuales se impregna de unos rasgos comunes al derecho o deber en cuestión.

Síntesis de la evolución jurisprudencial y estado de la cuestión

- Por justa convención, podríamos destacar tres momentos o períodos en la jurisprudencia:

a) Una primera etapa (1981-1997), por inicial algo titubeante y asistemática, con unos contornos conceptuales difusos o ambiguos en ocasiones, y, desde luego, salvo excepciones, falta de carga argumental, aunque, en términos generales, prudente. Es la representación estatal la que más esgrime el título, bien sea con propósitos impugnatorios, o bien defensivos frente a las impugnaciones autonómicas. En su virtud, se declaran inconstitucionales algunos preceptos autonómicos, sin que se aprecie en ningún caso extralimitación por parte del legislador estatal.⁸ Cuando menos hasta 1990, el art. 149.1.1ª C.E. ocuparía un lugar discreto en los procesos constitucionales y en la práctica legislativa.

b) Un primer esfuerzo sistemático, en la búsqueda de una posición de equilibrio y del sentido específico de la igualdad a la que alude el precepto, se produce en 1997 (STC

respetuosamente la competencia estatal con las autonómicas sectoriales, evitando la fricción y la controversia competencial. A lo que ha de añadirse, por lo demás, que de este modo la norma estatal puede entrar en diálogo con el legislador autonómico; permitir su intermediación; dejar espacio de libertad mientras se garantice un fin o resultado. Al fin y al cabo, el interlocutor natural del legislador estatal es, aquí como en otros casos, el legislador autonómico, no la Administración.

⁷ Las condiciones básicas y la garantía de la igualdad a que se hace referencia en el art. 149.1.1ª C.E. se hallan en una relación de *medio a fin*. El *instrumento* es el establecimiento o fijación de unas condiciones básicas; la *finalidad*, la consecución de una igualdad mínima (entendida como concepción de fondo). Relación que ha de estar presidida por la lógica de la proporcionalidad, la moderación y el equilibrio, pues, al fin y al cabo, la regulación estatal supone, *per se*, una reducción o sacrificio de la esfera competencial autonómica. En efecto, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene este título es una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de las competencias autonómicas.

⁸ *Ibidem* núms. III-VI.

61/1997)⁹. Se apuesta, en esencia, por una limitada capacidad para regular algunas piezas elementales del derecho (no al modo de las bases). Por primera vez, se concluye que el legislador estatal (legislación urbanística, TRLS 1992) incurre en vicio de incompetencia por este concepto. Con todo, la STC 61/1997 no logra pacificar la “cuestión urbanística”. Contiene, eso sí, el *germen* para una construcción de ese “modelo”: la terminante distinción entre condiciones básicas y legislación básica que la STC hace¹⁰; la incorporación de la lógica de la “proporcionalidad” para condicionar o moderar el ejercicio de la competencia (las condiciones básicas serán aquellas estrictamente necesarias o imprescindibles para alcanzar la igualdad básica); la forma de legislar *ex art.* 149.1.1ª C.E. (mediante principios, directrices, criterios generales, etc.).

c) La jurisprudencia posterior (1997-2003), señaladamente la STC 164/2001 (sobre la LRSV)¹¹, refrenda la doctrina sintetizada por la STC 61/1997, pese a las críticas doctrinales a que ha estado expuesta y a una cierta resistencia del legislador estatal del suelo (Ley 6/1998, la LRSV) para abandonar el “territorio ocupado” por obra de este título, solo o con la concurrencia de otros (reglas 13ª y 18ª del art. 149.1 C.E.). Ha añadido además un dato revelador¹²: el art. 149.1.1ª C.E. no delimita un espacio excluyente a favor del Estado.¹³

⁹ La STC 61/1997, dictada con ocasión del conflicto en torno al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLRS), es “la” Sentencia del art. 149.1.1ª C.E..

