

# ACERCA DE LA UNIFORMIDAD DE LAS CONDICIONES DE VIDA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS (\*)

POR

JUAN PEMÁN GAVÍN

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Zaragoza

*SUMARIO: I. Planteamiento del tema: el propósito de estas reflexiones.—II. La «uniformidad de las condiciones de vida» en la República Federal Alemana.—III. Uniformidad de las condiciones de vida y Constitución española.—IV. Final.*

## I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA: EL PROPÓSITO DE ESTAS REFLEXIONES

En alguna ocasión nuestro Tribunal Constitucional ha utilizado la fórmula «uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio nacional» en sus razonamientos sobre problemas de articulación entre la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

En dos ocasiones concretamente he podido advertir que se ha utilizado este enunciado.

La primera de ellas fue la Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, por la que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca del consumidor (ponente: D. Jerónimo AROZAMENA SIERRA). En el FJ 5 de esta Sentencia se razona sobre la potestad reglamentaria del País Vasco en relación con la materia y se señala que ésta, en todo caso, deberá desenvolverse dentro del límite «que exija la unidad jurídica o económica y en especial la garantía de la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado y la *uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad*». Un poco más adelante, en el FJ 9, vuelve a aflorar la expresión al señalarse que una determinada norma contenida en la Ley vasca sólo puede emanar del Estado por exigirlo así «la ga-

---

(\*) Comunicación presentada a las XI Jornadas de Estudio sobre «El principio de igualdad en la Constitución española», organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, en Madrid, del 29 de mayo al 2 de junio de 1989.

*rantía de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad Autónoma».*

La utilización de esta fórmula había quedado aislada en la propia jurisprudencia constitucional, pues no ha sido retomada en posteriores Sentencias —obviamente, no puedo aducir una certidumbre total sobre ello— hasta que ha vuelto a ser utilizada en la reciente Sentencia 15/1989, de 26 de enero, referida precisamente también a la materia de protección del consumidor (1). El Tribunal apela aquí, de nuevo, a «*la garantía de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio nacional*» al razonar sobre la constitucionalidad de uno de los preceptos de la Ley estatal de defensa del consumidor (2).

Resulta algo sorprendente la presencia de esta expresión en la jurisprudencia constitucional, puesto que la misma no aparece formulada en ningún precepto de nuestro texto constitucional. Su utilización responde en realidad a un influjo de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo artículo 72.2, al definir los supuestos en los que la Federación puede legislar sobre las materias de «legislación concurrente» (incluidas en el art. 74), incorporó en su número 3, como es sabido, la fórmula «mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un *Land*» (3).

Naturalmente, la cuestión que surge a la vista de las afirmaciones del Tribunal Constitucional es la de saber si nos encontramos aquí ante la creación jurisprudencial de un título competencial sustantivo del Estado que se añade a otros que la Constitución formula explícitamente —una suerte de «poder implícito» o de «competencia no escrita»—, o si, por el contrario, se trata tan sólo de una fórmula que pretende aludir a determinadas competencias estatales incluidas en la Constitución, pero sin añadir nada a las mismas. Pues bien, una lectura de las afirmaciones antes destacadas dentro del contexto de la Sentencia correspondiente —y, en particular, la consideración de las explicaciones previas que da el Tribunal sobre los criterios

(1) La sentencia resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Actuó como Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo.

(2) Véase, concretamente, en el FJ 3.c) de la sentencia, el párrafo que se refiere al artículo 5.2.c) e i) de la Ley 26/1984.

(3) Dicho número 3 del artículo 72.2 establece que la Federación puede legislar en materias «concurrentes» siempre que lo requiera «el mantenimiento [*Wahrung*] de la unidad jurídica o económica y en especial el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un *Land*». El influjo de este precepto es especialmente visible en los términos en los que se expresa el Tribunal Constitucional en el FJ 5 de su sentencia 71/1982, y que hemos reproducido.

que va a aplicar en cada caso— permite deducir que no hay base alguna para afirmar lo primero, esto es, que estemos ante un título competencial en sentido propio. La impresión que se obtiene es que se trata más bien de lo segundo, es decir, que el Tribunal Constitucional utiliza esta expresión en sustitución de formulaciones que resultan quizá más incómodas de manejar (en particular, la contenida en el art. 149.1.1.ª Constitución: «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»).

Con independencia de esta emergencia puntual de la fórmula en la jurisprudencia constitucional —carente en realidad de relevancia sustantiva a mi modo de ver— se ha producido en el ámbito doctrinal un importante esfuerzo constructivo orientado a configurar la idea de «uniformidad de las condiciones de vida» como uno de los principios constitucionales básicos sobre los que se asentaría nuestro sistema de las autonomías. Me refiero concretamente al libro de J. M.ª BAÑO LEÓN publicado con el título *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, que constituye la tesis doctoral del autor (4). En esta documentada y sugestiva monografía J. M.ª BAÑO ha defendido la tesis de que la uniformidad de las condiciones de vida constituye en nuestro país un verdadero principio constitucional en materia de autonomías territoriales; un principio constitucional que actuaría por un lado como límite a las competencias de las Comunidades Autónomas y, por otro, como fin que el legislador estatal debe perseguir en el ejercicio de sus competencias (5).

Personalmente, soy contrario a la utilización de la fórmula «uniformidad de las condiciones de vida» en relación con nuestro sistema de autonomías territoriales, y en particular, en relación con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Soy contrario, por supuesto, a que se vea en ella un título competencial autónomo, pero también a que se use como «etiqueta» para aludir a alguna de las reglas o principios establecidos en la Constitución, o para englobar a un conjunto de ellos. En relación con lo primero, pienso que no hay base constitucional

---

(4) J. M.ª BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.

(5) Véanse, en particular, las págs. 43-46, 168-172 y 327 y ss.

ni tampoco necesidades o exigencias del sistema autonómico que no puedan ser cubiertas con reglas sancionadas en la Constitución. En relación con su utilización como «etiqueta», entiendo que es preferible usar los propios términos plasmados en la Constitución, salvo que esté demostrada la utilidad o el posible efecto clarificador de su sustitución por otros. Y esto es justamente lo que no sucede en este caso, pues la fórmula que utiliza la Ley Fundamental de Bonn se presta a no ser correctamente entendida y, en consecuencia, a plantear equívocos.

En las páginas que siguen voy a tratar de justificar y explicar esta posición mía contraria a la expresión «uniformidad de las condiciones de vida», posición que se apoya en la propia experiencia alemana en torno al tema. A esta experiencia germano-federal sobre la materia me referiré en primer lugar.

## II. LA «UNIFORMIDAD DE LAS CONDICIONES DE VIDA» EN LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

La idea de una uniformidad en las condiciones de vida sirve en Alemania, en primer lugar, para expresar una indudable tendencia social y política que se ha manifestado con fuerza en las últimas décadas y que ha jugado un importante papel en la propia evolución del sistema federal alemán.

Hay una *tendencia hacia* condiciones uniformes de vida en todo el territorio federal, lo cual se refiere tanto al *status* jurídico de los ciudadanos como, en general, a las diversas prestaciones y servicios públicos que se demandan, o incluso a aspectos no englobados en la esfera de acción del poder público. Esta tendencia social y política se traduce en particular en que no se acepte que de la estructura federal de la nación puedan derivarse diferencias sustanciales en el *status* jurídico de los ciudadanos o en los servicios y prestaciones que se reciben del Estado, lo cual, obviamente, no ha podido dejar de condicionar la evolución del federalismo alemán en un sentido unitarizador.

Esta tendencia hacia condiciones uniformes de vida se explica por la confluencia de factores de diversa índole, alguno de ellos no específicos por lo demás del caso alemán.

Piénsese así en aspectos tales como la propia evolución de la organización política alemana seguida con anterioridad a la II Gue-

rra Mundial —que había recorrido el ciclo completo que va desde una mera Confederación de Estados hasta un Estado centralizador—, el firme arraigo con que se ha vivido la idea del Estado social con sus diversas implicaciones en la República de Bonn, o el hecho de que el mapa federal actual sea el resultado de decisiones impuestas tras la Guerra por las Potencias de ocupación, lo cual vino a suponer la desaparición —con algunas excepciones— de los *Länder* históricos. Y añádanse a ello las propias circunstancias políticas de la posguerra, circunstancias que motivaron un éxodo masivo de población alemana asentada en zonas ocupadas por la Unión Soviética hacia la Alemania Occidental, así como el desarrollo en la República Federal de un sistema económico muy dinámico y de una excelente red de comunicaciones, lo cual ha propiciado obviamente una intensa movilidad de la población.

