

CARACTER DE LAS LEYES DE ARMONIZACION

POR

ELISEO AJA

Y

FRANCESC DE CARRERAS

La Constitución establece un sistema ordinario para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas basado en los siguientes elementos:

Los artículos 149.1 y 148.1 contienen tanto las competencias que el Estado se reserva como los dos grandes grupos de competencias que pueden ser asumidas por las CCAA a través de sus respectivos Estatutos, según el procedimiento utilizado para la aprobación.

El artículo 149.3 cierra la operación anterior de distribución, fijando la titularidad estatal de todas aquellas competencias que pudiendo haber sido asumidas por las CCAA no lo fueron.

Además, una serie de principios formulados por la Constitución —solidaridad entre CCAA, igualdad de todos los españoles...— condicionan y orientan el ejercicio de las competencias tanto del Estado como de las CCAA. Y, por último, el principio general de supremacía de la Constitución se impone a ciudadanos y poderes públicos.

Dentro de este cuadro general, son los Estatutos de autonomía los que determinan en primer lugar las competencias de cada CA y del Estado¹. En principio, la forma de modificar la distribución de competencias es la reforma de los Estatutos, como expresamente disponen los artículos 147.3 y 148.2 de la Constitución.

Pero la Constitución también prevé medios extraordinarios o excepcio-

¹ En principio no existen discrepancias sobre este criterio, pero a veces se resalta la supremacía general de la Constitución, que nadie cuestiona, tendente a minusvalorar la función determinante de los Estatutos. Por ello nos parece clarificadora la posición del Tribunal Constitucional:

«Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias» (STC 18/1982, de 4 de mayo).

La propia sentencia añade que de no producirse la asunción del Estatuto entra en juego la cláusula de competencia residual del Estado, y siempre —como en cualquier otro tema y no de forma especial en éste— interviene el principio de supremacía de la Constitución, en sus varios efectos (vinculación superior, interpretación conforme a la Constitución, etc.).

nales para modificar el ejercicio de las competencias respectivas del Estado y de las CCAA sin reformar los Estatutos, a través de las vías del artículo 150 CE.

El carácter extraordinario de estos supuestos estriba justamente en que alteran las facultades respectivas del Estado y de las CCAA, amenazando el equilibrio que, en todo Estado compuesto, establece la Constitución entre las partes y el todo. Por eso la Constitución exige mayorías cualificadas o controles especiales para las decisiones que alteran la distribución ordinaria de competencias.

La justificación de estas vías extraordinarias es la posibilidad de flexibilizar la distribución inicial de competencias, si nuevas circunstancias aconsejan cambios en las facultades estatales o autonómicas para su ejercicio más eficaz, o si la experiencia recomienda modificaciones, por ejemplo, para igualar las competencias de varias CCAA en una materia cuyo reparto inicial resultara disfuncional, sin presentar la importancia que parece implicar una reforma estatutaria.

Una razón parcialmente diferente de su admisión se encuentra, probablemente, en la inseguridad de los propios constituyentes ante el resultado final del proceso autonómico, dada la relevancia del principio dispositivo de las CCAA en su realización.

Y la misma influencia de la Constitución de la II República, que previó soluciones parecidas ante problemas semejantes: los artículos 18, 19 y 20 del texto de 1931 contienen mecanismos paralelos a los del actual artículo 150 CE; es conocida la influencia de la Constitución republicana sobre el texto actual, en general, y aún más en materia de CCAA.

En todo caso tal influencia nos parece evidente en las leyes de armonización. Ningún otro ordenamiento conoce una figura idéntica a la ley de armonización del artículo 150.3 de nuestra Constitución² y su origen se encuentra claramente en el primer párrafo del artículo 19 de la Constitución republicana de 1931.

La semejanza entre el texto republicano

«El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad.»

y el actual

«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunida-

² Resulta especialmente importante diferenciarla del artículo 72 y concordantes de la Ley Fundamental de Bonn, con los que a veces ha sido comparada. El supuesto alemán se refiere a la posibilidad de que la Federación legisle en materias de competencia concurrente, concurrencia que, en sentido estricto, no existe como regla general en nuestra Constitución.

Mucho menos puede compararse con el artículo 117 de la Constitución italiana, puesto que allí el «interés nacional» constituye un límite general negativo a la legislación regional, mientras que en España el «interés general» viene configurado como circunstancia habilitante positiva de carácter excepcional.

des Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.»

es notable, especialmente si prescindimos de la sustitución del Tribunal Constitucional por las Cortes para la apreciación de la necesidad; y aún lo era más en el primer texto elaborado por la Constituyente y que evolucionó hasta la redacción actual³.

No requiere un gran esfuerzo la distinción entre la ley de armonización y otras figuras próximas de la propia Constitución⁴. Tanto su finalidad como su procedimiento, verdaderamente específicos, permiten una configuración propia, que entendemos realizada en torno a los siguientes caracteres:

1. Constituye un medio excepcional de intervención del Estado en las competencias exclusivas de las CCAA.

2. La intervención se justifica por la existencia de un interés general a proteger.

3. Debe limitarse a establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA.

4. Su aprobación requiere un procedimiento legislativo especial señalado por la propia Constitución.

5. Su aplicación plantea problemas especiales de relación con las disposiciones de las CCAA.

La excepcionalidad de las leyes de armonización requiere una definición lo más ajustada posible de su naturaleza, como garantía de las competencias de las CCAA. Su importancia ha sido puesta de manifiesto por las reacciones despertadas por los dos proyectos de ley de armonización presentados

³ El Anteproyecto constitucional decía:

«El Estado podrá dictar leyes de bases para armonizar las disposiciones normativas territoriales, aun en el caso de materias atribuibles a la competencia de los Territorios Autónomos, cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Senado la apreciación de esta necesidad.»