La STC 61/1997 recoge la tradición jurisprudencial, en lo troncal (el art. 149.1.1ª C.E. como título para regular las posiciones jurídicas fundamentales); e intenta sistematizar las distintas expresiones jurisprudenciales, algunas de ellas un tanto erráticas, cuando no contradictorias, esto es, podar también ramas que, conceptualmente, no encajaban en este título. Asumida la concepción anterior del art. 149.1.1ª C.E. como título autónomo, dirigirá entonces su esfuerzo al conjunto de condiciones y cautelas para su ejercicio (pues no en vano era esa la cuestión a la que habría de dar respuesta: la extralimitada, por completa aquí, regulación estatal de la propiedad urbana). *Vid.* fundamentos jurídicos 7-10.

¹⁰ Condiciones básicas no son ni en su concepción teórica ni en su aplicación práctica equivalentes o análogas a legislación básica. No equivalen en su extensión a la legislación básica (fundamentos jurídicos 7 y 12.a). El art. 149.1.1ª C.E. no autoriza a legislar las bases del régimen jurídico de los derechos y deberes constitucionales.

¹¹ Ley estatal 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

¹² SSTC 173/1998, 54/2002.

Así, dirá el Tribunal: “... en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.” (cfr. STC 173/1998, f.j. 9).

- Ha sido grande el esfuerzo de la jurisprudencia constitucional en la segunda mitad de la década de los noventa por deslindar el contorno de este título competencial, ante la creciente invocación del legislador estatal o de la representación del Estado en la defensa de la norma impugnada en los diversos procesos constitucionales¹⁴. La comprensión sistemática del entero Título VIII y, señaladamente, del conjunto de títulos competenciales en favor del Estado y sus relaciones con esta regla 1ª le permitirían al Tribunal declarar contrarios a la Constitución determinados preceptos pretendidamente amparados en el art. 149.1.1ª C.E.¹⁵

Las dos SSTC más relevantes y extensas en la materia son, pues, la 61/1997 (TRLR 1992) y, en menor medida, la 164/2001 (LRSV 1998). Ambas se ocupan de la legislación urbanística. Desde el año 1981, el art. 149.1.1ª C.E. ha estado presente en los procesos constitucionales (conflictos y recursos de inconstitucionalidad de contenido conflictual). Las Comunidades Autónomas no serán particularmente beligerantes hasta 1990-1992, fecha en la que impugnan unas normas reguladoras de la propiedad urbana que nacen con la expresa justificación del art. 149.1.1ª C.E.

- En una alta proporción, la invocación del art. 149.1.1ª C.E. por las partes procesales, señaladamente por la representación estatal, resulta *innecesaria* (existen otros

En efecto, aun cuando las condiciones básicas no sean propiamente bases normativas, afirma la STC 54/2002, “la singularidad constitucional de las ‘condiciones básicas’ (del art. 149.1.1 CE) no impide considerarlas como normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas.” (cfr. f.j. 3).

¹³ Sin embargo, la STC 164/2001, implícitamente confirmada por la STC 54/2002, defenderá, con su argumentación, una interpretación potencialmente expansiva, aun cuando formalmente se adhiera a la STC 61/1997 (mientras sirva para igualar encontrará abrigo en la competencia estatal. Se muestra, en ese sentido, impregnada de la lógica bases-desarrollo en la que desde los inicios de la jurisprudencia constitucional ha estado atrapado el concepto de condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1ª C.E. De llevarse a las últimas consecuencias la simplificación de la doctrina jurisprudencial que se opera en esta STC, se produciría una mutación del título competencial para convertirlo resueltamente en una amplia competencia sobre una pretendida legislación básica para regular aquellas expresiones o manifestaciones de un derecho o libertad, que no estén a cubierto por otras competencias estatales; esto, es, en una competencia de igualación. En otras palabras: es una Sentencia que constituye –por su forma de proceder en el razonamiento- una excepción a la doctrina precedente; aunque la invoca, en realidad se separa. No son pocos los preceptos de la LRSV que, de haberse aplicado la doctrina de la STC 61/1997, habrían sido declarados inconstitucionales.¹³ La STC 164/2001, implícitamente confirmada por la 54/2002, ha quedado, sin embargo, como un pronunciamiento aislado. Fuera del urbanismo, ninguna otra STC posterior ha operado como una competencia de igualación, antes al contrario¹³.

