

La reforma imprescindible para el progreso

Ramón BONELL COLMENERO

Real Centro Universitario

“Escorial-María Cristina”

San Lorenzo del Escorial

Resumen: España puede salir de la crisis, para ello es preciso llevar a cabo reformas de calado en cuanto al régimen establecido actualmente en el marco de las Comunidades Autónomas y en el sistema establecido en la Carta Magna con respecto al bicameralismo.

Abstract: Spain can stop its crisis, for it is necessary to carry out substantive reforms to the system as currently established in the framework of the Autonomous Communities, and the system established by the Constitution with respect to bicameralism.

Palabras claves: Reforma, Comunidades Autónomas, Provincias, Senado, Bicameralismo, Crisis, Oportunidad, España.

Keywords: Reform, Regions, Provinces, Senate, bicameralism, Crisis, Opportunity, Spain.

Sumario:

I. Introducción.

II. La reforma.

III. Conclusión.

IV. Bibliografía consultada.

Recibido: diciembre de 2011.

Aceptado: febrero de 2011.

I. INTRODUCCIÓN

Hoy se ha puesto de manifiesto más que nunca la necesidad del Estado¹, como la Administración Pública es indispensable para la consecución y realización de las aspiraciones sociales, económicas y culturales de los ciudadanos. Las reivindicaciones nacionalistas pierden peso en momentos de situaciones de recesión, de tal forma que ahora queremos más Europa, menos provincianismo.

En cambio, en épocas de expansión económica, podemos permitirnos el lujo de ser más nacionalistas, al favorecer el desarrollo económico nacional, las clases medias desean tener un gobierno corporativo que represente sus inquietudes, dando relevancia a sus símbolos nacionales de todo tipo, por ejemplo cabe citar las marcas: BMW, SEAT, FIAT, HISPANO SUIZA, CATALONIA HOTELS...

Dando rienda suelta a las aspiraciones nacionalistas en el deseo de formar sus propios Estados independientes de los Estados de los que forman parte. De tal forma que su radicalización, puede llevar a tener un efecto boomerang de reacción contra-reacción.

Además con la globalización, el crecimiento del comercio y de la industria fomenta el camino hacia la formación de entes supranacionales que dejan atrás a las provincias. No obstante, recobrando importancia el papel de las ciudades para la competencia de gestionar la instalación de estas unidades económicas capaces de generar riqueza, empleo, en los correspondientes polígonos industriales en definitiva bienestar social.

La Constitución española de 1978, fija y distribuye las competencias que los distintos entes públicos territoriales tienen en materia financiera. La Constitución es la norma que fundamenta la imposición en el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público y la que facilita que el Estado pueda establecer tributos, como también lo puedan hacer las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (Art. 133.1 y 2 CE).

¹ HESSEL, S. “*Indignez Vous!*”, Indigène éditions, Montpellier 2010.

Tan originario es el poder financiero del Estado como el de los demás entes inferiores, ya que ambos encuentran reconocimiento explícito en el texto constitucional aunque, como es obvio ese reconocimiento genérico efectuado por la Constitución no puede descuidar que las competencias financieras del Estado son más extensas que las que tienen las Comunidades Autónomas y que éstas, a su vez, cuentan con potestades de las que carecen las Corporaciones Locales.

La Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales. Tanto los territorios que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco como los de Navarra, han conocido históricamente muy diversas vicisitudes en su régimen hacendístico. Como consecuencia de su incorporación a la Corona de Castilla con los Decretos de Nueva Planta² de Felipe V en 1776 se mantuvo la subsistencia de su régimen foral. Con posterioridad, y con motivo de las guerras carlistas en 1841 se firma la Ley Paccionada en cuyo Art. 26 se establece el cupo.

En España, el fundamento del poder financiero de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, está en el reconocimiento de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, a que se refiere el Art. 137 de la CE. Puede decirse por ello que, mientras el fundamento del poder financiero del Estado -que se manifiesta en la capacidad normativa- proviene de lo que se conoce en el ámbito jurídico constitucional como “soberanía”, el fundamento del poder financiero de las CC.AA. está, precisamente, en la “autonomía”, tal y como establece el Art. 156.1 CE al disponer que: “Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.” Concluyendo la autonomía local con el desarrollo de la Ley de Grandes Ciudades.