Debe recordarse que en el Anteproyecto el Senado venía configurado mucho más claramente como Cámara de las CC. AA., lo que explica que sustituya al TC de la II República, y que sea a su vez sustituido definitivamente por las Cortes.

Como ahora, también en la II República esta figura tenía un sentido marcadamente excepcional; refiriéndose a ello dice Adolfo Posada: «...en los artículos 19 y 20 se hacen serias reservas en favor de la competencia estatal en circunstancias excepcionales...», A. Posada, *La nouvelle Constitution espagnole*, Sirey, París, 1932, pág. 137.

⁴ Varios autores, especialmente Muñoz Machado y García de Enterría-T. R. Fernández, plantearon inicialmente el paralelismo técnico entre la ley de armonización y la ley marco del artículo 150.1.

Siendo cierto que ambas son leyes estatales destinadas a orientar la legislación de las Comunidades Autónomas, y que pueden utilizar una técnica parecida, existe una diferencia esencial. Mientras la ley marco supone la cesión «voluntaria» por el Estado de algunas competencias propias, la ley de armonización significa la limitación unilateral por el Estado de facultades que las Comunidades habían asumido en sus Estatutos.

Otras diferencias estriban en que la ley marco se refiere a «principios, bases y directrices», mientras la ley de armonización habla sólo de «principios», el procedimiento legislativo es notablemente diferente y la ley marco permite un control parlamentario sobre las normas autonómicas que no existe en la de armonización.

en la anterior legislatura, especialmente por la LOAPA. Se ha dicho, con razón, que tan desafortunado proyecto ha invalidado para el futuro la utilización de las leyes de armonización, figura que, sin embargo, podría ser precisa en más de una circunstancia.

1. MEDIO EXCEPCIONAL DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO
EN LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

La consecuencia última de la ley de armonización es que modifica la distribución de competencias realizada por los Estatutos entre el Estado y las CCAA, en detrimento de éstas sin proceder a la reforma de los Estatutos.

Esta posibilidad de que las instituciones centrales asuman competencias de las instituciones autonómicas implica tal riesgo para el equilibrio del Estado compuesto que explica la elevadísima mayoría (dos tercios) que requería el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución de 1931, lo mismo que las severas garantías que la actual Constitución exige a las leyes de armonización.

Así lo ha reconocido la doctrina española. García de Enterría y T. Ramón Fernández consideran a las leyes de armonización «supuesto excepcional», que justifica las cautelas requeridas para su aprobación⁵. Muñoz Machado las califica como «fórmulas de uso excepcional» e «intervención extraordinaria» del Estado en las competencias de las CCAA, por lo que recomienda el «carácter restrictivo para su empleo»⁶. Más claramente, si cabe, Leguina las valora como «instrumento muy peligroso para las autonomías»⁷. En el mismo sentido se pronuncian estudiosos extranjeros, como Vandelli, Moderne y Bon⁸.

Como se ha resaltado incidentalmente, este carácter excepcional explica el procedimiento agravado que la Constitución estableció para su elaboración, al que nos referiremos con detalle, y parece aconsejar un uso muy restringido de tal tipo de ley.

Aunque el tenor literal del 150.3 parezca indicar otra cosa («aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas» —las CCAA—), conviene aclarar que la ley de armonización sólo puede afectar a competencias

⁵ E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, 3.ª ed., Madrid, 1979, pág. 270.

⁶ S. Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las C. A.*, Madrid, 1979, páginas 86 y 87.

⁷ J. Leguina, *Las Comunidades Autónomas*, en Predieri-García de Enterría, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, págs. 790 y sigs.

Esta y las anteriores citas sobre el carácter excepcional son anteriores a la presentación del proyecto de LOAPA; sería más fácil aún encontrar acentuado el carácter extraordinario en los trabajos surgidos a raíz de tal proyecto. Por otra parte, las dos citas anteriores corresponden a estudiosos que participaron en la Comisión de Expertos que elaboró el Informe sobre las Autonomías, antecedente inmediato y justificativo de la LOAPA, lo que les confiere aún mayor importancia.

⁸ L. Vandelli, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milán, 1980, págs. 315 y sigs.; F. Moderne y P. Bon, *Les autonomies regionales dans la Constitution espagnole*, París, 1981, págs. 136-137.

exclusivas de las CCAA, como tempranamente puso de relieve Muñoz Machado⁹.

Es evidente que carecería de sentido una ley de armonización para regular una materia que sea competencia exclusiva del Estado, pero tampoco tendría sentido una ley de armonización sobre materias de competencia legislativa compartida entre el Estado y las CCAA (las designadas en el artículo 149.1 como legislación básica), porque en ellas el Estado puede establecer los principios que deben seguir las leyes de desarrollo de las CCAA.

Resultaría absurdo seguir el procedimiento agravado de la ley de armonización cuando el mismo resultado puede obtenerse con una ley ordinaria de este tipo. Es más, resultaría inadecuado, porque significaría un cambio en el sistema de fuentes del Derecho previsto en la Constitución y porque iría contra el uso restringido que requiere la ley de armonización por su carácter excepcional.

Así pues, pese al tenor literal del artículo 150.3 CE, las leyes de armonización sólo pueden versar sobre materias que sean competencia exclusiva de las CCAA.

Sin embargo, es obvio que ninguna ley, ni siquiera las orgánicas, puede modificar los Estatutos de autonomía ni las competencias que han asumido, al margen del procedimiento previsto para su reforma; por ello la ley de armonización no afecta a la titularidad de las competencias autonómicas, sino sólo a su ejercicio, como puntualiza el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En definitiva, la ley de armonización produce un cambio de competencia funcional de la CA: mientras antes ésta podía regular la materia sin más límite que la Constitución y el propio Estatuto, después de la ley de armonización debe respetar también los principios contenidos en dicha ley.