¹⁴ SSTC 156/1995, 61/1997, 173/1998, 164/2001, 188/2001, 54/2002.

¹⁵ SSTC 61/1997, 188/2001,

títulos estatales y/o la finalidad es preventiva, esto es, con su cita se pretende coadyuvar a otros títulos traídos al proceso). Las alegaciones, en otras ocasiones, devienen *inconsistentes* en la medida en que, a modo de postulado, giran en torno a una indefinida llamada a la igualdad, como si de una mera competencia básica sobre los derechos y deberes se tratara. En una proporción menor, otras Sentencias se mueven en análoga confusión. A todo ello no es ajeno, antes al contrario, el creciente uso que del título ha ido haciendo el legislador estatal con el correr del tiempo.

- El estado actual de la cuestión no es satisfactorio. En primer lugar, porque la jurisprudencia más reciente¹⁶ no parece haber pacificado definitivamente el problema competencial, no ya sólo por el frecuente recurso al art. 149.1.1ª C.E.¹⁷, sino por la acaso insuficiente claridad de algunas Sentencias¹⁸.

En segundo término, porque a la singular complejidad de nuestro sistema competencial, con no pocos déficits técnicos, se le suma una evidente artificiosidad en el reparto en punto a la afectación de los derechos y libertades constitucionales, ahora agravada por una concepción de la competencia *ex art.* 149.1.1ª C.E., que no resulta desde luego sencilla en su aplicación práctica.

Ello trae como consecuencia, por último, una más limitada capacidad de la acción legislativa de las Comunidades Autónomas a los efectos de establecer sus propias políticas sectoriales sobre las que ostentan competencias legislativas. Pero la insatisfacción, si se

¹⁶ Señaladamente, SSTC 156/1995, 61/1997, 173/1998, 164/2001, 188/2001, 54/2002, etc

¹⁷ La pretensión de agotar hasta el extremo el alcance y extensión del título competencial, esto es, llegar al límite de la resistencia de su estructura interna, ha sido la causa, con ocasión del urbanismo, de una larga década de recursos cruzados entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en particular, de la alta conflictividad generada en derredor del art. 149.1.1ª C.E. A la postre, y como fruto de esa operación, el saldo será positivo para el Estado, pues contará, a su través, con más terreno del que cabría haber esperado en el ámbito urbanístico al inicio de los años noventa. Y ello no ya sólo porque para “demoler” la obra legislativa cuestionada sea preciso apurar el deslinde de las respectivas esferas competenciales en un sistema complejo y ante un título que no resulta fácil de embridar (STC 61/1997), sino porque la insistencia del legislador estatal por mantener una regulación específica terminaría por hacer ceder algunos de los muros de contención de la jurisprudencia anterior (STC 164/2001). En su avance, en suma, el legislador estatal no sólo habría “reconquistado” una parte del Derecho urbanístico, sino que habría redescubierto en el art. 149.1.1ª C.E. un instrumento que le permite hacer mucho más de lo que habría imaginado. Parece así hacerse realidad la máxima de “legisla, que algo queda”.

¹⁸ La dificultad de la STC 61/1997; la simplificación de la doctrina de la STC 61/1997 en la STC 164/2001, reiterada en la STC 54/2002; el voto particular a la STC 188/2001; algunas afirmaciones puntuales de otras Sentencias.

puede hablar así, también alcanza al legislador estatal que, al no sustraerse de la colonización del concepto de condiciones básicas a cargo de la noción de bases, intenta aproximarse al modo de operar de éstas, sin disciplinar, sin embargo, eficazmente el sector; y ello porque en lugar de regular esas condiciones básicas en forma de principios o directrices, opta por anudar consecuencias jurídicas a concretos presupuestos de hecho de libre disposición autonómica, por lo que aquéllas quedan fácilmente desactivadas. Urge, a nuestro juicio, un mejor entendimiento por parte del legislador estatal de este título a fin de hacerlo eficaz. Aquí, de nuevo, “menos es más”.

