

Clasificación	PÚBLICO
Ámbito	DIVULGATIVO
Versión	1.0
Fecha de emisión	2026
Próxima revisión	N/A



Extramuros

Leyes de armonización:
recobrar la iniciativa política

2026



EQUIPO LEGAL

EL INSTRUMENTO PARA RACIONALIZAR NUESTRO
MODELO TERRITORIAL

Versión 1.0 — Documento Final

Un ensayo de coordinación para las derechas

E|M
Extramuros

Cuatro décadas de desarrollo autonómico han producido una fragmentación normativa cuyos costes para la igualdad entre españoles y para el funcionamiento del mercado son cada vez más visibles. El ejemplo más elocuente es el acceso a la universidad: cada comunidad autónoma elabora y corrige su propia PAU, pero los estudiantes compiten después por las mismas plazas en un sistema de acceso abierto a todo el territorio, de modo que dos alumnos pueden optar a un mismo grado con notas obtenidas en exámenes de dificultad y criterios de corrección distintos. Lo mismo ocurre, bajo otras formas, en la ordenación de la actividad económica, en la sanidad o en los contenidos educativos. Corregir esta deriva por la vía estatutaria es políticamente inviable. La reforma de un estatuto exige en todo caso la aprobación del parlamento autonómico, y ningún parlamento renuncia voluntariamente a sus competencias. La reforma constitucional, por su parte, requiere mayorías que hoy no existen. Queda, sin embargo, un instrumento previsto en la propia Constitución y prácticamente inexplorado: las leyes de armonización del artículo 150.3. Esta nota repasa su historia, explica por qué la jurisprudencia reciente permite reconsiderarlas y propone una estrategia para activarlas.

El artículo 150.3 de la Constitución permite al Estado dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. La apreciación de esa necesidad corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara. Se trata de la única pieza del Título VIII que opera en sentido inverso al resto del artículo 150. Mientras las leyes marco y las de transferencia o delegación amplían el ámbito autonómico, la ley de armonización permite al Estado incidir en él. No altera la titularidad de las competencias, pero sí condiciona su ejercicio mediante principios comunes de obligado cumplimiento para todas las comunidades. El único intento serio de utilizar el artículo 150.3 fue la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), fruto de los acuerdos autonómicos que UCD y PSOE firmaron en 1981, tras el 23-F y con tal de ordenar un proceso de descentralización que se percibía desbocado. Aprobada por las Cortes en 1982, fue recurrida antes de su promulgación por el gobierno y parlamento vascos, por el gobierno y parlamento catalanes y por cincuenta diputados. La STC 76/1983, de 5 de agosto, desmontó el proyecto. El Tribunal le negó tanto el carácter orgánico como el armonizador, anuló una parte sustancial de su articulado y lo que quedó se promulgó como Ley 12/1983, del Proceso Autonómico.

Dos argumentos resultaron decisivos. El primero, que el legislador ordinario no puede dictar normas que se limiten a interpretar con carácter general el reparto constitucional de competencias, porque eso supone situarse en la posición del poder constituyente. El segundo, que la ley de armonización es una norma de cierre del sistema, utilizable sólo cuando el Estado carece de otros títulos competenciales o éstos resultan insuficientes para garantizar la armonía que exige el interés general, condición que la LOAPA no cumplía, porque el Estado disponía de otros títulos específicos para lo que pretendía. La sentencia, sin embargo, no declaró inservible el artículo 150.3 ni lo vació de contenido; se limitó a acotarlo como un instrumento excepcional y sujeto a control. Aun así, el coste político del fracaso fue tal que el instrumento quedó asociado a la idea de un asalto centralista a las autonomías, y desde entonces ningún gobierno ha intentado aprobar una ley de armonización. Tres décadas después, la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), aprobada por el Gobierno de Mariano Rajoy, trató de resolver la fragmentación regulatoria por otro camino. Su pieza central era el principio de eficacia en todo el territorio nacional: un operador legalmente establecido en una comunidad podría ejercer su actividad en cualquier otra sin nuevas autorizaciones.