2. LAS LEYES DE ARMONIZACION Y EL INTERES GENERAL

La primera parte del artículo 150.3 CE nos permite deducir la *ratio* de las leyes de armonización. Esta es la siguiente: en el supuesto de que las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzcan una desarmonía y ésta vaya contra el interés general, el Estado —es decir, en este caso el órgano correspondiente, las Cortes Generales— elaborará y aprobará una ley de armonización.

Vamos a examinar en este apartado qué hay que entender por desarmonía y qué significado debemos dar al concepto interés general.

A primera vista puede parecer que el término desarmonía equivale al término diversidad. A partir de este razonamiento, para evitar esta desarmonía hay que uniformizar todas las normas, hay que igualarlas. No creemos, sin embargo, que sea éste el caso. Por el contrario, los términos desarmonía o armonía presuponen la diversidad, pero ésta no es causa, sino, simplemente, un requisito de existencia. En efecto, el término armonía se utiliza en el campo de la estética y, muy especialmente, en el de la música. Y, en este

⁹ S. Muñoz Machado, *op cit.*, págs. 59 y 87.

último de manera muy clara, se dice que hay armonía no porque todas las notas sean iguales y todos los instrumentos idénticos, sino cuando surge la misma de la diversidad de sonidos y notas. Si acudimos a los diccionarios, el de la Real Academia de la Lengua Española da a la palabra «armonizar» el sentido de «hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin», y el Diccionario Casares da una definición sustancialmente igual. Por tanto, la armonía no sólo es compatible con la diversidad, sino que la presupone.

¿Qué es entonces lo que produce desarmonía? Lo que produce desarmonía es que la existencia de dos o más disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas tenga como consecuencia la vulneración del interés general. La previsión constitucional contenida en el artículo 150.3 ha sido configurada, por tanto, para evitar que la relación entre dos o más normas, aprobadas por los órganos correspondientes de cada Comunidad Autónoma, perjudique al interés general. Hay que subrayar que estas normas son, en sí mismas, perfectamente válidas. En el caso de que no lo fueran, la manera de proteger el interés general en un Estado de Derecho sería la de acudir a la jurisdicción correspondiente y, por supuesto, no haría falta una ley del Estado para remediar la situación. En efecto, la desarmonía no se produce ni porque las normas sean diversas ni porque contengan algún vicio de legalidad o de constitucionalidad y ni siquiera porque una de ellas vaya contra el interés general, sino precisamente porque la relación entre las mismas perjudica a éste¹⁰. Es sólo para este caso excepcional que el constituyente creó las leyes de armonización.

Como hemos dicho, el segundo tema a plantear es el de delimitar el sentido que tiene el término «interés general», que es utilizado en diversas ocasiones a lo largo del texto constitucional¹¹. En este caso se trata, sin duda, de un típico concepto jurídico indeterminado. El tratamiento moderno de los conceptos jurídicos indeterminados ha tenido gran importancia para fijar con precisión el concepto de Estado de Derecho. Y en un Estado de este tipo estos conceptos deben ser considerados como conceptos jurídicos¹² y

¹⁰ Aquí se plantea el tema de si las leyes de armonización pueden promulgarse antes de que legislen las Comunidades Autónomas, es decir, si pueden ser *ex ante*, o deben producirse siempre una vez éstas hayan legislado, es decir, deben ser siempre *ex post*. En este punto las posiciones se han presentado extremadamente enfrentadas, sobre todo al permitir el proyecto de LOAPA las leyes de armonización *ex ante*. A nuestro modo de ver, la cuestión no encierra tanta trascendencia y creemos que, aunque lógicamente lo habitual será que sean *ex post*, no hay obstáculo para que sean *ex ante* por dos razones. Primera, porque el Estado puede prever, antes de que las Comunidades Autónomas hayan legislado, que, en caso de no respetarse determinados principios, éstas pueden, al ejercer sus potestades legislativas, lesionar el interés general. En segundo lugar, porque, en caso de competencias que sean asignadas a muchas o a todas las Comunidades Autónomas, sería absurdo que el Estado debiera esperar a que todas legislaran, perjudicándose en el entretanto el interés general.

¹¹ Exactamente hay una remisión al término «interés general» en los siguientes artículos: 149.1.20.ª, 34.1, 128.2, 44.2, 149.1.24.ª, 128.1, 30.3, 47. Además, naturalmente, del 150.3. Aunque es obvio, y el tema ha sido estudiado por la doctrina, el significado que hay que dar al término «interés general» es distinto en unos artículos y en otros.

¹² La doctrina sobre los mismos ha sido excelentemente tratada por F. Sainz Moreno, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976. En su parte final expone el concepto de «interés público» (similar al de interés general)

ser tratados como tales, lo cual implica que su contenido no debe ser algo que se deje a la libre voluntad de un órgano político, como son las Cortes Generales, sino que éstas deben actuar no de forma arbitraria, sino discrecional, es decir, dentro de unos determinados parámetros jurídicos. Y el interés general del que hablamos no puede tener otros parámetros que los deducibles de la misma Constitución, tanto de los valores y principios que la inspiran como del texto en su conjunto. A estos efectos tendrá especial importancia la aplicación de los valores superiores del ordenamiento jurídico enumerados en el artículo 1, las finalidades establecidas en el preámbulo y los principios generales de la organización territorial del Estado contenidos en los artículos 137, 138 y 139, además, lógicamente, del precepto fundante del derecho a la autonomía contenido en el artículo 2. Asimismo deberán examinarse con especial cuidado las razones de fondo del reparto competencial por materias establecido en los artículos 148 y 149, que es la concreción elaborada por los constituyentes de cuál es el mejor modo de proteger el interés general.

Porque, efectivamente, el interés general no es un concepto metafísico, al modo del «bien común» de cierto iusnaturalismo, sino un bien muy concreto, a proteger jurídicamente, y que debe ser deducible del sistema constitucional en su conjunto. En definitiva, no es «interés general» aquello que las Cortes consideren que es interés general, sino que es «interés general» aquello que las Cortes Generales consideran como tal, siempre que ello haya sido deducido como concepto jurídico a extraer del sistema constitucional.