Ejemplo elocuente de cuanto acaba de apuntarse es el Derecho urbanístico: las Comunidades Autónomas han visto, a la vuelta del largo conflicto, reducida su competencia a un mero desarrollo legislativo de una especie de legislación básica en materia de urbanismo, compuesta e integrada, entre otras, por las normas estatales sobre condiciones básicas; más las que se derivan de la competencia general *ex art.* 149.1.18ª C.E. (procedimiento, expropiación, valoración, responsabilidad), a lo que también se añaden, y ello parece haber pasado desapercibido siendo así que tiene aún mayor calado que la regla 1ª del art. 149.1 C.E., las normas especiales o en razón del urbanismo también dictadas desde el art. 149.1.18ª C.E., esto es, normas de procedimiento, expropiación, reversión, valoración y responsabilidad de contenido urbanístico. Las Comunidades Autónomas, así las cosas, no pueden ensayar modelos (relativamente) diferentes dentro de un marco estatal o tronco común. Y, al mismo tiempo, el Estado en sentido estricto no logra polinizar o influir como parece desear el sector como consecuencia de su forma de legislar. A resultas del magma de legislaciones superpuestas, escasamente articuladas y, por ende, con los altos signos de ineficiencia que todo ello genera, la situación del urbanismo no puede ser satisfactoria, *tampoco*, para el aplicador y los sujetos privados, destinatarios finales de la política sectorial. En suma, en la pugna entre el art. 149.1.1ª C.E. (aliado a la regla 18ª, no se olvide) con la competencia del art. 148.1.3ª C.E. todos pierden y el sector, además, deviene ingobernable.¹⁹

¹⁹ Por otro lado, y dejando al margen el riesgo de inconstitucionalidad, parece oportuno que el legislador invoque este título con el máximo rigor y precisión. Su utilización como *competencia-comodín* o *ad cautelam*, cuando no encuentra un título más apropiado, o, lo que es más grave, para plasmar una identidad o igualdad final, a nadie beneficia. Aspirar a una igualdad formal y final de todos los titulares del derecho de que se trate (señaladamente, de la propiedad y libertad de empresa), en el sentido en el que se ha insistido, no

Legislación básica y condiciones básicas *Ex Art. 149.1.1ª C.E.*

Pese a la similitud de la expresión, las “condiciones básicas”, objeto del art. 149.1.1ª C.E., no constituyen una categoría que resulte homologable con la de “bases” o “legislación básica”.²⁰

Ello entraña que la regulación a cargo del legislador estatal de tales condiciones no podrá tener el carácter propio de las bases, ni, en consecuencia, el alcance que a éstas les corresponde, tanto en su extensión o intensidad, cuanto, sobre todo, en lo que atañe a la incorporación –e imposición– de un modelo político único (como en el caso de la protección del medio ambiente o de las bases de la función público, por ejemplo). De ahí que tampoco el producto de la competencia estatal *ex art.* 149.1.1ª C.E. sea, “en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara”²¹. La acción del legislador estatal se asemeja más a una intervención puntual, como la de un rayo láser, y no al establecimiento de una matriz completa, un estatuto mínimo o básico susceptible de un diverso desarrollo.

ya sólo resulta incompatible con el Estado autonómico, sino, además, inoperante cuando no ingenuo en ocasiones.

Para una mayor fundamentación, me remito a mi trabajo *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales*, Bosch, Barcelona, 2002, pp. 266 y s.; 276-281; 360-361;

²⁰ Cuestión distinta es que el legislador haya calificado formalmente de bases a los preceptos reguladores de “condiciones básicas”, operación ésta que, aunque criticable por más de un concepto, no ha sido censurada por el Tribunal Constitucional.