Se trata de un fenómeno social y político ampliamente constatado (6) sobre el que no vamos a profundizar aquí porque ello nos alejaría del hilo que pretendo seguir; no creo que haya inconveniente, en todo caso, en aceptar la idoneidad de la fórmula «uniformidad de las condiciones de vida» para aludir al mismo.

Ahora bien, si del plano social y político pasamos al jurídico y concretamente al jurídico-constitucional —perspectiva que en Alemania resulta obligada porque la fórmula luce en el texto de la Ley Fundamental—, encontramos datos que, a mi modo de ver, desaconsejan la utilización de la misma en un sistema como el nuestro, que ha optado por una estructura territorial autonómica o «compuesta» y que no está condicionado por una expresa previsión constitucional en este sentido.

Estos datos que se desprenden de la experiencia jurídico-constitucional alemana y que creo desaconsejan la recepción de la fórmula se refieren a las dos esferas sobre las que se proyecta: como regla utilizada para definir el alcance de las competencias legislativas federales (art. 72.2, núm. 3, de la Ley Fundamental) y como criterio aplicable en materia de «Constitución financiera» —*Finanzverfassung*— (la Ley Fundamental utiliza la fórmula también en su art. 106.3, núm. 2, en relación con el reparto de los ingresos derivados del impuesto sobre las ventas).

---

(6) Véanse, concretamente, dentro de la bibliografía española, las observaciones que sobre este punto formula E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, págs. 355-357. También, J. M.<sup>o</sup> BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales*, cit., págs. 58-62.

A) En relación con el primer aspecto, creo que puede decirse que la presencia de esta referencia a una uniformidad de las condiciones de vida como criterio de distribución de las competencias legislativas resulta anómala en el federalismo comparado y sólo se explica por las peculiaridades del «proceso constituyente» a través del cual se formó la Ley Fundamental de Bonn, peculiaridades derivadas de la situación de «democracia tutelada» que los Aliados impusieron a la Alemania Occidental tras la II Guerra Mundial (7).

A estos efectos resulta necesario recordar aquí algunos datos sobre la formación del artículo 72.2 de la Ley Fundamental y sobre su aplicación por el Tribunal Constitucional Federal, datos que creo no conviene perder de vista.

1.º) El artículo 72.2 LF define, como más atrás hemos indicado, los presupuestos que habilitan a la Federación a legislar en relación con las materias de «legislación concurrente» que se enumeran en los artículos 74 y 74.a, materias muy numerosas y, en algunos casos, de gran amplitud (8). Pues bien, en el proyecto de Ley Fundamental manejado por el Consejo Parlamentario reunido en Bonn no se utilizaba la expresión «legislación concurrente», sino la de *Vorranggesetzgebung* (legislación prioritaria o preferente de la Federación), señalándose que en las materias englobadas en este ámbito la Federación debía regular «lo que tenga que ser regulado unitariamente» (art. 34 del Proyecto) (9). Había por tanto en tales

---

(7) Sobre estas peculiaridades del proceso de formación de la Ley Fundamental de Bonn llamó la atención en su día, entre nosotros, N. PÉREZ SERRANO, en su trabajo «Tres lecciones sobre la Ley Fundamental de Bonn», trabajo que data de 1951 y que fue publicado en sus *Escritos de Derecho Público*, IEAL, Madrid, 1984, páginas 551 y ss. (vid., en particular, págs. 558 y ss.).

(8) El artículo 72.2 LF establece que la Federación podrá legislar en las materias concurrentes en la medida en que exista una necesidad de regulación federal basada en alguna de las tres circunstancias siguientes:

1. que un asunto no pueda ser regulado eficazmente por la legislación de los *Länder*;
2. que la regulación de un asunto por ley de los *Länder* pudiera perjudicar los intereses de otros *Länder* o el interés general;
3. que lo requiera «el mantenimiento de la unidad jurídica o económica y en especial el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un *Land*».

Debe notarse que los presupuestos que se enuncian en este artículo 72.2 resultan de aplicación también en relación con la «legislación marco» y en relación con la legislación en materia impositiva, en virtud de lo dispuesto en los artículos 75 y 105.2 LF, respectivamente.

(9) Tomo esta referencia, así como también las demás que seguirán sobre el proceso de formación del artículo 72.2 LF, de la exposición de M. GRÜSSON, *Die Bedürfniskompetenz. Inhalt und Justitiabilität des Art. 72. Abs. 2 des Grundgesetzes*, Berlín, 1967, págs. 23 y ss., donde pueden encontrarse indicaciones adicionales.

materias una remisión a la propia decisión del legislador federal —pues no se decía cuándo algo tiene que ser regulado unitariamente—, lo cual era, por lo demás, coherente con el calificativo utilizado para ese bloque de materias.

2.º) El planteamiento que subyacía en este precepto mereció un juicio negativo por parte de los Gobernadores Militares de las Fuerzas Aliadas expresado por éstos en su Memorándum de 2 de marzo de 1949. Según el juicio de los Gobernadores militares manifestado en este escrito, el precepto no definía las competencias de la Federación con la claridad suficiente para garantizar la posición de los *Länder* en un sistema federal, y proponían que se introdujera una disposición en la que se especificaran los presupuestos necesarios para que la Federación regulara tales materias. En la propuesta cursada por los Gobernadores Militares se aludía concretamente al supuesto de imposibilidad para los *Länder* de regular eficazmente una materia, así como a los casos en que su regulación por los *Länder* pudiera producir perjuicios para los derechos o intereses de otros *Länder*.

3.º) El Consejo Parlamentario se vio obligado a aceptar esta propuesta, pero trató de buscar una redacción que —respetándola formalmente— suavizara su carácter restrictivo para la Federación y estirara al máximo en consecuencia sus facultades legislativas. A tal efecto, introdujo la mención a los intereses generales en el actual número 2 del artículo 72.2 —que corresponde al segundo de los supuestos sugerido por los Aliados— y añadió un párrafo adicional —el actual núm. 3— en el que se incluye la referencia a la unidad jurídica y económica y a la uniformidad de las condiciones de vida (10).

4.º) Sobre la base de este proceso de formación del artículo 72.2 LF no puede sorprender que en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Ley Fundamental algunos autores, en particular algunos que habían sido miembros del Consejo Parlamentario, considerasen el precepto como *Besatzungsdiktat* (esto es,

---

(10) La redacción definitiva del artículo 72.2 LF sería todavía objeto de una reserva formulada por los Gobernadores Militares en su escrito de aprobación de la Ley Fundamental de 12 de mayo de 1949. En dicho escrito se contenía, concretamente, una declaración interpretativa sobre el artículo 72.2, núm. 3, que se basaba en la fórmula propuesta por los Gobernadores en una reunión conjunta con miembros del Consejo Parlamentario y que hacía referencia a una «razonable igualdad de oportunidades económicas para todas las personas», en lugar de la «uniformidad de las condiciones de vida».

resultado de una imposición de las Potencias de ocupación) y propugnarán una interpretación del mismo que le privara en la práctica de efectos restrictivos para la legislación de la Federación (11).

5.º) Esto último es justamente lo que sucedió en la praxis aplicativa de este precepto constitucional, praxis aplicativa que ha sido expuesta ya entre nosotros con detalle (12). Es de resaltar en particular la posición adoptada por el Tribunal Constitucional Federal, que de hecho vino a significar su negativa a enjuiciar el uso hecho por la Federación de la habilitación contenida en el artículo 72.2 LF. Con referencia concretamente a la expresión «uniformidad de las condiciones de vida», el Tribunal de Karlsruhe señalaría en 1961 que «subyace aquí una previa decisión política que el Tribunal Constitucional Federal debe respetar en principio» (13), planteamiento éste que explica la falta de un esfuerzo constructivo en la jurisprudencia constitucional alemana en torno a la fórmula «uniformidad de las condiciones de vida» y que explica también que la misma carezca de un contenido mínimamente precisado.