De este modo, la aplicación correcta de qué debe ser el interés general está garantizada por dos vías: una parlamentaria y otra jurisdiccional.

La vía parlamentaria consiste en que las leyes de armonización tienen unas características procedimentales que las configuran como un tipo específico de ley. De ello trataremos en el apartado 4. Sólo cabe anticipar aquí que el distinto procedimiento tiene como finalidad esencial garantizar la protección de ese «interés general» vulnerado al que la ley de armonización quiere amparar.

La segunda vía es la jurisdiccional; y no puede ser otra, tratándose de normas con valor de ley, que la intervención, naturalmente a requerimiento de parte legitimada, del Tribunal Constitucional.

Desde un punto de vista formal, el Tribunal puede apreciar que el interés general a proteger —que ha sido señalado de manera expresa por un acto previo a la iniciativa legislativa propiamente dicha— no ha sido adecuadamente cubierto por la ley de armonización: bien por defecto o bien por exceso. En el primer caso, puede considerarse que ha habido una actuación parlamentaria irregular al no cumplir el objetivo por el cual existen este tipo de leyes: la protección del interés general señalado en el acto legislativo previo en el cual se aprecia la necesidad. En el segundo, por cuanto puede de-

como concepto jurídico (págs. 313 y sigs.). Es de justicia resaltar que el tema ha sido una de las preocupaciones centrales del profesor García de Enterría —a quien Sainz Moreno dedica su libro—, puesta ya de manifiesto en su conferencia de 1962 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo*, publicada en el núm. 38 de la «RAP» y por Ediciones Civitas, Madrid, 1974.

cirse que la Constitución señala una «reserva de tipo de ley de armonización»: la ley de armonización debe utilizarse sólo para los casos expresamente previstos en el artículo 150.3 CE. En caso de que una ley de armonización regulara casos que desbordaran este marco, el Tribunal Constitucional podría declarar sólo armonizadores determinados preceptos que cumplieran los requisitos de tales; y no armonizadores, pero quizá válidos en caso de que las Cortes Generales fueran competentes para regular tal materia, a los demás preceptos. Estos preceptos no armonizadores podrían luego ser modificados por una ley ordinaria sin pasar por los dificultosos trámites de una ley de armonización.

Por último, el Tribunal Constitucional puede apreciar otro tipo de vicio en una ley de armonización: que el «interés general» determinado por las Cortes que pretende proteger —y que realmente protege— la ley no sea conforme a la Constitución y, por tanto, no deba ser amparado por tratarse de una decisión política contraria a la Constitución o, cuando menos, sin cobertura constitucional.

3. EL CONTENIDO DE LAS LEYES DE ARMONIZACION

El artículo 150.3 CE es breve, pero explícito, en cuanto al contenido de las leyes de armonización: son leyes que establecen «los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de las materias atribuidas a la competencia de éstas». Hagamos un breve análisis de este texto:

a) *Ley de principios*

Efectivamente, las leyes de armonización deben ser leyes de principios. Hemos ya hecho un primer análisis del término armonizar y hemos visto cómo ello no significa igualar o uniformar normas, sino que presupone lo contrario. Aquí seguiremos examinando este término y matizaremos lo dicho antes en el sentido de que las leyes de armonización sí tienen un aspecto indudablemente uniformador: uniforman los principios y dejan margen a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas para que legislen con respeto a estos principios.

La doctrina no ha perfilado con precisión qué cosa es, en la Constitución, una ley de principios¹³. El significado gramatical de la palabra «principio»

¹³ A. Predieri, *El sistema de fuentes del Derecho*, en Predieri-García de Enterría, *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 223-228, establece los distintos significados que la Constitución española da a la palabra «principios». Respecto al caso concreto del artículo 150.3 mantiene que norma de principios es aquella norma «de rango inferior al constitucional que, en sus relaciones con otras normas, establecen principios a las que éstos deben ajustarse» (págs. 223-224). Más adelante habla —refiriéndose también al supuesto del artículo 150.3— que estas normas de principios «constituyen un límite al ejercicio de un poder legislativo, atribuido institucionalmente» con una función «habilitadora y directiva». Por su parte, el Tribunal Constitucional no ha tratado específicamente el tema, aunque al hablar de las normas básicas o bases —tema, éste sí, que ha perfilado mejor— parece que identifique principios con bases.

nos sitúa en una pista certera. Pero, interpretando el contexto del 150.3 CE, podemos llegar a deducciones más precisas. En efecto, el párrafo primero del mismo artículo indica que las leyes marco están compuestas de principios, bases y directrices. Es decir, aplicando un elemental precepto hermenéutico, podemos deducir que los principios son cosa distinta de las bases y las directrices. La «directriz» parece indicar un precepto de carácter finalista, que señala objetivos. Las «bases» parecen aludir a preceptos insuficientes en sí mismos y que están necesitados de desarrollo legislativo.

¿Qué es, en este contexto, un principio? Un principio sería, a nuestro parecer, un tipo de precepto que vincula positiva y negativamente a quien va dirigido. Positivamente, en el sentido que informa toda legislación, y negativamente porque esta legislación no puede contradecir lo establecido por el principio en cuestión. Es decir, las leyes de las Comunidades Autónomas habrán de incorporar estos principios a su legislación y no podrán infringirlos.

b) *Principios necesarios*

El que los principios deban ser necesarios pone un límite —el de necesidad— a los mismos. ¿En qué sentido los principios deben ser necesarios? En que deben ser principios únicamente dirigidos a poner remedio a la situación de perjuicio del interés general que la vigencia —real o posible— de dos o más normas de las Comunidades Autónomas provoca. Establecer principios para finalidades que no sean las reservadas a las leyes de armonización sería salirse del marco establecido en el artículo 150.3 CE.

c) *Para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas*

Ya hemos visto que las leyes de armonización no pueden modificar la asignación de competencias a las Comunidades que han establecido —y sólo pueden establecer— los textos de los Estatutos, tal como se deduce del artículo 147.2, d) CE. Modificar competencias de las Comunidades Autónomas sería, de hecho, armonizar Estatutos, y ello no es posible tanto si nos atenemos al artículo 147.3 CE —que trata del procedimiento de reforma de los Estatutos— como si tenemos en cuenta el tenor literal del artículo 150.3 CE, que de manera inconfundible dice que lo que hay que armonizar son las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas —y, por tanto, no los Estatutos, que son leyes del Estado.