Aunque calificar de “bases” a la regulación de las condiciones básicas *ex art.* 149.1.1ª C.E. no sea *per se* y en todo caso contrario al orden constitucional de distribución de competencias, constituye, sin embargo, una operación técnicamente incorrecta, al tiempo que equívoca y, en consecuencia, potencialmente peligrosa, pues puede inducir al error en un doble sentido: avanzar la legislación estatal hasta el terreno propio de las bases, con la extensión, intensidad o sistematicidad que les es propia; y, lo que a la postre deviene aún más trascendente, desviar o confundir el papel del Estado, al identificarlo con la fijación de un *modelo común cerrado*, como si de una legislación básica se tratara, en lugar de iluminar e influir, esto es, de instituir un *marco* en el que quepan una diversidad de modelos. A través de las condiciones básicas podrá, eso sí, expresarse una determinada concepción o filosofía de fondo acerca de un derecho o deber constitucional (la propiedad urbana y su función social, constituye un buen ejemplo). Pero esa concepción común no impide, antes al contrario, modelos diversos, aunque resulte reconocible su filiación. En definitiva, parece conveniente, cuando no obligado, que el legislador estatal abandone la práctica de utilizar la legislación básica para incorporar condiciones básicas.

²¹ STC 37/2002, f.j. 12, con cita de STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a) y, en el mismo sentido, STC 188/2001, de 24 de septiembre, FJ 4].

Y es que, en efecto, las condiciones básicas integran, con el resto de competencias estatales generales o transversales en cada caso convergentes, un *marco polivalente*, en el que cabe una *pluralidad* de modelos autonómicos sectoriales (de urbanismo, agricultura, montes, etc.)²². En síntesis, el Estado, cuando dicta normas de condiciones básicas y se introduce en un ámbito de la exclusiva competencia legislativa autonómica, ha de “legislar para todos”, no puede fijar una matriz conceptual unívoca y sistemática del sector, pues la regulación estatal en concepto de condiciones básicas sólo cubre algunas piezas o trazos del sistema, no el sistema mismo. El art. 149.1.1ª C.E., en su caso, autoriza a establecer, junto con otros títulos, un *marco* en el quepan distintos *modelos*; no una normativa de detalle abierta a desarrollos diferenciados, esto es, un único modelo político con tratamientos divergentes en cuestiones menores. Es como una mesa de billar: fija un marco en el que pueden ensayarse opciones diferentes, siempre que no se desborden sus límites.²³

Como ha observado el Tribunal Constitucional, “... la competencia *ex art* 149.1.1º C.E. no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo”²⁴. Esta distinción, que no es, desde luego, formal, como se desprende del hecho de que la jurisprudencia no ha censurado que las “condiciones básicas” puedan ser expresadas a través de “bases”²⁵, encierra un enorme potencial en la búsqueda del equilibrio y la ponderación cuando la competencia estatal (art. 149.1.1ª C.E.) converge con las competencias legislativas sectoriales de titularidad autonómica, como en el caso del urbanismo. Sería empobrecedor, en efecto, detenerse en la sencilla afirmación de principio,

²² En virtud de ese marco común, y a título de ejemplo, es obvio que las Comunidades Autónomas no podrían ensayar modelos de Derecho urbanístico tan distantes como el francés, el alemán o el norteamericano. Pero tampoco estaríamos ante la pretendida imposición de un único modelo, el tradicional de nuestro ordenamiento desde 1956. Cabría una mayor diversidad, aunque el fundamento de base fuera común.

²³ El deslinde entre ambas categorías (bases y condiciones básicas) supone, a nuestro juicio, que: a) las condiciones básicas que garanticen la igualdad se habrían de encarnar, en su caso, en una común filosofía o concepción de fondo, expresada en esencia por medio de directrices o principios; b) habrían de traducirse en un marco en el que quepan modelos diversos (no son normas básicas que impongan una única opción válida); y c) el ejercicio de la competencia, que se superpone sobre la esfera autonómica para recortarla, debiera justificarse en la concurrencia de unas circunstancias y presupuestos legitimadores (*si, y en la medida en que, éstas se den*).

²⁴ Cfr. STC 61/1997, f.j. 7.a); reiterada desde entonces.

²⁵ Cfr. STC 61/1997, f.j. 7.a); 12.a); así como todos los restantes fundamentos jurídicos en los que se enjuician normas básicas portadoras de “condiciones básicas”; STC 164/2001, f.j. 7.

según la cual “bases” y “condiciones básicas” no son categorías equivalentes o intercambiables²⁶.