A la vista de esta posición del Tribunal Constitucional Federal no es de extrañar que de hecho el artículo 72.2 haya operado como una habilitación en blanco para la legislación de la Federación cuyos resultados no son muy distintos de los que se hubieran derivado del planteamiento originariamente contenido en el proyecto de Ley Fundamental. La doctrina subraya cómo en particular su número 3 resulta de una amplitud tal que de hecho ha venido a hacer superfluos a los números 1 y 2 y ha determinado que la «legislación concurrente» sea en realidad un ámbito material ocupado casi por completo por la Federación, en el cual el espacio para la normativa propia de los *Länder* es puramente residual (14).

(11) Véase la referencia a estos autores en M. GRUSON, *Die Bedürfniskompetenz*, cit., págs. 27-28.

(12) Véase, en particular, J. M. BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales*, cit., págs. 70 y ss. También, E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación*, págs. 89-92.

(13) Se trata de la sentencia de 29 de noviembre de 1961, relativa a una regulación federal de los horarios de apertura de los establecimientos comerciales (*Ladenschlussgesetz*). Véase *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 13, pág. 233.

(14) Vid., por ejemplo, sobre ello T. MAUNZ, en MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*, Art. 72 (1984), n. 23, y K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, Munich, 1980, págs. 596-598. También, M. GRUSON, *Die Bedürfniskompetenz*, págs. 112-113.

Entre nosotros, J. M. BAÑO ha señalado que la legislación concurrente ha terminado por convertirse en la realidad de la República Federal en legislación exclusiva de la Federación, subrayando en particular que el papel jugado por la regla de la

Lo que a la postre se desprende de esta experiencia sumariamente expuesta es claro, a mi modo de ver: autonomía y uniformidad son conceptos que se mueven en direcciones opuestas, incompatibles en realidad si tal uniformidad se concibe en unos términos tan amplios y ambiguos como son los que han prevalecido en Alemania en relación con el artículo 72.2, número 3, LF. La dominación de la uniformidad en las materias «concurrentes» ha sido *a costa de* la autonomía, ciertamente orillada o desplazada en la legislación sobre tales materias, lo cual, por lo demás, no puede decirse que haya sido un resultado no querido por los redactores de la Ley Fundamental (15).

B) Pero hay todavía una segunda proyección de la «uniformidad de las condiciones de vida» en el sistema federal alemán que antes hemos apuntado: la consecución de condiciones de vida uniformes es un objetivo general que inspira diversos preceptos de la Ley Fundamental orientados hacia el logro de un equilibrio territorial en la prestación de servicios y en la distribución de la renta y la riqueza. Objetivo de equilibrio territorial que conecta directamente con el principio de Estado social y que se manifiesta en particular en las disposiciones que la Ley Fundamental dedica al reparto de los ingresos públicos en su Sección X (relativa a las finanzas públicas).

Ya no se trata aquí de una regla competencial que apunte hacia una uniformidad en el Derecho aplicable y en el *status* jurídico de los ciudadanos, sino de diversas previsiones que se orientan hacia una igualdad real o sustancial desde la perspectiva territorial.

En realidad la presencia explícita de la fórmula «uniformidad de las condiciones de vida» en este segundo orden de cuestiones sólo se detecta en el artículo 106.3 LF, donde figura como uno de los criterios a tener en cuenta a la hora de repartir los ingresos derivados del impuesto sobre las ventas entre la Federación y el

---

uniformidad de las condiciones de vida ha sido decisivo en este punto (*Las Autonomías Territoriales*, págs. 83-84).

(15) Como es bien sabido, el federalismo alemán actual se caracteriza por una fuerte concentración de las competencias legislativas en manos de la Federación y por una amplia descentralización en todo lo relativo a la esfera de la Administración y de la ejecución de las leyes en general —incluyendo lo judicial—, que, salvo excepciones puntuales, corresponde a los *Länder*. Estos cuentan, además, con un importante instrumento de participación en la formación de la voluntad federal, y en particular en la formación de las leyes federales, a través de su presencia en el *Bundesrat*, órgano éste que constituye, sin duda, una pieza clave del sistema federal alemán.

conjunto de los *Länder*. La inclusión de este criterio en tal precepto suscita perplejidad, pues no resulta fácil saber en qué sentido la «uniformidad de las condiciones de vida» condiciona este reparto —nótese que no se trata aquí de un reparto de ingresos entre *Länder*, sino entre la Federación y el conjunto de los *Länder* (16)— y no parece por lo demás que tenga trascendencia práctica alguna.

Pero no cabe duda con todo —dejando al margen esta referencia del art. 106.3— que la expresión «uniformidad de las condiciones de vida» está consolidada en Alemania para aludir a las exigencias de equilibrio territorial que impregnan diversas disposiciones de la Ley Fundamental y que son expresión del principio de Estado social (17). La doctrina suele subrayar en particular cómo la idea de una «uniformidad de las condiciones de vida» inspira los diversos mecanismos de «compensación financiera» (*Finanzausgleich*) contemplados en el artículo 107 LF y que favorecen a los *Länder* financieramente débiles (18); a pesar de no figurar expresamente en tal artículo, esta idea vendría a constituir la misma *ratio legis* del precepto (19) (20).

Ahora bien, la propia doctrina que constata la generalización

(16) Véase, por ejemplo, la expresión de reservas sobre la presencia de la referencia a la «uniformidad de las condiciones de vida» en este precepto en T. MAUNZ, *Art. 106* (MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*), 1978, n. 61, y en K. VOGEL y H. WALTER, *Art. 106* (*Bonnerkommentar*), 1972, n. 184.

(17) Véanse, por ejemplo, en este sentido, en el ámbito doctrinal, P. LERCHE, «*Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*», en *Festschrift für F. Barber*, Munich, 1973, págs. 299 y ss., 299-300, y K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, págs. 1166.

(18) Tres son, concretamente, los mecanismos de «compensación financiera» contemplados en dicho precepto a favor de los *Länder* con reducida capacidad financiera, y cuyo desarrollo corresponde al legislador federal: a) la distribución de una parte de la participación que sobre el impuesto sobre las ventas corresponde a los *Länder* con criterios correctores (art. 107.1); b) las transferencias de nivelación entre *Länder* contempladas en el artículo 107.2, 1.ª frase, y c) la posibilidad de dotaciones adicionales otorgadas por la Federación a los *Länder* financieramente débiles (artículo 107.2, 3.ª frase).

(19) Así lo observa H. FISCHER-MENSHAUSEN, «Unbestimmte Rechtsbegriffe der bundestaatlichen Finanzverfassung», en el volumen editado por W. DREISSIG, *Probleme des Finanzausgleichs*, I, Berlin, 1978, págs. 135 y ss., 147. Véase también afirmada la presencia implícita del objetivo de la uniformidad de las condiciones de vida en el artículo 107 LF en P. LERCHE, *Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse*, págs. 302 y ss.

(20) Al margen de las técnicas de compensación financiera contempladas en el artículo 107 LF, pueden mencionarse otras fórmulas que sirven o pueden servir a la corrección de los desequilibrios territoriales. Se trata de las inversiones federales para la «mejora de la estructura económica regional», incluidas entre las *tasks communes* reguladas en el artículo 91.a) LF (párrafo 1, núm. 2), y de las ayudas financieras de la Federación a los *Länder*, contempladas en el artículo 104.a) LF, que, entre otros objetivos, pueden servir a la corrección de las diferencias de «capacidad económica» (*Wirtschaftskraft*) en el territorio federal.

de la expresión nos advierte sobre la equivocidad de la misma y sobre la necesidad de entenderla correctamente: lo que la Ley Fundamental pretende es una amortiguación de las diferencias territoriales y no propiamente una equiparación absoluta de las condiciones de vida (21).

Una equiparación absoluta de las condiciones de vida resultaría en primer lugar imposible de realizar por referirse también a aspectos geográficos y naturales que no pueden ser corregidos por el poder público, así como por la imposibilidad de encontrar criterios de medida satisfactorios de muchas de estas condiciones de vida (22). Pero aún en el supuesto teórico de que esta nivelación absoluta fuera factible, tampoco puede decirse que sea deseable. En particular, se señala que en un Estado federal tal situación límite conduciría a una pérdida de estímulos para la «autoayuda» de los *Länder* menos favorecidos económicamente y una carga excesiva para la capacidad de mejora de los demás; en definitiva, se llegaría a un vaciamiento del principio de existencia de una responsabilidad financiera propia de los *Länder* (23).

