

DR 13 92

Asignatura, Derecho Administrativo 1 y 2. Título, En torno a la necesidad de dictar una ley de armonización en las autonomías. Autor, Carmen Vila. Día de grabación, 8 de abril de 1981.

En torno a la necesidad de dictar una ley de armonización en las autonomías. Puntos a tratar. 1. Dentro del planteamiento general que el tan traído y llevado tema de la nueva organización del Estado nos presenta en el título octavo de nuestro texto constitucional de 1978, existe sin duda un enfoque que, desde luego, es esencial para el desarrollo del mismo y que, por cierto, no ha sido hasta el momento presente objeto de un adecuado tratamiento.

Me estoy refiriendo a uno de los principios que se consideran esenciales para la buena marcha de los distintos entes públicos territoriales y su consiguiente armonización entre ellos. Es la unidad. Sin duda, mucho se ha escrito del principio de unidad y la mayoría de las veces se han cargado las tintas con unas concesiones un tanto equívocas para el mismo.

Parece que hablar de un Estado unitario equivale a hablar de un Estado centralista con el marchamo de matiz político que esto conlleva. Estado centralista en el terreno político equivale al más puro absolutismo y a una ausencia de controles por parte del individuo en la gestión de la acción pública. Si bien es cierto que el Estado absoluto supone un afianzamiento de todos los puestos anteriormente, esto no implica que se haga necesario precisar un poco estos conceptos.

En primer lugar, y siguiendo en el tema el profesor García Trevijano, Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, volumen I, la unidad se opone a la digregación y dicho término tiene un sentido eminentemente histórico. Fue a partir del siglo XIX cuando se puso el tema sobre el tapete, es decir, al someter a todas las organizaciones inferiores bajo el poder unificador de la corona. Responda a la existencia previa de un centro y de ésta van a irradiar una serie de partes.

En términos jurídicos supone la existencia de un ordenamiento compuesto. Por tanto, entendiendo en estos términos el principio que estudiamos, pueden existir Estados unitarios que sean centralizados o no. Otro aspecto distinto del problema sería intentar conducir el tema por el término de la uniformidad.

Ello sí supondría negar un derecho esencial a la propia existencia de los entes, y es el reconocer en las organizaciones variantes consustanciales a las mismas. Pues bien, estos temas han de quedar muy claros si, como al principio expuse, se pretende hacer una interpretación lo más aceptada posible de nuestro texto constitucional. Además que analizamos éste, en el artículo segundo vemos cómo de forma muy clara se expresa la Constitución, se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española.

Es decir, da por sentada la existencia de que existe un todo homogéneo, aunque éste pueda ser integrado por diversas partes. Y así cuando a continuación dice que se reconoce y garantiza el

derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Segundo, partiendo precisamente de la necesidad de mantener este principio de unidad, vamos a tratar de explicar cómo puede realizarse el mismo.

No sin antes exponer que incluso en los Estados federales, donde como se sabe se da el grado máximo de la descentralización, existen normas unificadoras para los Estados miembros y el Estado federal. Así, por ejemplo, en materia de función pública en Alemania existe una normativa común. Pues bien, es a través de estas normas armonizadoras cómo se consigue establecer dentro de la variedad ese tan necesario principio de la unidad.

Se está aludiendo ya a una coincidencia de competencias por parte del Estado y de la comunidad autónoma. Todo esto nos reconduce a una absoluta necesidad de establecer una normativa base o común en estas materias en las que exciden los distintos entes. Tercero, respecto a cuál sea el rango normativo de estas normas, se nos presenta la duda si tendrán la calificación de leyes orgánicas o, por el contrario, entrarán dentro de la potestad legislativa que, con carácter ordinario, tiene atribuida el legislador.

Pensamos que realmente, y dado el carácter extraordinario que habrán de tener las leyes orgánicas y en función estricta de las materias las cuales van a ordenar, cuando realmente incidan dichas normas de armonización en materias que sean de ley orgánica, habrán de adquirir dicho rango. En todos los demás, sin duda, tendrán carácter de ley ordinaria. Otro punto a tratar, y que en la actualidad está levantando algunas controversias, es el de si las normas al respecto deberían haber sido anteriores o posteriores a los Estatutos de Autonomía de los distintos entes.

Pensamos al respecto que lo importante es que exista dicha normativa. Sin duda, desde un punto de vista de eficacia jurídica, podrían haberse realizado anteriores, pero, sin embargo, también el argumento en contra cuenta a favor que realmente se armonizan mejor las materias una vez planteadas las mismas y viendo lo que realmente incide sobre ambas. Como ya expuso anteriormente, pienso que lo importante es la existencia de tales normas.

Cuarto. Aspectos fundamentales en los que habrán de decidir serán, sin duda, todos aquellos que las competencias del Estado y de la comunidad autónoma tengan puntos de coincidencia y, sobre todo, aquellos que por su trascendencia hayan de tener un tratamiento común y unitario. Por su parte, en el texto constitucional, en el artículo 150, párrafo tercero, se dice que el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas.

Aun en el caso de materia atribuida a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general y corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada una de sus cámaras, la apreciación de esta necesidad. Como podemos ver del precepto transcrito, no solamente las materias que podrán armonizarse habrán de ser competencia común, sino que incluso las exclusivas de las comunidades autónomas podrán serlo también. Se exige, por una parte, la mayoría absoluta en ambas cámaras y que se den razones de interés general.

A pesar de que en el citado precepto se exige una mayoría absoluta para la apreciación de la necesidad para dictarse tal normativa, vuelvo, sin embargo, a insistir que la mayoría debería jugar en razón de las materias que dichas normas vayan a armonizar. Quinto. Por último, hagamos un poco de balance, a modo de resumen, de cómo se encuentra el tema en la actualidad.

El ministro de Administración Territorial presentó primero al Congreso y después al Senado la necesidad de dictarse esta normativa. Esta se fundamenta en las conjunturas de los momentos actuales para la perfección del Estado y facilitar el proceso autonómico, garantizando así los principios que deben presidir esto, y reafirmó un principio de bastante trascendencia en el tema, y es que las entidades autonómicas no son simples instituciones descentralizadas, pero que, sin embargo, si solamente la Nación Española, considerada en su conjunto, posee la soberanía. Una vez aprobada esta iniciativa, sobre la siguiente en materia, uso de los términos nación y nacionalidad, garantía del uso del idioma castellano, condición de ciudadano de una comunidad autónoma y acatamiento del orden constitucional por parte de todas las autoridades, el Gobierno queda autorizado para enviar un proyecto de ley que habrá de ser aprobado por las Cortes.

Pensamos que estos temas, desde luego expresados, son necesarios armonizarlos, pero que no solo son los únicos. Existen materias, por ejemplo, como funcionarios, utilización del suelo urbano, enseñanza, etcétera, que sin duda necesitan estos planteamientos conjuntos, y que esperamos sean, por supuesto, tenidos en cuenta a la hora de una futura regulación, ya que, si queremos conseguir un auténtico Estado de las autonomías, no podemos olvidar el carácter de unidad que habrá de presidir todo este proceso. Posteriormente, seguiremos analizando el desarrollo concreto de esta futura ley de armonización, teniendo presente que puede ser un antecedente muy oportuno en cuanto a un mejor desarrollo de ese tan conflictivo título octavo de nuestro texto de Constitución.