A propósito de la propiedad urbana y del examen del TRLS de 1992, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de reiterar que el título estatal no ampara “una legislación básica general o indiferenciada sobre la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente.”²⁷ Lo que puede hacer el Estado –y en ello consiste la igualdad a la que se refiere el art. 149.1.1ª C.E.- es, en su caso, “plasmear una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar.”²⁸

Con base en las premisas establecidas en la jurisprudencia, pueden inferirse las siguientes conclusiones:

- Las condiciones básicas no optan por un *modelo* (de urbanismo, v.gr.), sino que, junto a las restantes competencias estatales, contribuyen a crear un *marco*. La legislación

²⁶ La LRSV, sin embargo, se inscribe en ese planteamiento, si no en su extensión o grado de detalle (deja más espacio al “desarrollo” que una legislación básica al uso), sí, desde luego, en lo que atañe a su pretensión de regular *sistemáticamente* el urbanismo a partir de la propiedad urbana (clases de suelo, subdivisiones del suelo, derechos y deberes, etc.), y no puntualmente. Bajo este perfil, no se distancia, real y efectivamente, de la matriz conceptual que a unas bases les cumple determinar, para luego, *linealmente*, y desde ese molde concreto y singular, permitirle al legislador autonómico que opte por un desarrollo diversificado y de carácter menor, siempre dentro de ese modelo prefigurado por el legislador estatal. Las bases, por definición, imponen un *modelo único*, una concreta opción política. Las condiciones básicas, por el contrario, no imponen un modelo único, sino un *marco* en el que caben una diversidad de sistemas o modelos (y no una mera diversidad de desarrollos legislativos). Las bases son sistemáticas y constituyen una legislación “ordinaria”, no urgida a apoyarse en especiales razones legitimantes; las condiciones básicas, *asistemáticas* y *puntuales*, estrictamente justificadas. La legislación básica contiene todo un tramo normativo de la materia o sector; las condiciones básicas sólo unas normas mínimas o imprescindibles y esenciales.

Esta línea jurisprudencial, iniciada por la STC 61/1997, se ha visto refrendada e incluso fortalecida a resultas de las SSTC 173/1998 y 54/2002.

Por su parte, la STC 164/2001, que continúa esa andadura, no se ha pronunciado acerca de si resulta constitucionalmente exigible –desde luego, sí parece en todo caso constitucionalmente deseable– que el legislador estatal identifique las normas portadoras de “condiciones básicas”. La STC 164/2001 no ha avanzado en la idea de que el título residenciado en el art. 149.1.1ª C.E. sintetiza una competencia que “tiene rasgos específicos que la hacen diferente de las competencias básicas que corresponden al Estado.” Cfr. STC 61/1997, f.j. 12.a). Tampoco ha extraído consecuencia sustantivas de la distinta naturaleza que anima a las competencias sobre legislación básica y la relativa a la regulación de las condiciones básicas (cfr. STC 164/2001, f.j. 56).

²⁷ Cfr. STC 61/1997, f.j. 10.

básica sí opta y apuesta por un modelo político unívoco (de función pública o medio ambiente, p.ej.)

- Las condiciones básicas del art. 149.1.1ª C.E., en su caso, no contienen sino algunos trazos o principios; las bases establecen la matriz conceptual completa del sistema, una normación integral. El concepto de bases es, por definición, más amplio: admite un tratamiento completo y sistemático del sector o materia. Las condiciones básicas, apenas unas directrices, alguna intervención puntual.

- El dictado de normas de condiciones básicas requiere de la concurrencia de un presupuesto de hecho habilitante. La aprobación de normas básicas no requiere presupuesto legitimador alguno.

- Las condiciones básicas no se inducen de la legislación estatal; el art. 149.1.1ª C.E. no representa una garantía de igualdad o prohibición de divergencia de directa aplicación. Si no se han dictado expresamente no hay posible vulneración del título competencial.

Si las Cortes no establecen qué es lo que, en su caso, ha de entenderse como condiciones básicas, el Tribunal Constitucional carecerá de competencia para decidirlo. Mientras la noción de bases es un concepto material, al decir de la jurisprudencia, el de condiciones básicas es de carácter formal.