II. LA REFORMA

Es necesario generar credibilidad, confianza en proyectos que integren al Reino de España, cohesionando cada día más a la sociedad, todo pasa por una nueva mentalidad, la del ciudadano europeo del siglo XXI, más preparado que nunca (con la mejor formación, el conocimiento a su alcance gracias a internet, en los últimos diez años se ha escrito el 80% de la historia de la humanidad hasta la fecha actual, socialmente responsable, con espíritu crítico,

² BONELL COLMENERO, R., “Los Decretos de Nueva Planta”, en *Saberes* (Universidad Alfonso X “El Sabio”, Madrid), VIII (2010). http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABDER10_001.pdf 7/7/2010, 12:00H.

basado en unos parámetros de libertad). Es necesario recuperar los valores sobre los que se ha conquistado el éxito de España, bajo el principio de solidaridad entre todos los españoles, permitiendo disfrutar del “Estado de bienestar” consiguiendo una vida digna entre los ciudadanos más débiles. No queda ya casi tiempo, no se puede demorar más la reforma del Estado del bienestar, es preciso garantizar ahora las condiciones para una sociedad próspera, abierta a todos. Por ello la salida de la crisis pasa por la invención de un nuevo modelo económico, pero también de un cambio de régimen político. Este Estado plurinacional no aguanta más, ha llegado al final. Nos enfrentamos a una revolución, hay que volver a los Decretos de Nueva Planta, una reorganización de las Comunidades Autónomas, pasando a fusionarse, anexionando Portugal a Galicia.

- 1.- Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares, sede Barcelona.
- 2.- Andalucía, Extremadura y Murcia, sede Sevilla.
- 3.- Castilla La Mancha, Madrid y Castilla y León, sede Madrid.
- 4.- Galicia y Portugal, sede Lisboa.
- 5.- Principado de Asturias y Cantabria, sede Santander.
- 6.- País Vasco y Navarra, sede Vitoria.
- 7.- La Rioja, sede Logroño.
- 8.- Islas Canarias, sede Santa Cruz de Tenerife.
- 9.- Ceuta, Ceuta.
- 10.- Melilla, Melilla.

No se puede seguir con el invento de la transición, “café para todos”, como bien señala LLAMAS³ El Café para todos debe terminar: “La única reforma posible consiste en suprimir de la Constitución el concepto de "solidaridad interterritorial" e instaurar el de "responsabilidad fiscal". Esto es, que cada región tan sólo pueda gastar en función de sus ingresos reales”.

Sin este nuevo régimen, todo lo demás es en vano: reforma fiscal, recortes al Estado de Bienestar, moderación del Gasto Público, recorte de las pensiones, es preciso llevar a cabo como solución la reforma del régimen autonómico. Hay que corregir nuestro modelo de Estado. Otorgando más protagonismo a las ciudades.

Es curioso que no haya fuerza política que critique y se sienta contraria al actual Estado de las Autonomías, como indica Vizcaino Casas⁴ “Las Autonosuyas”.

³ LLAMAS, M., Miembro del Instituto Juan de Mariana en: <http://www.libertaddigital.com/opinion/manuel-llamas/el-cafe-para-todos-debe-terminar-54423/> 8/12/2010 16:45H

⁴ VIZCAINO CASAS, F., “Las Autonosuyas”, Ed. Planeta, Barcelona 1981.

Es preciso tener altitud de miras y de realizar una verdadera política de Estado, desarrollando la política que el Reino de España reclama, dejando de lado ideologías que obedecen más a las encuestas, poniendo los intereses propios por encima de la Nación, mezquinos intereses de partido.

Por otro lado, cabe preguntarse, ¿qué papel juega el Senado⁵? Cómo Cámara de representación interterritorial, nos encontramos ante una institución reminiscente de la democracia orgánica. Noruega, Suecia, Finlandia, Gran Bretaña, Dinamarca, Israel, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Singapur, Portugal, Grecia, Costa Rica, Perú, entre otros muchos carecen del Senado⁶. ¿Es una Cámara prescindible?

Por todo ello, es preciso reconocer que la Administración Pública tiene que limitar su intervención en el entorno económico y social, abriendo nuevos ámbitos de libertad y dinamismo a la sociedad a través de la intervención de la empresa privada, erradicando la corrupción pública. Para ello hay que llevar a cabo una profunda reestructura administrativa, erradicando organismos públicos, eliminando la burocracia, racionalizando el Gasto Público⁷. Por lo

⁵ La Constitución de 1837 recogió por primera vez la denominación de "Senado" para la Cámara Alta de las Cortes Generales.