Esta equivocidad de la expresión «uniformidad de las condiciones de vida» hace que la misma sea objeto de reparos doctrinales y que se sugiera su sustitución por otras más matizadas como la de «garantía de un nivel mínimo de condiciones de vida esenciales» (F. NEUMARKT) (24), o la de «condiciones de vida aproximativamente equivalentes» (F. STERN) (25), que serían más adecuadas para expresar la idea que subyace en ella.

(21) Vid., por ejemplo, P. LERCHE, *Finanzausgleich*, págs. 303-304; H. FISCHER-MENSHAUSEN, *Unbestimmte Rechtsbegriffe*, págs. 148 y ss., y K. STERN, *Das Staatsrecht*, II, págs. 1166-1167.

(22) Vid., en este sentido, F. NEUMARKT, «Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland», en el volumen editado por W. DREISSIG, *Probleme des Finanzausgleichs*, I, Berlín, 1978, págs. 165 y ss., 166-167, y H. FISCHER-MENSHAUSEN, *Unbestimmte Rechtsbegriffe*, págs. 148 y 150.

(23) Estas ideas están presentes en el denominado «Informe Troeger», que, como es sabido, está en la base de la reforma constitucional de 1967-1969. Vid. *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1966, págs. 70-71, donde se afirma que la *Finanzausgleich* tienen tan sólo carácter subsidiario y que no puede conducir a una nivelación (*Einebung*) de las diferencias de capacidad financiera, sino solamente a una suavización de las mismas. Véanse también, en el mismo sentido, H. FISCHER-MENSHAUSEN, *Unbestimmte Rechtsbegriffe*, págs. 148-149 y 153, y K. STERN, *Das Staatsrecht*, II, págs. 1167-1168.

(24) Vid. F. NEUMARKT, *Bemerkungen*, pág. 169, donde apunta la fórmula *Wahrung eines Mindeststandards für wesentliche Lebensverhältnisse*.

(25) K. STERN (*Staatsrecht*, II, pág. 1171) apunta esta expresión —*annähernd wertgleiche Lebensverhältnisse*— como más idónea para aludir al objetivo de la *Finanzausgleich*.

No es mucho por ello, en definitiva, lo que —en el terreno de los conceptos jurídicos— resulta posible incorporar de la experiencia alemana en torno a la «uniformidad de las condiciones de vida». De una parte, su presencia entre las reglas constitucionales sobre distribución de competencias legislativas expresa la primacía de la Federación en las materias «concurrentes» y el recurso a ella sólo se explica —dentro del peculiar proceso de formación de la Ley Fundamental— como una fórmula buscada para eludir una exigencia de los Aliados sin contradecirla formalmente, finalidad ésta a la que ha servido eficazmente. Por otra parte, su utilización como expresión que alude a las exigencias de homogeneidad económica territorial presentes en el sistema federal alemán no puede decirse, como hemos visto, que esté libre de objeciones y que resulte particularmente afortunada.

### III. UNIFORMIDAD DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución española no contiene, como hemos apuntado, referencia alguna a la uniformidad de las condiciones de vida como regla aplicable en materia de autonomías territoriales.

Es obvio, con todo, que hay una clara preocupación igualitaria que recorre el texto constitucional y que es patente en particular en el tratamiento del tema autonómico que hace la Constitución. Así, como preceptos que se mueven en el plano de la igualdad jurídica, habría que mencionar, al menos, los artículos 14, 139.1 y 149.1.1.<sup>3</sup> de la Constitución; como preceptos orientados hacia el logro de un equilibrio económico territorial habría que tener en cuenta en particular los artículos 138 (párrafos 1 y 2) y 158 (igualmente, párrafos 1 y 2), al margen de las genéricas referencias al principio de solidaridad o al equilibrio regional que se contienen en otros preceptos constitucionales (26).

Ahora bien, de ninguno de estos preceptos puede decirse en

---

(26) La solidaridad entre las «nacionalidades y regiones» que integran la Nación española figura ya en el propio artículo 2 de la Constitución. El artículo 156.1 Constitución, por su parte, proyecta el principio de «solidaridad entre todos los españoles» sobre la materia de Haciendas autonómicas con un carácter general.

Referencias genéricas al equilibrio regional aparecen en el artículo 40.1, que alude a una «distribución de la renta regional y personal más equitativa», o en el artículo 131.1, como uno de los objetivos de la planificación económica («equilibrar y armonizar el desarrollo regional»).

rigor que contenga una regla o mandato de uniformidad en las condiciones de vida, ni creo tampoco que sea éste un rótulo adecuado para referirse globalmente a todos o a una parte de ellos.

En cuanto a los concretos preceptos mencionados, es claro que se trata de reglas de distinto contenido y con efectos muy diferentes también en relación con la estructura autonómica del Estado, lo cual, por cierto, no siempre se ha destacado debidamente al considerar tales preceptos en relación con problemas autonómicos.

Conviene por ello considerar de forma separada las reglas constitucionales aludidas, cosa que hacemos a continuación desde la óptica que guía estas reflexiones, esto es, desde el punto de vista de la uniformidad de las condiciones de vida.

A) El primero de los preceptos mencionados —el principio general de igualdad del art. 14— constituye, como es sabido, un límite al legislador que le prohíbe realizar diferencias de trato que carezcan de una justificación objetiva y razonable, correspondiendo al Tribunal Constitucional enjuiciar si tal justificación existe o no en cada caso concreto (27).

Ahora bien, es claro que el principio de igualdad del artículo 14 Constitución (28) no puede ser interpretado como un mandato de uniformidad u homogeneidad del Derecho aplicable en todo el territorio español que se oponga a la diversidad resultante del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas. En un Estado autonómico o «compuesto» como el que perfila la Constitución, el principio general de igualdad debe aplicarse separadamente a cada legislador y no autoriza a comparar el trato que reciben los españoles en unas y otras Comunidades Autónomas en virtud de las opciones que éstas asuman en las materias de su competencia. Esta diversidad de trato entre españoles derivada de la pluralidad de ordenamientos será constitucionalmente legítima siempre que derive del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las

---

(27) Esta consideración del principio general de igualdad como límite al legislador fue afirmada por el Tribunal Constitucional ya en su sentencia 22/1981, de 22 de julio, y ha sido desarrollada con posterioridad, como es sabido, por una abundante jurisprudencia del propio Tribunal. Véase, sobre esta jurisprudencia, J. SUAY RINCÓN, *El principio de igualdad en la justicia constitucional*, IEAL, Madrid, 1985, págs. 162 y ss., y J. M.º RODRÍGUEZ PIÑERO - M. F. FERNÁNDEZ LÓPEZ, *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, págs. 38 y ss.

(28) El precepto dispone que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social».

competencias que les han sido reconocidas por la Constitución y sus Estatutos (29).

Es perfectamente explicable que en un período como el que hemos vivido en los últimos años —caracterizado por una clara inflación en la invocación del principio de igualdad y por una falta de hábitos mentales suficientes sobre lo que significa la opción constitucional por las autonomías territoriales— las cosas no siempre se hayan visto así, y se haya podido considerar «discriminatorio», esto es, contrario al principio de igualdad, que las distintas Comunidades Autónomas adoptaran criterios diversos en materias que antes eran objeto de un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional. Pero no cabe duda de que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, las diferencias de trato entre españoles que derivan del ejercicio de opciones propias por las Comunidades Autónomas no deben enjuiciarse bajo la óptica del artículo 14 de la Constitución, sino desde la óptica de los preceptos que la Constitución dedica a perfilar la estructura autonómica del Estado, y en particular, sobre la base del artículo 149.1.1.º Constitución, que proyecta la igualdad de todos los españoles —en unos términos matizados— sobre la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta improcedencia de aplicar el principio general de igualdad a la hora de articular las relaciones entre los distintos legisladores ha sido reiteradamente mantenida por el Tribunal Constitucional Federal alemán en una línea jurisprudencial producida en relación con el artículo 3.1 de la Ley Fundamental —igualdad de todas las personas ante la ley—, línea jurisprudencial que me parece resulta plenamente aplicable a nuestro sistema (30).