Hemos visto que sólo podían armonizarse normas relativas a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Dado que la primera Cons-

Véanse las Sentencias de 28 de julio de 1981 promovidas contra la ley de Cataluña, por la que se regula la transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, y la de 28 de enero de 1982, que resuelve el conflicto positivo de competencias planteado en relación con el tema de la dependencia de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma Vasca. Un análisis crítico de las sentencias en el artículo de Avelino Blasco Esteve, *Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional*, «REDA», núm. 33, abril-junio 1982, págs. 301-315.

titución habla de «disposiciones normativas», puede entenderse que éstas abarcan tanto a leyes como a reglamentos. Lo primero es obvio y no precisa de comentario alguno.

Por lo que se refiere a los reglamentos, si tenemos en cuenta el razonamiento anterior respecto a lo superflua que sería una ley de armonización en competencias legislativas no exclusivas de las Comunidades Autónomas (es decir, en aquéllas acotadas por bases, normas básicas, legislación básica, etc.), el tipo legislativo ley de armonización se revela todavía más inútil. Como es ya comúnmente aceptado¹⁴, la potestad reglamentaria requiere una previa habilitación legislativa. Esta ley habilitante, sin pasar por el procedimiento gravoso al que obliga el 150.3 CE, puede ejercer las funciones armonizadoras sin dejar de ser ley ordinaria.

Sin embargo, habría que establecer aquí una excepción: la de los reglamentos organizativos. También es comúnmente aceptado que el ordenamiento jurídico español sólo admite, como reglamentos independientes de la ley, a los reglamentos organizativos. Para estos casos podría necesitarse, en los supuestos previstos, una ley que los pudiera armonizar. Sin embargo, esta circunstancia se nos aparece más como posible que como probable. En efecto, es muy difícil imaginar unas normas reglamentarias organizativas que puedan vulnerar el interés general y, por tanto, que puedan dar lugar a una ley de armonización.

4. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE LA LEY DE ARMONIZACION

El procedimiento legislativo es siempre un elemento importante del concepto de ley, y ello aparece aún con mayor claridad en el caso de procedimientos agravados como el que examinamos.

La propia Constitución establece algunas especialidades de procedimiento, derivadas del carácter excepcional de ley, como la necesidad de que el Congreso de Diputados y el Senado estimen por mayoría absoluta la existencia del interés general afectado, pero, además, la estructura misma de la ley de armonización impone otros requisitos.

Esto exigía un cuidadoso tratamiento en los Reglamentos de las Cámaras, pero el primer proyecto de ley de armonización se presentó antes de la aprobación de los nuevos reglamentos y además con una urgencia, derivada de las circunstancias políticas del país, que forzó un tratamiento apresurado de las Cámaras, lo que, a nuestro parecer, ha influido en la regulación de los actuales reglamentos parlamentarios¹⁵.

¹⁴ Véase, por todos, E. García de Enterría-T. R. Fernández, *Curso, op. cit.*, capítulo VIII.

¹⁵ El 16 de marzo de 1981 tuvo entrada en el Congreso de los Diputados una comunicación del Gobierno que sometía a la consideración de la Cámara la necesidad de dictar, por razones de interés general, una ley que estableciera los principios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas sobre la utilización de los términos «Nación», «Nacional» y «Nacionalidad»; sobre la garantía del uso y enseñanza del idioma castellano en todo el territorio nacional junto con las lenguas propias de las Comunidades Autónomas; sobre las reglas relativas a la adquisición, conservación y pérdida de la condición política de los ciudadanos españoles que tengan vecindad admi-

El Reglamento del Congreso de Diputados aborda el tema en su Título VII («Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa»), donde le dedica un solo artículo, el 168, con las siguientes reglas:

a) La apreciación de la necesidad de ley de armonización se hará en un debate que puede ser introducido por el Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados.

b) El debate de la Cámara sobre la apreciación de la necesidad se hará conforme a las reglas de los debates de totalidad.

c) Su aprobación requerirá mayoría absoluta, y el acuerdo de la Cámara será comunicado al Senado.

A lo anterior únicamente añade que en la posterior tramitación del proyecto o proposición de ley de armonización no se admitirán las enmiendas contrarias al acuerdo previo de la Cámara¹⁶.

El Reglamento del Senado dedica una Sección propia a las leyes de armonización (arts. 141 y 142) en el capítulo de procedimientos legislativos especiales.

La iniciativa corresponde al Gobierno o 25 senadores y debe ir acompañada de una Memoria justificativa y la indicación concreta de la materia objeto de la ley de armonización; la aprobación requiere mayoría absoluta¹⁷.

nistrativa en los municipios situados en las Comunidades Autónomas, y sobre la obligación por parte de las autoridades, miembros y titulares de los órganos del Estado, Comunidades Autónomas y demás instituciones públicas de manifestar expresamente su acatamiento al ordenamiento constitucional.

La comunicación contenía los criterios que el Gobierno proponía para el futuro proyecto de ley de armonización en caso de que las Cámaras votaran afirmativamente la apreciación.

La Mesa del Congreso decidió separar la comunicación del Gobierno que señalaba las materias de los criterios que inspirarían el futuro proyecto, considerando que no era el momento de pronunciarse sobre ellos.

