

# EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA GLOBAL EN EL SISTEMA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA<sup>1</sup>

Carles Viver Pi-Sunyer

Director del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña y  
catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu Fabra

## Sumario:

- I. Presentación**
- II. Los datos de la crisis económica en España**
- III. Impactos de la crisis en la descentralización política**
  - 1) Impactos económicos y sociales
  - 2) Impactos políticos
  - 3) Impactos jurídicos.

---

<sup>1</sup> Traducción al castellano de la versión catalana de la ponencia presentada en la conferencia anual de la Asociación internacional de centros de estudios federales (IACFS) que tuvo lugar en Filadelfia los días 16 y 17 de septiembre de 2010 sobre "Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses". En esta ocasión también participó el Grupo de estudios de federalismo de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA).

La diversidad de los temas tratados y el tono "interdisciplinario" del artículo responde a la amplitud del cuestionario elaborado por los profesores A.Tarr y J.Kincaid, coordinadores de la conferencia. A pesar de la complejidad del tema analizado, el objetivo inicial de las ponencias era modesto: se trataba de presentar los datos más relevantes relativos a los países estudiados y hacer un primer análisis para facilitar la comparación de los casos y el debate. Las actas de la conferencia están en proceso de publicación en lengua inglesa.

La ponencia se benefició de las críticas y las sugerencias de los profesores Josep María Vallés y Nuria Bosch y de mis colegas del Instituto de Estudios Autonómicos

Los datos de la ponencia fueron actualizados en octubre de 2010. Sin embargo, después de esta fecha amplios sectores políticos y sociales han abogado por profundas reformas del sistema de descentralización política vigente tanto en un sentido descentralizador como, sobre todo, recentralizador e, incluso, por un cambio de modelo. En algunos casos resulta difícil determinar si estas propuestas son consecuencia inmediata de la crisis o bien la crisis ha contribuido a dar nuevos y mejores argumentos a planteamientos preexistentes o simplemente aprovechan la crisis como excusa. En cualquier caso, de momento son más propuestas que realidades. No obstante, es cierto que si llegaran a cuajar obligarían a cambiar radicalmente el planteamiento y las conclusiones de esta ponencia. De momento, lo que he hecho ha sido aprovechar las correcciones de las galeradas -abril de 2010- para recordar la existencia de estas nuevas propuestas en los lugares correspondientes.

- IV. Impactos de la descentralización política en las características de la crisis**
- V. Respuestas a la crisis**
- 1) Planteamiento general: radicalidad de las medidas y liderazgo del Gobierno del Estado.
  - 2) Medidas de estímulo
  - 3) Medidas de austeridad
  - 4) Reformas estructurales
- VI. Impacto de las medidas adoptadas en el sistema de descentralización política**
- 1) Extensión del *spending power* y de las competencias básicas y transversales del Estado: repercusión en el sistema de distribución de competencias
  - 2) Impacto en las relaciones intergubernamentales
  - 3) Permanencia y reversibilidad de las medidas y de los efectos que han producido
- VII. Impacto de la descentralización en las medidas adoptadas**
- VIII. Conclusión: la sorprendente neutralidad del sistema de descentralización en relación a la crisis y la moderada repercusión de la crisis en este sistema.**
- 

## **I. Presentación**

A pesar de lo que podría dar a entender su título, en esta ponencia pretendo analizar no sólo el impacto de la crisis económica en el sistema de descentralización política vigente en España, sino también el impacto de dicha descentralización en la crisis económica. Concretamente, se trata de dilucidar si, por una parte, la crisis ha alterado las pautas de funcionamiento del denominado Estado de las autonomías y, muy especialmente, si ha alterado la posición constitucional de los diferentes niveles de gobierno y de las relaciones entre ellos y, por otra parte, si la descentralización política ha influido en las características de la crisis económica española y en el tipo de medidas adoptadas para combatirla, así como en la eficacia y eficiencia de tales medidas.

A efectos meramente expositivos, con el fin de facilitar la respuesta a estas cuestiones, en el trabajo se distingue el análisis de la crisis económica del análisis de las medidas adoptadas para enfrentarse a la misma. Así, después de esta presentación, en el epígrafe II se exponen muy sintéticamente los datos de la crisis económica, en el epígrafe III las principales repercusiones económicas, sociales, políticas y jurídicas de la crisis y en el IV el impacto del Estado de las autonomías en las características de la crisis económica española. En la segunda parte se sigue la misma sistemática respecto de las medidas adoptadas por los diversos niveles de gobierno para enfrentarse a la crisis: se describen tales medidas (epígrafe V), se analizan sus efectos en el sistema de descentralización política (epígrafe VI) y el impacto de este sistema en la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas (epígrafe VII). El trabajo se cierra con unas conclusiones en las que, dicho ahora a grandes rasgos, se mantiene la tesis que la crisis, de momento, ha tenido un impacto moderado respecto de la descentralización política y ésta ha jugado un papel esencialmente neutral en relación con la crisis y con las medidas adoptadas para combatirla, aunque, como expongo al final de la nota 1, las cosas podrían empezar a cambiar en un futuro no muy lejano. En este último epígrafe se intentan apuntar algunas posibles explicaciones a este doble fenómeno.