⁶ * Estados con Parlamento o Congreso unicameral en color más claro.



⁷ Datos acumulados tercer trimestre de 2010:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	DÉFICIT PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO (en % del PIB regional)	PIB regional (en miles €)	% del PIB regional sobre el PIB Nacional
Andalucía	-0,57%	143.017.083	13,59%
Aragón	-0,78%	32.505.826	3,09%
Principado de Asturias	-0,89%	22.758.873	2,16%
Illes Balears	-1,87%	26.353.695	2,50%

tanto, es preciso reconfigurar el actual Estado de las Autonomías⁸, ha supuesto una falsa solución al problema de la unidad nacional⁹, que incluye

Canarias	-0,44%	41.452.682	3,94%
Cantabria	-1,35%	13.493.068	1,28%
Castilla y León	-1,08%	56.037.720	5,33%
Castilla - La Mancha	-4,69%	35.075.513	3,33%
Cataluña	-1,71%	195.598.076	18,59%
Extremadura	-0,95%	17.626.320	1,68%
Galicia	-0,65%	54.740.664	5,20%
Madrid	-0,53%	189.248.670	17,99%
Región de Murcia	-3,12%	27.044.898	2,57%
C.F. De Navarra	-0,29%	18.263.792	1,74%
País Vasco	-1,46%	65.558.042	6,23%
La Rioja	-1,27%	7.832.843	0,74%
C. Valenciana	-1,82%	101.709.955	9,67%

⁸ Es interesante tener en cuenta el texto de la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dentro de las Consideraciones Generales, destaca la posición del Abogado del Estado, página 12 y 13: “El Estado de las Autonomías -continúa el representante del Gobierno de la Nación- es un Estado compuesto con rasgos federales, especialmente en lo relativo a las competencias autonómicas, pero no es un Estado federal en sentido genuino, ya que no reúne algunas de las notas clásicas que lo caracterizan, como la garantía de la coparticipación decisoria en las reformas, ni las Comunidades Autónomas pueden calificarse de “Estados” en el sentido en el que este concepto se aplica a los miembros de la federación, ni pueden considerarse “soberanas”. En esta línea, recuerda el Abogado del Estado que, según la doctrina constitucional, “autonomía no es soberanía” (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2; y 100/1984, de 8 de noviembre, FJ 3). Por otro lado, a diferencia de los Estados federales clásicos, las Comunidades Autónomas nacen a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía por parte de un constituyente unitario (arts. 2 y 143.1 CE), y el mismo carácter unitario sigue ostentando el titular del poder de reforma (arts. 167 y 168 CE), dado que las Comunidades Autónomas sólo tienen reconocida una facultad de iniciativa (art. 166 CE, en relación con el art. 87.2 CE). De otro lado, mientras existe una relación de primacía entre la Constitución Federal y las de los miembros federados, sin que esto signifique subordinación jerárquica de las segundas, en nuestro Derecho el Estatuto de Autonomía ha de conceptuarse como norma infraconstitucional jerárquicamente subordinada a la única Constitución española, con arreglo a la interpretación que ésta haya recibido del Tribunal Constitucional [así, entre otras, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4 a); 20/1988, de 18 de febrero, FJ 3; y ATC 85/2006, de 15 de marzo, FFJJ 2 y 7]. Esta subordinación jerárquica se subraya enfáticamente en diversos pasajes del texto constitucional, principalmente en el art. 147 CE, apartados 1 (los Estatutos son “la norma institucional básica” de cada Comunidad Autónoma “dentro de los términos de la presente Constitución”) y 2 d) (las competencias asumidas estatutariamente han de serlo “dentro del marco establecido en la Constitución”). Los evidentes corolarios de la inferioridad jerárquica del Estatuto respecto a la Constitución son, por una parte, que el contenido y la existencia misma del Estatuto quedan disponibles para el poder constituyente constituido o poder de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE), y, por otra, que la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía está sujeta al control de este Tribunal [art. 161.1 a) CE y art. 27.2 a) LOTC], que

la deficiente regulación del sistema electoral. Hay que reestructurar el sistema autonómico, reconfigurando las competencias asumidas y distribuidas. Siguiendo una dirección vertebradora de la indivisible e indisoluble unidad española tal como establece el Artículo 2 de la Constitución española de 1978¹⁰.

deberá declarar inconstitucionales y nulos los preceptos estatutarios que no se ajusten a la Constitución, siempre y cuando se hayan agotado las posibilidades de acomodación a la norma suprema por vía interpretativa (por todas, SSTC 176/1999, de 30 de septiembre, FJ 3; 89/2004, de 25 de mayo, FJ 8; 131/2006, de 27 de abril, FJ 2; y 133/2006, de 27 de abril, FJ 14), teniendo en cuenta, por supuesto, que “el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución” (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4).”