El Gobierno había decidido utilizar esta vía, como se deduce de las palabras del ministro señor Martín Villa que presentó la iniciativa, inmediatamente después del intento del golpe de Estado de 23 de febrero, para contentar a los sectores más centralistas, incluidos determinados sectores de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, la mayoría de las intervenciones de los Grupos parlamentarios («Diario de Sesiones del Congreso de Diputados», núm. 154, de 26 de marzo) consideran innecesaria la ley de armonización para regular aquellos temas, pese a lo cual votan después abrumadoramente a favor; efectivamente, varios temas han sido después regulados por normas diferentes; y, en cambio, el proyecto de ley no llegó a ser aprobado, permaneciendo estancado en la Ponencia de la Comisión Constitucional —obviamente con el beneplácito del Gobierno— hasta la disolución de las Cámaras casi año y medio después.

¹⁶ La iniciativa resulta más restrictiva que para las proposiciones de ley, que pueden ser presentadas por un Grupo Parlamentario o un diputado con la firma de otros catorce (artículo 126.1, RCD). La referencia a los debates de totalidad es muy genérica, porque el Reglamento sólo establece que habrá un turno a favor y uno en contra de quince minutos cada uno, y que tras ellos los Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones inferiores a diez minutos (art. 74.2, RCD).

¹⁷ Sorprende que la regulación del Senado no prevea la posible iniciativa del Congreso («El Gobierno o 25 senadores podrán proponer al Senado que aprecie la necesidad...»), cuando a la Cámara Alta podría llegar por iniciativa del Congreso.

De la misma manera, podría llegar al Congreso la iniciativa surgida en el Senado y aprobada por mayoría absoluta.

Los proyectos o proposiciones propiamente dichos se tramitarán según el procedimiento legislativo general, sin que se aluda a exclusión de enmiendas, como en el Congreso.

a) *Apreciación de la existencia de un interés general afectado*

La primera cuestión a dilucidar es el tipo de procedimiento ante el que nos encontramos. ¿Se trata de un procedimiento legislativo especial, como dice el Reglamento del Senado, determinado por la existencia de una fase previa a la presentación del texto legal, en la que se determina la existencia de interés general? ¿O más bien es, como dice el Reglamento del Congreso, un procedimiento ordinario precedido de una decisión de las Cámaras previa al procedimiento legislativo?

Creemos más ajustada a la Constitución la solución del Senado.

La razón principal estriba en que el artículo 150.3 configura un acto parlamentario complejo, formado por dos fases distintas, la apreciación del interés general y la aprobación del proyecto o proposición; en último extremo, se trata de un solo acto, porque carecería de sentido la existencia de una fase sin la otra. Ni puede darse la proposición o proyecto sin la fase previa de apreciación de las Cámaras, ni ésta tiene razón de ser si no va seguida del proyecto o proposición.

La primera fase del acto, la apreciación de la existencia de un interés general amenazado, es el principal elemento que conduce a calificar de especial el procedimiento legislativo; ligados a él van la exigencia de mayoría absoluta y la inadmisibilidad de las enmiendas a la totalidad de devolución del proyecto o proposición.

Ya señalamos que la Mesa del Congreso, al presentarse el primer proyecto de armonización, separó netamente las dos fases, corrigiendo la comunicación del Gobierno que incluía el proyecto junto a la petición de que las Cámaras apreciaran la necesidad de armonizar¹⁸.

Esta distinción neta del objeto de ambas fases acentúa la importancia de la consideración de las Cámaras sobre la existencia de un interés general amenazado, al margen de cuál sea la futura regulación que prevea el proyecto de ley. Nos parece que la Constitución pretende descartar un debate parlamentario que mezcle la existencia de un interés general amenazado y la oportunidad del proyecto de armonización; por eso la decisión de la Mesa supone que, al debatirse la existencia del interés general, los parlamentarios ignoran incluso cuál será la regulación posterior del tema. Se trata de que las Cámaras decidan si existe el interés general amenazado, al margen de cualquier otra consideración.

En este sentido, creemos que los debates sobre los dos proyectos de ley de armonización han sido incorrectos porque han versado esencialmente sobre las materias que serían objeto de armonización, sin debatir realmente la

Parece, pues, que los Reglamentos se han limitado a fijar las condiciones para la iniciativa propia, sin preocuparse de la otra Cámara.

¹⁸ Parece lógico pensar que la presentación del proyecto o proposición de ley corresponde al mismo sujeto que promovió la apreciación de su necesidad, y esto refuerza la tesis de que la apreciación del interés es ya una fase del procedimiento legislativo.

existencia de un interés general amenazado ni determinarlo con precisión. Se ha supuesto que al decidir la materia se incluía el interés a proteger; pero el proceso lógico y constitucional es el contrario: la determinación del interés amenazado indica la materia que debe ser objeto de armonización.

Es significativo que tanto los Reglamentos de las Cámaras como la mayor parte de la doctrina denominen a esta fase como «apreciación de la necesidad de armonizar», cuando en realidad se trata de «apreciar la existencia de un interés general» que habilite para la armonización. Pese a su difícil redacción, éste parece ser el sentido del artículo 150.3: el Estado podrá dictar una ley de armonización... «cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales... la apreciación de esta necesidad». La necesidad viene relacionada con el interés general, en primer lugar, y sólo como consecuencia con la ley de armonización.

La diferencia estriba en que la apreciación del interés general opera como presupuesto habilitante para el resto del procedimiento, y dada la gravedad que supone la intervención del Estado en las competencias exclusivas de las CCAA, debe quedar fuera toda consideración referida a la oportunidad de la medida, y producirse la decisión de las Cámaras únicamente porque la protección del interés general la hace imprescindible.