En la práctica, se trataba de una licencia única inspirada en el principio de país de origen del mercado interior europeo. La STC 79/2017, de 22 de junio, dictada a raíz del recurso del Parlamento de Cataluña, anuló los artículos 19 y 20, varias letras del artículo 18.2 y la suspensión automática de actos autonómicos recurridos por la CNMC. El Tribunal no objetó la finalidad, sino el medio. A su juicio, el Estado sólo puede imponer el reconocimiento en toda España de las decisiones de una comunidad cuando exista un estándar común que lo justifique: una norma europea armonizada, una legislación estatal común o legislaciones autonómicas equivalentes. Sin ese estándar, la eficacia nacional permitía que la comunidad menos exigente impusiera de hecho su normativa a las demás, lo que el Tribunal consideró contrario al principio de territorialidad de las competencias autonómicas. La sentencia no menciona el artículo 150.3, y el propio Tribunal advirtió que no le corresponde dar instrucciones positivas al legislador. Pero su razonamiento conduce a él: si la unidad de mercado exige un estándar común y el Estado no puede fijarlo con sus títulos ordinarios en materias de competencia autonómica, el instrumento que la Constitución prevé precisamente para ese supuesto es la ley de armonización. Así lo han señalado autores como Blanca Lozano Cutanda, que recuerda además que la STC 76/1983 nunca proscribió su uso, sino que lo reservó para los casos en que los demás cauces resultaron insuficientes. La LGUM ha demostrado que lo son.

La ley de armonización se tramita en dos fases. Primero, cada cámara debe apreciar la necesidad de armonizar por mayoría absoluta de sus miembros, que en el Congreso son 176 diputados, en un debate sujeto a las reglas de los de totalidad. Sólo después se tramita la ley propiamente dicha, por el procedimiento ordinario. El artículo 168.3 del Reglamento del Congreso añade una garantía relevante: durante esa tramitación no son admisibles enmiendas que contradigan el pronunciamiento previo de la Cámara, lo que protege el núcleo de la ley frente a su desnaturalización. La iniciativa para abrir el debate de apreciación corresponde al Gobierno, a dos grupos parlamentarios o a una quinta parte de los diputados, es decir, 70. El Partido Popular puede promoverla en solitario, pues su grupo supera holgadamente ese umbral, o hacerlo junto a Vox como dos grupos proponentes. La segunda opción tiene un valor que excede lo procedimental: ofrece a ambas formaciones un terreno de colaboración sobre una cuestión de Estado en la que sus posiciones de fondo son cercanas, y les permite medir sus coincidencias y ajustar un discurso común antes de una eventual acción de gobierno compartida. Con la aritmética actual del Congreso, en la que PP y Vox no suman 176 escaños, una iniciativa así no prosperaría en lo que resta de legislatura. El esfuerzo debe orientarse a la siguiente, y la experiencia de la LOAPA aconseja no estrenar el instrumento con una operación de gran alcance.

El primer paso debería ser una ley de armonización en materia de unidad de mercado, por tres razones. Es la materia menos polémica y con mayor respaldo en el ámbito económico. Cuenta con un diagnóstico ya asumido por el Tribunal Constitucional, que en 2017 reconoció el objetivo y sólo objetó la falta de un estándar común. Y buena parte del texto ya existe: los preceptos anulados de la LGUM, en particular el principio de eficacia nacional de los artículos 19 y 20, pueden recuperarse reformulados como principios armonizadores. Esto último es importante, porque el artículo 150.3 habilita para fijar principios sin necesidad de una regulación exhaustiva, y la justificación del interés general será objeto de control. La propia trayectoria de la LGUM ofrece la prueba de que los cauces ordinarios han resultado insuficientes. El calendario es decisivo: la ley debería estar redactada y la propuesta de apreciación registrada desde el primer día de la próxima legislatura. Su impugnación ante el Tribunal Constitucional por alguna comunidad autónoma está garantizada y conviene que así sea: el objetivo es obtener cuanto antes un pronunciamiento que fije el alcance del artículo 150.3 en el marco actual. El Parlamento de Cataluña recurrió la LGUM en marzo de 2014 y la STC 79/2017 no llegó hasta junio de 2017, más de tres años después, de modo que cualquier retraso en la presentación compromete la posibilidad de conocer el fallo dentro de la misma legislatura.

Si el Tribunal avala la ley, quedará abierta la vía para una segunda fase de leyes de armonización en ámbitos como la educación o la sanidad, allí donde la legislación básica se haya revelado insuficiente para garantizar un mínimo común. Si no lo hace, la sentencia delimitará con precisión el terreno disponible y permitirá diseñar mejor las siguientes iniciativas. En ambos casos, el Estado habrá recuperado la iniciativa en la ordenación territorial por la única vía que la Constitución ofrece, sin reformarla ni depender de la voluntad de los parlamentos autonómicos.