⁹ Siguiendo con la Sentencia del TC de 28 de junio de 2010: “El escrito de alegaciones alude también a opiniones doctrinales que insisten en que la denominación de “nación” como realidad histórica, cultural o sociológica no implica reconocer a un conjunto como sujeto de soberanía, así como en el dato de que la jurisprudencia constitucional apenas ha necesitado aludir a la Nación española y nunca como argumento determinante de las decisiones de este Tribunal. Conforme al art. 1.2 CE, no hay otro sujeto accionante de la soberanía, calificada de nacional en el mismo, que el pueblo español en su conjunto, insusceptible de división. La Constitución española recogería las tres formas de entender el término nación: jurídica, como sujeto de soberanía, esto es, sujeto al que le son imputables los actos constitutivos del Ordenamiento; política, como ente poblacional, sujeto abstracto que, en su carácter de comunidad política que abarca todo el territorio estatal, subyace al anterior soberano; y socio-cultural, como conjunto de personas unidas por el sentimiento de pertenencia a la misma unidad jurídica y política. Si la constitución de una nación se realiza en el texto impugnado de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, ello comportaría la imposibilidad ontológica de que pueda entenderse la “nación” a la que se refiere el Estatuto como contraria a las acepciones, jurídica o política, recogidas en la Constitución.”

¹⁰ Tal y como establece la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: “El art. 2 CE avala un uso legítimo del término “nación” para denominar comunidades políticas no constituidas en Estados sino que forman parte de una gran Nación-Estado, España. Un uso que en ningún momento estaría asociado a la noción de soberanía. Resumiendo lo expuesto se concluye que la utilización del término “nación” es constitucional por su carácter polisémico y porque no supone la atribución de la condición de Estado. Igualmente, alega el Ejecutivo que debe tenerse presente que en el preámbulo de la Constitución se reconoce y proclama el carácter plurinacional de la Nación española, formada por distintos pueblos. A su vez, el art. 147.2 CE se refiere a la identidad histórica de las Comunidades Autónomas, e interpretado este precepto en términos amplios podría afirmarse que la identificación de Cataluña como nación cumple dicho requisito constitucional, ya que así lo considera el 90 por 100 del Parlamento de Cataluña. Finalmente, se subraya que el art. 1 del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana alude al “Reino de Valencia” como denominación histórica de la Comunidad, sin que el uso de la palabra Reino haya suscitado reparo alguno”. Concluyendo finalmente con el voto particular del Magistrado RODRIGUEZ-ZAPATA PÉREZ, “La Nación española y el pueblo español son ciertamente plurales, como se demuestra en el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que se expresa en el mismo artículo que afirma la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE)”.

En el último año, tres *landers* de Alemania han aprobado planes de emergencia para rescatar una gran parte de sus municipios de la quiebra. En el caso de Francia, la deuda de regiones y municipios en 2011 ya alcanza unos niveles sin precedentes. En cuanto a Grecia, se ha visto forzada a reducir el número de municipios en un tercio.

La financiación de las Administraciones Públicas, Estado, CC.AA, y Entidades Locales, ha estado muy ligada a los ingresos procedentes de la fiscalidad inmobiliaria, en la primera adquisición de viviendas, el IVA, en las segundas transmisiones y ulteriores, transmisiones patrimoniales onerosas, por las obras ICIO, la plusvalía municipal, las ganancias patrimoniales, todo derivado de la compraventa de bienes inmuebles. Por lo que desde el colapso de la construcción, junto a los planes de austeridad llevados a cabo, los ingresos se han desplomado, y el gasto sigue en aumento, debido a las medidas de estímulo económico, rescate de entidades financieras, aumento del desempleo, etc.