---

(29) Otra cosa distinta es que el propio legislador estatal, al regular una materia de su competencia, establezca o permita establecer una diferenciación en las reglas aplicables en las diversas partes del territorio nacional, en cuyo caso tal diferenciación no será la consecuencia de una opción de la Constitución, sino de una decisión del legislador estatal que sí podrá examinarse desde la perspectiva del principio general de igualdad.

Un supuesto de este tipo se planteó en la sentencia del Tribunal Constitucional 19/1987, de 17 de febrero, que hubo de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 13.1 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, precepto que había dejado plena libertad a los Ayuntamientos para fijar el tipo de gravamen de la Contribución Territorial Urbana y de la Rústica y Pecuaria. Véanse, en particular, los razonamientos del Tribunal en el FJ 3 de esta sentencia, donde se examina la compatibilidad de este precepto con el artículo 14 de la Constitución.

(30) Esta doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán se formuló a propósito de una serie de supuestos en los que, frente a una determinada regulación

El criterio que defendemos ha sido, por lo demás, afirmado ya en nuestra doctrina (31) y está presente de hecho en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. En relación con esta última debe recordarse cómo el Tribunal Constitucional, cuando ha enjuiciado determinados preceptos legales autonómicos que se cuestionaban bajo la óptica de la igualdad en el *status* jurídico de los españoles en todo el territorio nacional, ha utilizado como parámetro de referencia para juzgar su constitucionalidad la regla 1.ª del artículo 149.1 Constitución y no el artículo 14 (32) (33).

legal dictada por un *Land*, se invocaba la violación del principio de igualdad por el apartamiento de tal regulación de las normas vigentes en otros *Länder*.

El juicio que tales pretensiones merecieron al Tribunal Constitucional Federal fue claro desde sus primeros años de funcionamiento y se ha formulado con reiteración en su jurisprudencia, en torno a las siguientes ideas: la Federación y los *Länder* sólo están obligados a respetar el principio de igualdad dentro de su ámbito de competencias legislativas; la constitucionalidad de las leyes de los *Länder* no puede cuestionarse por el hecho de que se aparten de reglas afines dictadas por la Federación u otros *Länder*, aunque de ello deriven mayores cargas o ventajas para sus habitantes; si una materia está dentro del ámbito competencial de los *Länder*, la validez de un precepto dictado por uno de ellos sobre la misma no está en función de que existan reglas análogas en la legislación de otros *Länder* o de la Federación. Véase, por ejemplo, en este sentido, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 32, pág. 231; vol. 42, pág. 27, y vol. 58, págs. 58-59, con abundantes referencias a decisiones anteriores. Amplias indicaciones sobre las decisiones del Tribunal Constitucional Federal en este punto pueden encontrarse en Friedrich KLEIN, «Gleichheitsatz und föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland», en el volumen *Festschrift für H. U. Scupin*, Berlin, 1973, págs. 165 y ss.

(31) Así lo hace J. M.ª BAÑO cuando señala (*Las Autonomías Territoriales*, página 191) que el derecho fundamental a la igualdad «despliega, en el seno de cada ordenamiento autonómico, todas sus virtualidades, pero sin afectar a la capacidad de dichos ordenamientos de ser distintos entre sí o respecto al ordenamiento estatal». A lo cual añade un poco más adelante que «el término de comparación para enjuiciar si el trato dado por una norma autonómica contradice el derecho a la igualdad (irrazonabilidad o arbitrariedad de la norma) está dentro del ordenamiento autonómico y no fuera de él. Se trata de que los sujetos afectados por las normas autonómicas no sean discriminados entre sí; no de la desigualdad que puede producir el trato dispensado por una norma autonómica respecto al que se ofrece en otra Comunidad o al que establece la legislación estatal».

(32) Como ejemplo en este sentido pueden considerarse las siguientes sentencias: STC de 16 de noviembre de 1981, en relación con la Ley vasca 3/1981, de 12 de febrero, sobre centros de contratación de cargas (vid. FJ 2 y 3); STC 37/1987, de 26 de marzo, en relación con la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria (vid. FJ 9 y 10), y STC 52/1988, de 24 de marzo, en relación con la Ley catalana 15/1984, de 20 de marzo, sobre el juego (FJ 4).

Un pronunciamiento explícito sobre este punto puede encontrarse en la STC 76/1986, de 9 de junio, relativa a la Ley vasca 11/1983, de 23 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco. En el FJ 3 de esta sentencia, el Tribunal Constitucional rechaza la alegación del Abogado del Estado sobre la violación del principio de igualdad que derivaría de la diversidad de la Ley vasca con respecto a los criterios de la legislación del Estado, señalando concretamente que ambas normas

«emanan de poderes legislativos distintos, sin que las divergencias eventuales en los criterios del legislador estatal y el legislador auto-

No hay, por tanto, en síntesis un efecto uniformizador u homogeneizador que pueda derivarse del artículo 14 Constitución, pues este precepto no puede ser utilizado para reducir la diversidad normativa resultante del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias constitucionales y estatutarias.

---

nómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueda dar base a una pretensión de igualdad».

(33) También el Tribunal Supremo ha debido pronunciarse sobre supuestos en los que se cuestionaba una norma autonómica —naturalmente, reglamentaria— invocándose el principio de igualdad por comparación de la norma impugnada con el Derecho vigente en otras Comunidades Autónomas.

Así sucedió, concretamente, en el recurso contencioso-administrativo resuelto por sentencia de 16 de enero de 1985 (Arz. 218) y, también, en el resuelto por sentencia de 20 de abril de 1988 (Arz. 2696). En el primero de ellos se impugnó una Orden dictada por la Consejería de Educación de la Comunidad de Canarias sobre subvenciones a centros privados de enseñanza, alegándose, entre otros aspectos, la infracción del artículo 14 Constitución que resultaría de la adopción de criterios menos favorables para tales centros privados que los adoptados por la Comunidad del País Vasco. En el segundo de los recursos aludidos se impugnó una norma dictada por la Comunidad de Navarra —el artículo 286 del Reglamento de Haciendas Locales de Navarra— por la que se establecieron unas determinadas exigencias (el depósito del importe de la liquidación del tributo incrementado en un 25 por 100) para lograr la suspensión de la ejecución de la deuda en caso de impugnación de la misma, exigencia que, a juicio de los recurrentes, supondría una desigualdad de los navarros con respecto al resto de los españoles.

Aunque la respuesta es, lógicamente, desestimatoria en ambos supuestos, en ninguno de los dos el Tribunal Supremo niega explícitamente la procedencia de aplicar el principio de igualdad al problema planteado. Así, en la primera de ellas (STS de 16 de enero de 1985), tras indicarse que el derecho fundamental a la igualdad no impide una diferencia de trato cuando las situaciones no son idénticas, se razona sobre la diversidad de circunstancias existentes en las distintas Comunidades Autónomas:

«en el caso presente es obvio que por las circunstancias concurrentes en la aplicación de las subvenciones a la enseñanza no estatal en diferentes Comunidades Autónomas, éstas pueden apreciar singularidades propias que conduzcan razonablemente a disposiciones no idénticas sin que ello implique trato discriminatorio para la enseñanza no estatal en la Comunidad que resulte menos favorecida».

En la segunda sentencia aludida (STS de 20 de abril de 1988), el Tribunal Supremo se limita a señalar que «no existe infracción de los principios consagrados en los artículos 14 y 139 de la Constitución, pues el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal e igual con abstracción hecha de cualesquiera elementos diferenciadores con trascendencia jurídica, pues llevado a su última consecuencia sería incompatible con el de autonomía...».

A mi modo de ver, el Tribunal Supremo debería haberse limitado en ambos supuestos a enjuiciar los preceptos impugnados desde el punto de vista competencial y a afirmar que, en relación con las Comunidades Autónomas, el derecho a la igualdad opera *dentro de* su respectivo ordenamiento y que no puede invocarse por comparación al trato que reciben quienes no se encuentran sometidos a su poder normativo.

El juicio sobre la razonabilidad de la diferencia de trato en supuestos como éstos puede llevar a resultados ciertamente difíciles de defender. Si el Tribunal Supremo entiende, en un caso como el resuelto por la sentencia de 16 de enero de 1985, que la diferencia de trato resultante no es razonable —lo que, sin duda, no

B) Un claro efecto uniformizador del Derecho parece derivarse en cambio del artículo 139.1 de la Constitución, precepto que, situado entre los «principios generales» de la «Organización territorial del Estado» (Capítulo I del Título VIII), dispone que *«todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado»*.