En este sentido la votación de las Cámaras sigue reglas diferentes a las del artículo 90 e incluso a las del artículo 74 de la Constitución. Sólo la mayoría absoluta de ambas Cámaras permite la presentación del proyecto o proposición. De nuevo hemos de señalar que la votación no versa sobre materias objeto de armonización —como se hizo en el primer proyecto, separando la votación de algunas—, sino sobre existencia o no del correspondiente interés general afectado.

b) *Tramitación del proyecto o proposición de ley de armonización*

Apreciada por mayoría absoluta de ambas Cámaras la existencia del interés general y la necesidad de una ley de armonización, el proyecto o proposición que cumpla tal objetivo sigue el resto del procedimiento legislativo ordinario con algunas especialidades¹⁹.

Como dice el Reglamento del Congreso (168.3), y debe suponerse también para el Senado aunque no lo diga, no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara.

En realidad debe entenderse tal prohibición de contradicción extensivamente. Así no debe precisarse toma en consideración en el caso de que se trate de una proposición de ley, porque se entiende sustituida por la apreciación previa, que determina la necesidad de regular la materia.

Como la Mesa del Congreso decidió en su momento, no cabe la presentación de enmiendas a la totalidad de las denominadas «de devolución», que cuestionan la oportunidad del proyecto; sí caben, en cambio, enmiendas a

¹⁹ Explícitamente señalado en la intervención del señor E. Lluch en el debate sobre la apreciación de la necesidad, «Diario de Sesiones C. D.», núm. 154, de 26 de marzo de 1981, pág. 9593. También alusiones en otras intervenciones posteriores.

la totalidad alternativas o «de sustitución», siempre que abarquen todas las materias que las Cámaras estimaron necesario armonizar²⁰.

De forma semejante, las enmiendas al articulado no pueden reducir ni aumentar la materia objeto de la ley de armonización.

Y, en todo caso, debe recordarse que todas ellas, como el mismo proyecto o proposición, deben contener únicamente una regulación a nivel de principios.

Todo esto presupone una función de calificación importante que corresponde a la Mesa de la Cámara, como «órgano rector» de la misma (artículo 30 RCD), que tiene atribuida la facultad de calificar «los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (art. 31 RCD). Lo mismo para el Senado, en los artículos 35.1 y 36.1.c) de su Reglamento.

c) *Aprobación de la ley de armonización*

¿Cabe la posibilidad de que un proyecto de ley de armonización pueda ser aprobado por una Comisión con capacidad legislativa plena? La importancia de esta ley y los intereses autonómicos afectados parecen excluirlo, aunque la Constitución no menciona a las leyes de armonización entre las que prohíbe delegar para su aprobación en Comisión (art. 75.3 CE).

El nuevo Reglamento del Congreso ha complicado la cuestión: el artículo 148.1 parece conducir a la delegación, excluyendo de la misma el debate y votación de totalidad, porque establece que la delegación «se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables».

Parece lógico pensar que nos encontramos ante una laguna, al margen de la constitucionalidad dudosa del artículo 149.1 RCD²¹, porque si la pro-

²⁰ Si bien las enmiendas a la totalidad (de devolución o de texto alternativo) coinciden con su denominación en el Reglamento C. D. (art. 110.3), no sucede así con las enmiendas al articulado porque la prohibición de añadir o suprimir alguna materia incluida en la fase previa de apreciación no implica automáticamente el rechazo de enmiendas de supresión o adición (art. 110.4, RCD), que deben ser calificadas únicamente de acuerdo con su contenido material.

²¹ El nuevo Reglamento del Congreso, al establecer delegación automática del pleno en Comisión para la aprobación de las leyes, a salvo de las prohibiciones del artículo 75.3 CE, puede responder a la voluntad loable de agilizar el procedimiento y reservar para el pleno los debates y votaciones realmente importantes, pero la forma en que lo realiza el artículo 149.1 parece violentar directamente el texto constitucional.

El artículo 75.2 de la Constitución añade a la delegación en Comisión con capacidad legislativa plena: «El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.»

Por su parte, el artículo 149.1 del Reglamento establece:

«El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la *deliberación y votación final* de los proyectos y proposiciones a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad..., o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos, y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá avocar la *aprobación final*, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces...»

Parece claro que el texto constitucional no admite limitaciones, mientras que el Re-

hibición de delegación atiende en el artículo 75.3 a la importancia de los temas, la ley de armonización debiera encontrarse entre ellas. La exclusión debió realizarse por los reglamentos parlamentarios, que resultan idóneos para ampliar la lista de leyes del artículo 75.3 CE.

Ahora, la exclusión de las leyes de armonización del mecanismo automático de delegación a la Comisión podría obtenerse estimando que se trata de una laguna del reglamento, que el Presidente del Congreso puede suplir en virtud de los poderes que le concede el artículo 32.2 RCD. El problema es menor en el Senado, porque no existe una cláusula automática equivalente y la delegación en Comisión corresponde decidirla al Pleno de la Cámara (art. 130 RS).

También existe cierta polémica sobre la mayoría que precisa la ley de armonización para su aprobación, si se estima que la mayoría absoluta requerida para la primera fase de apreciación puede ser extensible a la segunda, de tramitación y aprobación de la ley. Así lo han estimado autores como Mendoza Oliván, Entrena Cuesta y Garrido Falla.

El argumento principal en este sentido es la coherencia entre la primera decisión (apreciación del interés) y la aprobación de la ley: si la voluntad de un grupo parlamentario, cuyos votos fueron necesarios para conseguir la mayoría absoluta, se muestra positiva en la primera fase y negativa en la segunda, ante el proyecto o proposición, resultará que tal grupo encuentra frustrada su intención de proteger el interés general que contribuyó a definir²².

El problema se planteó en el primer proyecto de ley de armonización, fue resuelto por la Mesa a favor de la mayoría simple y así ha pasado a los reglamentos.

5. APLICACION DE LAS LEYES DE ARMONIZACION

Como se desprende de su enunciado en la Constitución, las leyes de armonización van dirigidas a limitar las facultades legislativas de las Comunidades Autónomas. Ello plantea diversos problemas en cuanto a la aplicación de dichas leyes.