Por lo que el primer instrumento de gestión eficaz pasa por la reorganización del Estado, como parte de las reformas estructurales que requiere España, igual que ha llevado a cabo Grecia en el proyecto *Kallikratis*, que ha reducido el número de municipios de 1.034 a 325; los organismos municipales han pasado de 6.000 a 2.000, se han creado 13 subregiones que sustituyen a las 76 prefecturas establecidas con anterioridad, y 7 nuevas administraciones estatales que han sustituido a las 13 regiones que componían el Estado griego. En España es precisa la desaparición de las obsoletas diputaciones provinciales, dada la actual y consiguiente configuración del Estado que propongo. Como ha escrito MARTÍNEZ DÍEZ¹¹, España entró en el XIX con una división territorial llena de irracionalidad y arcaísmo, organizada en circunscripciones de índole fiscal, sin significación en lo gubernativo y judicial. De cara al futuro, por consiguiente, la tarea debía consistir tanto en reordenar el territorio, como en homogeneizar dentro de las mismas circunscripciones la acción del Estado.

III. CONCLUSIÓN

El Estado hoy en día se ha convertido en la principal institución del país para reactivar el desarrollo económico, en un momento en el que los mercados de

¹¹ MARTÍNEZ DÍEZ, G., “Génesis histórica de las provincias españolas”, página 558. AHDE, 51, 1981. “Por lo tanto, las nuevas divisiones del siglo XIX no solo significaban una reorganización del territorio en busca de unos límites y proporciones más racionales, sino también una coincidencia de todas las actividades administrativas, gubernativas y judiciales en unas mismas unidades territoriales básicas que a su vez cubriesen uniformemente todo el territorio de la Monarquía. Este es el sentido de las nuevas divisiones provinciales del siglo XIX, que no se halla en las dieciochescas divisiones en intendencias o en corregimientos.”

capitales están cerrados para el resto de Administraciones Públicas, ya hemos visto como la iniciativa catalana de sacar bonos al mercado minorista tiene un coste elevado para financiarse. Siguiendo a AZNAR: “Se ha instalado la creencia errónea de que la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas es un ejercicio de suma cero que debe ir en una sola dirección, como si todo lo que pierde el Estado lo ganaran las Comunidades Autónomas. Pero es absurdo creer que si el conjunto se empobrece las partes pueden hacerse más ricas. Como es absurdo figurarse que el único Estado aceptable es un Estado residual. Lo que indica el sentido común es lo contrario: con un Estado débil perdemos todos. Lo sabemos por la experiencia de los modelos de poder descentralizado que han tenido éxito: sólo un Estado sólido y bien dimensionado garantiza la cohesión y la igualdad. Y, en contra de lo que dicta la demagogia, la unidad no se opone a la diversidad. La hace posible”¹².

La situación que vivimos hoy no es transitoria, como ya he indicado en diversos foros y publicaciones¹³, nos encontramos frente a una realidad estructural y ahora, más que nunca, son fundamentales los cambios para mejorar nuestra competitividad, eficiencia y productividad en general, tanto las empresas como el país. Teniendo presente que el verdadero problema no es la crisis, sino el miedo al cambio, hoy tenemos la oportunidad de llevarlo a cabo debido a la conciencia generalizada de la necesidad de llevar a cabo una consolidación fiscal, que ofrezca credibilidad para resolver los problemas estructurales de financiación del Sector Público, y luego el Sector Privado, de lo contrario nos encontramos inmersos y seguiremos en la misma línea de aumento de la presión fiscal, subidas de impuestos, y recortes en los programas públicos, que puede durar más de treinta años, llevándonos a la bancarrota.

IV. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AZNAR LÓPEZ, J.M., “España puede salir de la crisis”, Planeta, Barcelona 2009.
- BONELL COLMENERO, R., “Sobre el Capítulo III del Título I de la Constitución: De los Principios rectores de la política social y económica”, en “30 Años de Constitución: Balances y Perspectivas”. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Aranzadi, Pamplona 2010.

¹² AZNAR LÓPEZ, J.M., “España puede salir de la crisis”, p. 128, Planeta, Barcelona 2009.

¹³ BONELL COLMENERO, R., “Sobre el Capítulo III del Título I de la Constitución: De los Principios rectores de la política social y económica”, en “30 Años de Constitución: Balances y Perspectivas”. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Aranzadi, Pamplona 2010, pp. 17-48.

- BONELL COLMENERO R., “Los Decretos de Nueva Planta”, en *Saberes* (Universidad Alfonso X “El Sabio”, Madrid), 8 (2010).
- HESSEL, S., “*Indignez Vous!*”, Indigène éditions, Montpellier 2010.
- MARTÍNEZ DÍEZ, G., “Génesis histórica de las provincias españolas”, en *AHDE*, 51 (1981).
- VIZCAINO CASAS, F., “Las Autonosuyas”, Planeta, Barcelona 1981.