Se trata de una fórmula maximalista y carente de matices que hubo de ser relativizada tempranamente por el Tribunal Constitucional porque una aplicación literal de la misma hubiera vaciado por completo el principio de autonomía.

En realidad, la regla que formula el artículo 139.1 Constitución —entendida como mandato de uniformidad jurídica— ni siquiera era plenamente válida en el Estado centralizado preconstitucional. En la STC 37/1981, de 16 de noviembre (FJ 2) se afirmó concretamente que dicho precepto:

«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 nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del derecho privado y, con la reserva antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas parte del territorio nacional».

De hecho ha sucedido —tal como se apunta en el propio texto que hemos transcrito— que el Tribunal Constitucional ha prescindido del artículo 139.1 Constitución en su jurisprudencia relativa a

---

parece muy probable—, ¿qué sería lo irrazonable?; ¿los criterios establecidos por Canarias o los establecidos por el País Vasco? Naturalmente, el Tribunal Supremo sólo podría pronunciarse sobre los criterios establecidos en la normativa canaria, por constituir éstos el objeto del recurso que resuelve. ¿Habría que entender entonces que las normas vigentes en otras Comunidades Autónomas devienen para Canarias en parámetro de constitucionalidad, a través del principio de igualdad? Más bien parece que hay que entender que Canarias ejerce una opción política propia cuyo alejamiento de las normas vigentes en otras Comunidades Autónomas no puede enjuiciarse jurisdiccionalmente a través del artículo 14 de la Constitución.

problemas competenciales Estado-Comunidades Autónomas, y ha utilizado en su lugar el criterio establecido en el artículo 149.1.1.ª —igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y deberes constitucionales—: aunque en ocasiones haya citado el artículo 139.1 conjuntamente con el 149.1.1.ª, el que aplica de hecho es este último (34).

Pero en realidad, incluso esta interpretación del precepto como homogeneidad jurídica mínima —de hecho reconducida a la igualdad postulada por el art. 149.1.1.ª Constitución— resulta objetable, porque una consideración atenta del mismo permite descubrir que tal precepto no tiene por objeto poner límites a la diversidad jurídica, sino que se orienta más bien a asegurar la igualdad de trato de los españoles —con independencia de su origen, vecindad, etc.— por cada una de las Comunidades Autónomas. O, dicho en términos negativos, se orienta a prohibir las discriminaciones que las Comunidades Autónomas puedan adoptar en relación con los españoles no naturales o no residentes en su territorio.

No hay duda, en efecto, de que, a la vista de los antecedentes que han inspirado el artículo 139.1 Constitución, éste es el planteamiento al que responde —que ciertamente no ha acertado a expresarse con claridad en el mismo— y así lo ha puesto de relieve ya nuestra doctrina (35). Debemos notar en particular cómo el precepto en cuestión tiene un claro parentesco con el artículo 33.1 de la Ley Fundamental de Bonn (36), precepto que presenta también por su ambigüedad dificultades interpretativas, pero que nunca se ha entendido como regla homogeneizadora del Derecho de los *Länder*, sino como principio de equiparación de todos los alemanes respecto a cada uno de los *Länder* (37).

(34) Véanse, además de la aludida sentencia 37/1981, de 16 de noviembre (FJ 2 y 3), las sentencias 37/1987, de 26 de marzo (FJ 9 y 10), y 52/1988, de 24 de marzo (FJ 3 y 4).

(35) Me refiero, concretamente, a I. DE OTTO, *Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, «RVAP», 10 (II), 1984, págs. 53 y ss., y a J. M.º BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales*, págs. 192-193.

(36) Según este precepto, «todo alemán tiene en cualquier *Land* iguales derechos y obligaciones ciudadanos».

Obsérvese la coincidencia casi literal de este precepto con la versión del actual artículo 139.1 Constitución que incluía el anteproyecto de Constitución: «Todos los españoles tienen en cualquier Territorio Autónomo los mismos derechos y obligaciones», versión con respecto a la cual el texto finalmente aprobado sólo cambiaría la referencia a «cualquier Territorio Autónomo» por la de «cualquier parte del territorio del Estado», situándola al final de la frase.

(37) Tal interpretación cuenta con el apoyo seguro que proporcionan los ante-

Si se acepta, como parece obligado, esta perspectiva, resulta entonces que el precepto en cuestión en modo alguno se opone al pluralismo legislativo —ni lo reduce siquiera—, sino que, por el contrario, tal pluralismo legislativo es justamente el presupuesto sobre el que opera el precepto: puesto que se reconocen unos poderes normativos autonómicos, la Constitución prescribe su utilización no discriminatoria en relación con los españoles no naturales o no residentes en el territorio en cuestión (38). Idea que por cierto, como ha subrayado J. M.<sup>a</sup> BAÑO (39), expresaba con más fortuna la Constitución de 1931 al disponer que «en las regiones autónomas no se pondrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles» (art. 17).

C) Y llegas con ello al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> Constitución, regla a la que hemos ido remitiendo, y a cuyo tenor el Estado goza de competencia exclusiva para «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».

Estamos aquí ya ante un título competencial del Estado que actúa a la vez como límite a las competencias autonómicas y que, por tanto, posee un alcance homogeneizador del Derecho vigente en las distintas Comunidades Autónomas o, en otros términos, posee un efecto reductor de la diversidad jurídica que resulta constitucionalmente admisible. Corresponde en cada caso al Tribunal Constitucional enjuiciar en qué medida el Estado ha hecho un uso correcto de esta regla competencial, así como pronunciarse sobre la posible

---

cedentes del artículo 33.1 LF en la Constitución imperial de 1871 (art. 3) y en la Constitución de Weimar de 1919 (arts. 110 y 111).

Véase, por ejemplo, esta interpretación del artículo 33.1 LF como regla de equiparación de los alemanes frente a cada uno de los *Länder* en T. MAUNZ, *Art. 33* (MAUNZ-DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*), 1966; también, del mismo autor, «Die staatsbürgerliche Gleichheit», en el vol. col. *Gedächtnisschrift Hans Peters*, Berlín, 1967, págs. 558 y ss., y H. U. GAULWAS, «Zur Aktualität des Prinzips bundestaatlicher Gleichheit», en el volumen *Festgabe für T. Maunz*, Munich, 1971, págs. 103 y ss.

(38) El artículo 139.1 sería así una particularización del artículo 14 en cuanto que impediría a las Comunidades Autónomas —y también a las entidades locales— realizar actuaciones discriminatorias en base al origen de las personas o a su vecindad.

Debe notarse, en todo caso, que este sentido que se propone para el artículo 139.1 Constitución, ya defendido en la doctrina, no ha sido atisbado hasta el momento por el Tribunal Constitucional, quien lo ha situado siempre en el mismo plano que el 149.1.1.<sup>a</sup> —esto es, dando por sentado que en él se introducen criterios de homogeneidad jurídica—, aunque de hecho ha venido a prescindir del mismo habida cuenta de la radical incompatibilidad con el principio de autonomía que presenta este precepto así interpretado.

(39) *Ob. cit.*, pág. 192.

violación por las Comunidades Autónomas del límite que tal regla representa para ellas (40).

No vamos a entrar aquí a analizar los concretos problemas interpretativos que plantea esta regla competencial ni tampoco a exponer el papel efectivo que esta cláusula ha jugado en la jurisprudencia constitucional —donde se ha venido utilizando normalmente como un título competencial complementario de otros más específicos formulados por el art. 149.1 Constitución—; simplemente debemos destacar los términos matizados con los que la misma se expresa, que ciertamente no corresponden con el contenido que cabría asociar a una regla o principio de uniformidad en las condiciones de vida.

Debe destacarse, en efecto, que en el artículo 149.1.1.<sup>º</sup> la igualdad no se proyecta sobre cualquier materia, sino sólo sobre los derechos y deberes constitucionales, pero sobre todo —y esto es lo decisivo— que lo que se contempla como título estatal —y límite a las Comunidades Autónomas— es «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad» en el ejercicio de tales derechos y deberes. Expresión esta última con la que se ha pretendido obviamente no cerrar a la normación autonómica todas las materias conectadas con los derechos constitucionales.