## **II. Los datos de la crisis económica en España**

La crisis financiera mundial, a pesar de su carácter global, ha tenido unos efectos económicos muy diferentes en los distintos países. En el caso español la repercusión de la crisis global se caracteriza por la especial virulencia de la crisis económica provocada con su contribución, por su permanencia en el tiempo y por las secuelas económicas y sociales que previsiblemente dejará<sup>2</sup>. En definitiva, se trata de una crisis económica más profunda que la sufrida por la mayoría de estados y, por lo tanto, que la sufrida por la mayoría de estados federales o políticamente descentralizados. España es pues, en principio y desde esta perspectiva, un buen caso de estudio.

La magnitud de la crisis económica española se pone de manifiesto en aspectos tan primordiales como el descenso importante y sostenido del PIB (que llegó a finales

---

<sup>2</sup> En un Informe de junio de 2010, la OCDE menciona, entre otras secuelas, la bajada del PIB, el aumento del desempleo y el incremento de los gastos de capital.

de 2009 a cifras de -3,6% y provocó una recesión que duró siete trimestres)<sup>3</sup>; la caída también importante del índice de los precios de consumo (**IPC**), la deflación que duró ocho meses<sup>4</sup>; la muy severa **reducción de los ingresos** de todos los niveles de gobierno<sup>5</sup>; el **déficit público** desbordado —provocado en un 50% por la crisis y en otro 50% por las medidas adoptadas para combatirlo—, que ha llegado al 11,5% a finales de 2009<sup>6</sup>; el incremento de la deuda pública y sobre todo de la privada<sup>7</sup>; la tasa de paro que a finales de diciembre de 2009 llegaba al 18,8% y en julio de 2010 al 20,3 % —una de las más altas de Europa, que tiene una media del 9,5%—; el empobrecimiento de amplios sectores sociales, con un aumento significativo de la tasa de pobreza<sup>8</sup>; el aumento peligroso de la economía sumergida que podría llegar al 20% del PIB<sup>9</sup> y, finalmente, el extraordinario

---

<sup>3</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadística, en el año 2007 el PIB crecía un 3,6%; en el 2008 bajó hasta el 0,9% todavía positivo y en el 2009 se situó en un 3,6% negativo. En enero de 2010 es la única economía del G20 en recesión. Según las previsiones del Gobierno español de junio de 2010, a finales de este año la tasa interanual del PIB aún se situará a -0,3%, mientras que a finales del año 2011 ya presentará una tasa positiva del 1,3%.

<sup>4</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2009 los precios cayeron por debajo del 0% desde el mes de marzo hasta octubre de 2009. La media anual presentaba una bajada del 0,3%, aunque el mes de diciembre subió por encima del 0% -concretamente uno 0,8%- y en el mes de enero de 2010 ya estaba en el 1%. El mes de mayo de 2010 el incremento interanual era del 1,8%.

<sup>5</sup> Según reconoció el Gobierno español en enero de 2010, en el año 2007 los ingresos estatales representaban un 41,1% del PIB; en el 2008, el 37% y en el 2009 el 34,6%. Concretamente, los ingresos no financieros del Estado -los provenientes de los impuestos- cayeron en el año 2009, hasta noviembre, un 14% (IVA un 30%, Sociedades un 23% e IRPF un 11%).

<sup>6</sup> De este déficit del 11,5%, el 6,8% correspondía al Estado del PIB, el 2,2 a las comunidades autónomas (CA) y el 0,5 a los gobiernos locales. Hay que tener en cuenta que en el año 2006 España tenía un superávit del 2,0% y en el 2007 del 1,9%, mientras que en el 2008 ya tuvo un déficit del 4,1%. Como es conocido, la UE, de acuerdo con el Pacto de estabilidad y crecimiento, sólo permite un déficit público del 3% para el año 2013. El Estado español se ha fijado como objetivo un déficit del 9,3% a finales de 2010, del 6,7% en el 2011, del 4,4% en el 2012 y del 3% en el 2013. Vistas las previsiones de crecimiento y los problemas estructurales de la economía española, los objetivos de reducción del déficit parecen muy optimistas, aunque los del año 2010 se pueden cumplir.