- Por lo mismo, no se puede presumir la existencia de las condiciones básicas; al contrario, dado que se trata de una competencia que se activa si concurren determinados presupuestos. El art. 149.1.1º C.E. no sólo no delimita ámbitos excluyentes, sino que tampoco tiene por qué ejercerse necesariamente. Su existencia, en efecto, no es necesaria, sino eventual. No es un *prius* del que haya de partir el legislador autonómico.

- Las bases son un concepto autónomo, no tiene referentes externos (de objetivos o fines, de carácter sustantivo), ni término de comparación. El concepto de condiciones

²⁸ *Ibidem.*

básicas, por el contrario, no es autónomo, sino de carácter instrumental; se halla esencialmente finalizado o condicionado (la garantía de una igualdad elemental, entendida como común filosofía de fondo); es un concepto relativo, que compara la estricta necesidad de igualar y la paralela o consiguiente reducción de la esfera autonómica. Por esta razón las normas reguladoras de condiciones básicas resultan también menos completas, intensas y penetrantes en el sector de que se trate.

Por otra parte, y aunque ello ya no tenga un anclaje tan directo en la jurisprudencia o el apoyo con que cuentan las anteriores consecuencias, sería deseable, sin embargo, que el Tribunal, en lo que hace a la doctrina de la no equivalencia entre bases y legislación básica, pudiera llegar a la conclusión de que recoger la regulación de esas condiciones en el molde o vehículo de las normas básicas es algo más que una *incorrección técnica*, puesto que, al margen de que tal operación resulte del todo innecesaria (tan respetables serán las normas estatales, estén o no adornadas de tal carácter), es difícil, como atestigua la práctica, sustraerse a la contaminación de la lógica bases-desarrollo en todos los sentidos posibles, con ocasión y a propósito de su establecimiento, máxime cuando la competencia *ex art. 149.1.1ª C.E.* se activa y ejerce junto a otras competencias estatales.²⁹

Una reflexión final. La falta de identificación de la garantía de la igualdad del art. 149.1.1ª C.E. y la confusión de las “condiciones básicas” con “legislación básica”, dos errores de perspectiva.

Dos son los problemas capitales cuya comprensión no parece haber quedado aún definitivamente desentrañada en la jurisprudencia: la idea o tipo de *igualdad* que al Estado le correspondería garantizar por este concepto (y, consiguientemente, su “extensión”, “intensidad” o “cuantía”), de un lado, y la noción de *condiciones básicas*, de otro. No sin frecuencia, la primera se ha traducido por una indefinida y ambigua llamada a la igualdad,

²⁹ En igual sentido, parece preciso avanzar, en relación con el canon de constitucionalidad y a la luz de la doctrina ya sentada (no es un título que delimite un espacio excluyente), que las condiciones básicas *no se presumen o inducen de la legislación estatal*, sino que han de ser, en su caso, expresamente calificadas como tales por la ley, pues, al fin y al cabo, su existencia es eventual. En otras palabras: proscripción de la forma jurídica de bases para establecer las condiciones básicas, de un lado, y expresa invocación del art. 149.1.1ª C.E., de otro.

en realidad ya garantizada por otros preceptos³⁰, mientras que la segunda ha quedado atrapada en la órbita de las normas básicas³¹.

Ante estos interrogantes, en efecto, el intérprete no siempre ha logrado sustraerse de esas dos inercias: entender la garantía de la igualdad como una identidad de las posiciones jurídicas *finales* de todos los ciudadanos³² y concebir las “condiciones básicas” a las que alude el tan citado artículo a través del molde conceptual de la legislación básica³³. El resultado de ambas interferencias es a la postre claro: el título competencial del art. 149.1.1ª C.E. como una suerte de competencia básica sobre los derechos y libertades.