El sentido fundamental de las leyes de armonización es el de que los principios que ellas contienen sean incorporados a la legislación autonómica. Es decir, que los parlamentos de las Comunidades Autónomas deroguen expresamente las leyes contrarias a estos principios y legislen adecuadamente para que los mismos se incorporen a la legislación positiva. En este sentido, sería conveniente que en el texto de las leyes de armonización se diera un plazo razonable para que los parlamentos autonómicos realizaran tal incorporación.

Los problemas más conflictivos se plantean, sin embargo, en la aplicación de la ley antes de que sea incorporada a la legislación autonómica. Tam-

plamento del Congreso las introduce de dos formas: respecto al momento en que puede plantearse la solicitud y respecto al trámite que desea abordarse en Pleno.

²² Véase, por todos, R. Entrena Cuesta, en F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 1637-1638.

bién aquí hay que señalar la conveniencia de que el modo de aplicación inmediato esté previsto en el texto de la misma ley. Si ello no sucede, y no hay cláusula alguna al respecto, deben tener efectividad las normas generales sobre aplicación de leyes.

Desde este punto de vista, una ley de armonización es ya eficaz en cuanto entra en vigor (lo cual sucede, si no se dice cosa distinta en el texto, a los veinte días de su publicación en el BOE). Esta eficacia —que, en cualquier caso, no puede ser derogatoria de las leyes de las Comunidades Autónomas afectadas— debe manifestarse al aplicar —la Administración o los jueces— las normas que deben ser modificadas a partir de los principios de la ley de armonización. En este sentido, deben tenerse en cuenta dos reglas elementales: *a)* la legislación de las Comunidades Autónomas que entre en contradicción con la ley de armonización debe interpretarse conforme a los principios contenidos en la misma; *b)* no podrán elaborarse nuevas normas de las Comunidades Autónomas que sean contradictorias con estos principios.

Esta afectación inmediata de las normas de las Comunidades Autónomas nos parece que es la solución correcta. La incorrecta sería que las leyes de armonización sólo obligaran a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y, por tanto, los principios contenidos en las mismas serían eficaces solamente en la medida en que fueran incorporados a su legislación. Esta segunda solución no nos parece adecuada por cuanto, dado que el motivo de la existencia de las leyes de armonización es la protección de un interés general deducible de la Constitución, toda demora en la aplicación de la ley armonizadora es un retraso en la protección de un bien constitucionalmente protegido y, por tanto, teniendo en cuenta la posición jerárquica de la ley fundamental, este bien debe gozar, por parte de quien aplique la ley, de un trato de preferencia²³.

Una última garantía de la aplicación de las leyes de armonización serían las previsiones contenidas en el artículo 155 CE, en cuanto que las leyes de armonización son leyes que imponen obligaciones a las Comunidades Autónomas, y las medidas previstas en este artículo van dirigidas a la protección de un interés general de carácter precisamente semejante al del artículo 150.3 CE.

Otro supuesto a considerar sería el de si las leyes de armonización pierden vigencia al ser incorporados todos sus preceptos a la legislación de las Comunidades Autónomas. A nuestro parecer, no hay tal pérdida de vigencia —que sería equiparable a una derogación tácita— por dos motivos principales. En primer lugar, porque si bien la eficacia inmediata ya se ha logrado, la derogación de la ley de armonización podría hacer que una determinada Comunidad Autónoma derogara asimismo su legislación o la reformara en contradicción con los principios armonizadores, con lo cual el interés general quedaría de nuevo desprotegido. En segundo lugar, dado que el De-

²³ Sin entrar en la controvertida cuestión del concepto «bloque de constitucionalidad», es indudable que la *ratio legis* subyacente al artículo 28.1, LOTC, ha tenido gran peso en este trato de preferencia, coherente, por otra parte, con la posición jurídica de la Constitución en nuestro ordenamiento.

recho regula cada vez más aspectos de la realidad social, nunca puede decirse que ésta ha sido regulada al cien por cien, y siempre pueden surgir nuevos problemas que deban ser legislados conforme a lo preceptuado en la ley de armonización.

A MODO DE CONCLUSION

Se han repetido tanto las dificultades interpretativas del Título VIII de la Constitución que no vale la pena insistir, como no sea para buscar una disculpa a nuestras propias insuficiencias. La ley de armonización ha añadido a tales dificultades generales la polémica ocasionada por los dos proyectos presentados en circunstancias especialmente complicadas.

A la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, nuestra intención ha sido aislarnos en lo posible de las posiciones directamente interesadas y proceder a un comentario del artículo 150.3 CE con la vista puesta en la funcionalidad de la Constitución como conjunto.

Tiene toda la razón García de Enterría cuando recuerda la ambigüedad y las deficiencias iniciales de la Constitución americana «bastante más notorias que las de nuestro texto de 1978», y cuando propone como única solución el análisis jurídico del Título VIII²⁴. Su elaboración supuso un pacto tan difícil entre los constituyentes que la vía de la reforma podría producir desastres políticos mucho más considerables que los que se pretende evitar. En el momento que se culmina la nueva organización autonómica de España, sería doblemente grave hacer de aprendiz de brujo.

Este análisis constitucional será, sin embargo, una tarea larga y difícil que sólo la práctica podrá decantar. En concreto, la interpretación de las leyes de armonización encuentra sus mayores obstáculos teóricos en la definición de las competencias exclusivas y del interés general y una considerable barrera práctica en la infravaloración de su carácter excepcional, elementos todos ellos que rebasan la figura propiamente dicha de la armonización y dependen en gran parte de unas relaciones más correctas que hasta el presente entre las instituciones centrales del Estado y las CCAA.

²⁴ *La primacía del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del título 149 de la Constitución*, «REDA», núm. 33, 1982, págs. 286 y sigs.