Esta posibilidad de las Comunidades Autónomas de legislar sobre materias que tengan incidencia en relación con los derechos y deberes constitucionales ha sido admitida por el Tribunal Constitucional en la medida en que no lo excluyan otros títulos específicos del artículo 149.1 Constitución, y siempre que se respeten las «condiciones básicas» a que se refiere la propia regla 1.<sup>º</sup> del artículo 149.1 (41). Recuérdese en particular cómo el Tribunal Constitu-

---

(40) Dentro de la jurisprudencia constitucional que ha aplicado el artículo 149.1.1.<sup>º</sup> Constitución podríamos quizás destacar, como sentencias que han marcado pautas importantes sobre la distribución competencial en sectores determinados, las de 13 de febrero de 1981, relativa a la enseñanza (art. 149.1.1.<sup>º</sup>, en relación con el art. 27 Constitución); 37/1981, de 16 de noviembre, sobre regulación de actividades económicas (149.1.1.<sup>º</sup>, en relación con art. 38 Constitución), y 32/1983, de 28 de abril, sobre Sanidad (149.1.1.<sup>º</sup>, en relación con arts. 43 y 51 Constitución). Véase también, más recientemente, la STC 154/1988, de 21 de julio, relativa al régimen electoral (149.1.1.<sup>º</sup>, en relación con art. 23.1 Constitución).

(41) Como ejemplo de esta admisibilidad de normaciones autonómicas que inciden sobre derechos constitucionales pueden considerarse, en relación con la libertad de empresa (art. 38 Constitución), las sentencias ya citadas 37/1981, de 16 de noviembre, y 52/1988, de 24 de marzo, así como, en relación con la propiedad privada (art. 33 Constitución), la STC 37/1987, de 26 de marzo, dictada a propósito de la Ley andaluza de reforma agraria. En el FJ 9 de esta última sentencia podemos leer, concretamente, lo siguiente:

cional afirmó ya en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, que la reserva de ley que formula el artículo 53.1 Constitución en relación con los derechos del Capítulo II no puede entenderse referida exclusivamente a la ley del Estado, siendo posible por tanto en principio que por ley autonómica se regulen tales derechos (42). Incluso en relación con los derechos fundamentales en sentido estricto —esto es, los de la Sección 1.ª del Capítulo II— se ha venido a admitir por la jurisprudencia constitucional la posibilidad de existencia de un espacio propio para la legislación autonómica (43).

---

«El artículo 149.1.1.ª de la Norma fundamental... no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma.»

A lo que se añade a continuación:

«corresponde a quien puede establecer aquéllas [las medidas de reforma agraria] disponer las limitaciones y deberes de los propietarios a que deban dar lugar, respetando en su caso las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o de las posiciones jurídicas fundamentales, reservadas a la legislación del Estado».

(42) En el FJ 2 de esta sentencia se señaló que si toda ley aludida en el artículo 53.1 Constitución hubiera de ser ley del Estado, entonces carecería de sentido la competencia prevista en el 149.1.1.ª. A lo cual se añade que «una interpretación de este género vendría casi a vaciar muchas de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de los deberes garantizados por la Constitución».

(43) Véanse en particular, en relación con la enseñanza, la sentencia de 13 de febrero de 1981 y, especialmente, la STC 137/1986, de 6 de noviembre, sobre la Ley vasca de Ikastolas (FJ 3).

Esta admisibilidad de una legislación autonómica en materia de derechos fundamentales cabría concebirla también en otros supuestos distintos de la enseñanza, aunque no, obviamente, en buena parte de los derechos que se contemplan en la Sección 1.ª, en virtud de los diversos títulos competenciales del artículo 149.1 Constitución distintos de la regla 1.ª (piénsese en derechos como la libertad personal —en el que opera, además de la reserva constitucional de ley orgánica, la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación penal y procesal—, la tutela judicial efectiva —competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal— o huelga —competencia sobre la legislación laboral—).

En todo caso, el tema de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en relación con los derechos fundamentales debe plantearse de forma singularizada sobre cada derecho fundamental y resulta difícilmente abordable desde una perspectiva abstracta y general. Esto último es lo que intentó la STC de 14 de julio de 1981, cuyas afirmaciones sobre el tema (FJ 5) hay que entenderlas matizadas por la propia jurisprudencia constitucional producida con posterioridad (recuérdese que en aquella ocasión el Tribunal afirmó, entre otras cosas, que los derechos fundamentales, como elementos esenciales del ordenamiento objetivo, «no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado»). Sobre la necesidad de matizar en cada caso la respuesta a la cuestión de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas en relación con los derechos fundamentales llamó la atención L. MARTÍN-RETORTILLO en la comunicación presentada a estas mismas *Jornadas* en 1983 —«Derechos y libertades fundamentales: estándar europeo, estándar nacional y competencia de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *La organización*

No sería exacto, por tanto, hablar de una uniformidad de las condiciones de vida por referencia al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> Constitución, pues se trata allí sólo de los derechos y deberes constitucionales y además no se asegura en realidad la uniformidad de su regulación en todo el territorio nacional, sino estrictamente una regulación unitaria de «las condiciones básicas que garanticen la igualdad» en su ejercicio.

D) Por lo que respecta a los preceptos que se orientan hacia el logro de un equilibrio económico territorial, no cabe duda de que se trata de preceptos que —conectados con los principios de Estado social (art. 1.1. Constitución) e igualdad sustancial (art. 9.2 Constitución)— ejercen su impronta sobre nuestro sistema de las autonomías territoriales incidiendo en particular sobre el tema, sin duda central en el mismo, de la financiación de las Comunidades Autónomas.

Pero no pueden perderse de vista tampoco los precisos términos —acertados, a mi juicio— en los que se expresan dichos preceptos constitucionales, a la vista de los cuales no puede decirse que se postule una estricta uniformidad de las condiciones de vida. Recuérdese, en efecto, que la Constitución habla ya en su artículo 2 de *solidaridad* entre las «nacionalidades y regiones» que integran España, y en relación con las Haciendas autonómicas, de un principio de «solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1). Principio de solidaridad que, según el artículo 138.1, exige «*un equilibrio económico adecuado y justo* entre las diversas partes del territorio español» cuya garantía se encomienda al Estado (44). Como concreto

---

*territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984, págs. 1813 y ss., 1831 y ss.—, donde subrayaba en particular la diferencia en este punto detectable entre la Constitución de 1931 —que declaraba de la exclusiva competencia del Estado «la regulación de los derechos y libertades constitucionales»— y la vigente Constitución de 1978.

La cuestión es compleja porque, como es sabido, incide aquí, además de las reglas constitucionales y estatutarias sobre distribución de competencias, la reserva de ley orgánica formulada por el artículo 81.1 Constitución en relación con el «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas». Con todo, debe decirse que la orientación manifestada en la STC 137/1986, de 6 de noviembre, fue la de prescindir de la reserva de ley orgánica a la hora de abordar problemas competenciales y resolver éstos exclusivamente sobre la base de las reglas competenciales de la Constitución y los Estatutos.

(44) El párrafo 1 del artículo 138 se expresa, concretamente, en los siguientes términos:

«El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.»

instrumento en este sentido se prevé un Fondo de Compensación, que pretende «*corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad*» (art. 158.2) (45). De otra parte se contempla como uno de los objetivos de la acción de los poderes públicos el logro de *una distribución de la renta regional más equitativa* (art. 40.1) y como uno de los fines de la planificación económica general el de *armonizar y equilibrar el desarrollo regional* (46). Formulaciones todas ellas que giran en torno a las ideas de equilibrio, equidad o armonía, y en relación con las cuales no sería exacto decir que se apunte hacia una invariable uniformidad de las condiciones materiales de vida, ni siquiera como objetivo o ideal a alcanzar (47).

---

Esta visión del principio de solidaridad se completa con la prohibición de privilegios económicos o sociales que se formula en el párrafo 2 del mismo artículo:

«Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.»

(45) Sobre la cuantía y criterios de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial —del que son beneficiarias todas las Comunidades Autónomas—, véase el artículo 16.1 de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y artículos 2 y ss. de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (Ley 7/1984, de 31 de marzo).