El art. 149.1.1ª C.E. por tantas razones se presta a fáciles adherencias y, entre éstas, a la simplificación. Y así la igualdad se ha traducido o identificado de un modo u otro con la igualdad a la que remiten los arts. 14, 138 ó 139 C.E. Al art. 149.1.1ª C.E. se le ha querido hacer responsable en ocasiones de lo que ya tutelan esos otros preceptos, cuando no del fortalecimiento de las competencias del Estado que lucen en el art. 149.1 C.E.

El concepto de *condiciones básicas*, por su parte, se ha visto sistemáticamente contaminado por la lógica “bases-desarrollo” a lo largo de su historia, en todos los aspectos y sentidos posibles. Tal reduccionismo ha sido, a nuestro juicio, lo que más ha lastrado el correcto entendimiento de su sentido y alcance. No es fácil encontrar, y valga la exageración, una sola sentencia que escape por completo de esa órbita. No es baladí afirmar, como ha hecho el Tribunal Constitucional desde 1997, que “bases” y “condiciones básicas” no son categorías equivalentes o intercambiables. De ahí se desprenden consecuencias o efectos multiplicadores para el legislador, el aplicador o intérprete y, desde luego, para el juzgador.

³⁰ A título de ejemplo, desde la STC 37/1981: *vid. supra* núm. III.4.a).

³¹ También, a modo de ejemplo, desde las primeras Sentencias, como las 87/1985 (*vid. mi trabajo El art. 149.1.1ª C.E. en el modelo competencial del Estado autonómico. supra* núm. III.4.d); ó la 26/1987 (*ibidem*, letra “e”); etc.

³² Sobre el tema mi trabajo *El art. 149.1.1ª C.E. en el modelo competencial del Estado autonómico. núms. III.4.j); VIII y IX.*

³³ *Ibidem*. núms. IV.2.g) y V; y, en particular, VIII.

Ello ha supuesto que, de forma latente e implícita, o explícita en otras³⁴, la competencia estatal haya podido derivar en una suerte de competencia básica de igualación, esto es, en una competencia para dictar normas básicas con finalidad igualadora, en materia de derechos y deberes. Así concebido, el título en cuestión dos funciones cumpliría.

De un lado, *coadyuvaría* a la legislación básica de protección del medio ambiente, o de función pública, por ejemplo, que ya ostenta el Estado, añadiendo, eso sí, un color o sentido “igualador” al que ya de suyo tenga la legislación básica de que se trate en cada caso (se une así, por ejemplo, a la finalidad protectora de la legislación de fauna y flora la igualadora de los derechos en juego, fortaleciendo o blindando así la legislación estatal).

De otro, operaría, a título *principal* (esto es, en ausencia de otro, bien por inexistente, bien por pereza intelectual del intérprete), para regular cualquier manifestación relevante, en particular, del derecho de propiedad o de la libertad de empresa, si ello sirve, sobre todo en los primeros tiempos y a falta de legislación de condiciones básicas, para impedir una divergencia (por ejemplo, transporte)³⁵ o, ulteriormente, para introducirse o rescatar un sector de la exclusiva competencia autonómica (urbanismo)³⁶.

Esa doble disolución (de la igualdad del art. 149.1.1ª C.E. con la igualdad que ya preservan otros preceptos y la de las condiciones básicas con el concepto de norma básica) ha quedado decididamente arrumbada por la jurisprudencia, si bien no se han extraído todas sus consecuencias prácticas. La afirmación capital, la premisa mayor ya tiene raíces profundas en la jurisprudencia (el título del art. 149.1.1ª C.E. no es equivalente a legislación básica general e indiferenciada sobre el derecho o deber de que se trate); es necesario, sin embargo, apurar toda la virtualidad que ese postulado encierra. No es, en otras palabras, una competencia de igualación.³⁷

³⁴ Por ejemplo, SSTC 149/1991, f.j. 1.D; 164/2001.

³⁵ STC 37/1981: *ibidem* núm. III.4.a).

³⁶ STC 61/1997.

³⁷ “(e)l título competencial del Estado *ex* art. 149.1.1 CE no opera como una norma que materialmente y por sí sola imponga la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los

deberes constitucionales, sino que es un precepto que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen dicha igualdad.” Cfr. STC 109/2003, f.j. 10.