Téngase en cuenta también que la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado tiene —de acuerdo con los criterios que actualmente se utilizan para fijar esa participación— algún alcance «redistributivo». Vid. artículo 13 de la LOFCA y punto 3.1.2 del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991 («BOE» de 3 de noviembre de 1988). Los criterios establecidos en este acuerdo suponen que la variable básica a manejar es la población, pero se atribuye notable importancia a la superficie —lo que supone, obviamente, mayores ingresos *per capita* para las regiones de menor densidad de población—, y se tiene en cuenta también la riqueza relativa, aunque, en este último caso, con ponderación muy reducida.

Al margen ya de las transferencias de recursos del Estado a las Comunidades Autónomas, debe observarse que el principio de solidaridad inspirará también —de acuerdo con el artículo 16.6 de la LOFCA— las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público estatal. Dicho principio de solidaridad tiene —por otra parte— una dimensión «intracomunitaria» que subraya el artículo 2.2 de la LOFCA: «Cada Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad.»

(46) Véanse los instrumentos que al efecto se contemplan en la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, y en el RD 1535/1987, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley.

(47) En realidad, ni siquiera en un sistema centralizado es posible que el Estado garantice una estricta homogeneidad espacial en la cobertura de los servicios públicos (piénsese en la enseñanza superior o en servicios sanitarios altamente especializados), o que existan en todos los lugares las mismas posibilidades efectivas de acceso al mercado de trabajo, o que se suministren los mismos bienes y servicios por la iniciativa privada, o que sean idénticas las condiciones ambientales de vida.

En un Estado organizado sobre la base de las autonomías territoriales, es obvio que el ejercicio de tal autonomía constituye un legítimo factor de diversificación:

Téngase en cuenta también, por último, que el artículo 158.1 Constitución se refiere a la garantía por el Estado de «un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español», previsión ésta que tiene como presupuesto implícito la existencia de unos distintos niveles de prestación de servicios en las diversas partes del territorio y, en concreto, en las diversas Comunidades Autónomas (48).

E) No creo tampoco, por lo demás, que la fórmula «uniformidad de las condiciones de vida» sea una expresión adecuada para aludir a todos estos preceptos constitucionales —como hemos visto, altamente heterogéneos por su contenido y efectos en relación con nuestro sistema de las autonomías— o a una parte de ellos.

La noción de *condiciones de vida* resulta prácticamente omnicomprensiva. Se puede reconducir a ella todo cuanto, dentro del entorno en que vivimos, tiene que ver con esa «calidad de vida» a la que alude la Constitución en su Preámbulo. Apelar a una *uniformidad* en todas esas circunstancias que confluyen sobre la calidad de vida resulta ser, además de poco realista, inadecuado dentro de un Estado como el nuestro por contradictorio con el principio de autonomía.

Es obvio que si se acepta esta fórmula como válida, se hace necesario realizar a continuación una serie de matizaciones que aclaren su sentido, como con muy buen criterio hace J. M.<sup>a</sup> BAÑO ya en la Introducción de su libro. En estas matizaciones se señala concretamente que:

---

los niveles efectivos de prestación de los servicios de competencia autonómica estarán necesariamente en función de la capacidad de gestión de cada Comunidad y de sus propias opciones sobre el nivel de gasto público y sobre las prioridades a perseguir. A compatibilizar dicha diversificación con un deseable equilibrio territorial se orientan los preceptos constitucionales que hemos citado.

(48) Se admite implícitamente la existencia de distintos niveles de prestación en servicios públicos no fundamentales, pero también se admiten diferencias en los servicios fundamentales, en relación con los cuales el Estado garantiza tan sólo *un nivel mínimo*.

Sobre esta previsión del artículo 158.1 Constitución, que hasta el momento no ha sido efectivamente aplicada, véase el artículo 15 LOFCA, en el cual la garantía de un nivel mínimo por el Estado se refiere tanto a los servicios fundamentales de competencia de las Comunidades Autónomas como a los de competencia del Estado. Resulta sorprendente que el párrafo 3 de este artículo 15 considere como nivel mínimo el nivel medio de prestación de los servicios en el territorio nacional, disposición que, de llegar a ser efectiva, supondría el logro de una homogeneidad total en los niveles de prestación, lo cual, obviamente, privaría de sentido a esta garantía por el Estado de un nivel mínimo.

- a) La uniformidad no se refiere a *todas* las condiciones de vida, sino tan sólo a aquellas que, directa o indirectamente, resultan de la acción de los poderes públicos.
- b) No se pretende una estricta uniformidad en tales condiciones, sino la minoración o amortiguación de la diversidad garantizando un mínimo uniforme de servicios.
- c) Ese mínimo garantizado no se refiere siquiera a todos los servicios y prestaciones públicas, sino tan sólo a algunos de ellos: los más importantes y básicos (49).

Ahora bien, a mi modo de ver es justamente esta necesidad de matizar la que cuestiona la propia utilidad de la fórmula, pues se trata de matizaciones que la propia Constitución ya ha hecho y que, por tanto, resultan innecesarias si nos atenemos a los términos que lucen en la misma (50).

#### IV. FINAL

Creo por todo ello, en definitiva, que debe prescindirse de la expresión «uniformidad de las condiciones de vida» para aludir a un principio o regla constitucional de nuestro sistema de las autonomías territoriales. Otra cosa distinta es obviamente que tal expresión se utilice desde una perspectiva no jurídica, como alusiva a una genérica tendencia social observable en nuestro país, o incluso a nivel internacional (por ejemplo, en el ámbito comunitario).

En todo caso debo advertir que en modo alguno pretendo minimizar o relativizar la importancia de los diversos temas de fondo que han ido aflorando al hilo de estas reflexiones. No creo que pueda relativizarse así la importancia de la garantía de una homogeneidad jurídica básica —que la Constitución asegura a través de las competencias estatales de su art. 149.1, a través de las previ-

---

(49) *Las Autonomías Territoriales*, págs. 27-28.

(50) No ignora, naturalmente, J. M.<sup>o</sup> BAÑO los reparos que pueden oponerse a la fórmula y admite que habría otras más acertadas, pero a pesar de ello se inclina por utilizar la expresión «uniformidad de las condiciones de vida» porque, a su juicio, la misma ha calado ya en la doctrina y en la jurisprudencia (*ob. cit.*, páginas 34-36).

A mi modo de ver, este último dato —que la expresión haya calado en la doctrina y en la jurisprudencia— resulta, con referencia a nuestro país, al menos cuestionable. Espero, por el contrario, que estemos todavía a tiempo de evitar su consolidación.

siones de ley orgánica (art. 81.1), y en última instancia a través de la fórmula excepcional de las leyes de armonización del art. 150.3— ni, en particular, la importancia de la regla 1.ª del artículo 149.1. Tampoco creo, por supuesto, que puedan marginarse las exigencias de equilibrio económico territorial reiteradamente formuladas por la Constitución y que sin lugar a dudas ejercen un papel «caracterizante» de nuestro Estado de las autonomías.

Las observaciones hechas tienen, por tanto, un sentido marcadamente terminológico. Pero no cabe duda de que en el mundo del Derecho las palabras son importantes porque constituyen inevitablemente los vehículos a través de los cuales aquél se expresa. No sabemos quién aplicará en un futuro más o menos próximo las expresiones que hoy acuñamos y si estará suficientemente advertido de los equívocos que encierra, razón por la cual conviene evitar, siempre que se pueda, tal posibilidad de equívocos (51).

---

(51) Una sorprendente utilización de la idea de uniformidad en relación con las potestades normativas autonómicas se encuentra en la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1988 (Arz. 4533), sentencia en la que se dio por buena la anulación del Reglamento de la Junta de Andalucía de desarrollo de la Ley andaluza de reforma agraria de 3 de julio de 1984 por haberse omitido el Informe previo del Consejo de Estado.

Los razonamientos que desarrolla el Tribunal Supremo en la sentencia giran en torno, naturalmente, al carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado en el supuesto concreto sobre la base de los preceptos legales aplicables (arts. 22 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y 44 del Estatuto de Andalucía). Como argumento en defensa de la obligatoriedad del dictamen se señala, concretamente —Fundamento Tercero—, que tal obligatoriedad contribuirá a la «coordinación de funciones», así como a la «uniformidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas» (idea esta última que reaparece en el Fundamento Cuarto).