<sup>7</sup> La evolución de la deuda pública ha sido la siguiente: en 2006, un 39,4% del PIB; en 2007, un 36,1%; en 2008 un 39,7% (estaban entre los porcentajes más bajos de Europa) y en 2009 un 54,3%. Y las previsiones son: en 2010 un 68,7% y en 2011 un 74%. En cambio, la deuda privada es una de las más elevadas del mundo. La suma de las deudas pública y privada en España representa el 289% del PIB -sin embargo, no demasiado alejada del Reino Unido -286%- o de Holanda -284%. De hecho, en España el problema de la deuda se centra más en la deuda privada (de empresas, entidades financieras y particulares) y en la particularidad de que los acreedores son bancos extranjeros, que no en el volumen de la deuda pública.

<sup>8</sup> Según el Instituto Nacional de Estadística la tasa de población que se encuentra por debajo del umbral de pobreza relativa llega al 20,8% de la población en el año 2010, lo que representa un incremento del 1,3% respecto del año anterior, que ya había superado el porcentaje del año 2008.

<sup>9</sup> Según el Ministerio de Trabajo, en diciembre de 2009 representaba entre un 16% y un 20% del PIB y según la OCDE, un 23%. El portavoz del partido del Gobierno del Estado declara en junio de 2010 que según sus datos la economía sumergida puede representar ya un 26%.

recorte presupuestario, que ha culminado en el proyecto de ley de presupuesto general del Estado para el año 2011 en el que se reduce el gasto público en un 11,5% respecto del presupuesto del año 2010<sup>10</sup>.

Es cierto que, aunque con retraso respecto de la mayoría de países, los valores de algunas de estas variables han iniciado recientemente una mejoría <sup>11</sup>, pero como ha reconocido la Vicepresidenta económica del Gobierno del Estado, en declaraciones de septiembre de 2010, la recuperación en España es todavía lenta, frágil y desigual.

Según la opinión prácticamente unánime de los especialistas la gravedad de la crisis y las dificultades de recuperación que muestra la economía española se deben entre otros factores a desequilibrios económicos internos preexistentes, a la baja productividad del modelo de producción, a la existencia de una deuda privada extraordinaria, a la dependencia de la financiación externa, a la crisis de las cajas de ahorro -que representan el 50% del sector financiero español- y, sobre todo, a la coincidencia en el tiempo con el colapso del sector económico de la construcción, que desde hacía años era una la de las bases fundamentales del crecimiento económico español -a pesar de la clara hipertrofia que este sector económico mostraba desde hacía años tanto respecto de los precios de las viviendas como de las dimensiones del mercado inmobiliario. En el epígrafe IV analizaré si, cómo se ha insinuado, el hecho que las CA tengan competencias en materias relacionadas con cajas de ahorro y con vivienda, urbanismo y ordenación del territorio ha influido o no en las características de la crisis económica.

Para completar los datos de la crisis hay que destacar que la misma ha afectado a todos los sectores económicos <sup>12</sup> y a todos los niveles de gobierno: el central, el autonómico y local <sup>13</sup>. Sin embargo esta afectación general no ha sido homogénea.

---

<sup>10</sup> El recorte efectivo es inferior ya que durante el año 2010 ya se habían ido produciendo importantes recortes de los Presupuestos de este año. En el epígrafe V analizaremos con más detalle dicha cuestión.

<sup>11</sup> Por ejemplo, España salió de la recesión a finales del primer trimestre de 2010 (aunque la tasa interanual en estas fechas situaba el PIB en -1,3%, cuando en la zona euro la tasa ya era del 0,5% positivo). Igualmente desde finales de 2009 la tasa interanual del IPC fue ya positiva. El déficit del Estado se ha reducido un 42,2% el año 2010 (del 5,7% del PIB al 3% en el mes de agosto). Los ingresos estatales también han experimentado una clara mejoría (especialmente del IVA que ha aumentado un 66,2% durante el año 2010).

<sup>12</sup> Aunque incidió especialmente en la construcción, en el turismo y, en general, en el sector servicios y en la construcción de vehículos.

<sup>13</sup> La repercusión en el nivel local es más difícil de medir pero ha sido también muy significativa. En efecto, aunque en este caso no se dispone de datos oficiales de carácter general, se puede afirmar que a la crisis los ha afectado también de manera importante ya

Concretamente, con respecto a las CA, unas han resultado claramente más perjudicadas que otras. Como demuestran los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, el factor determinante de estas diferencias ha sido el de las características de la economía de cada CA y su especialización productiva. Concretamente, las CA más perjudicadas han sido las CA que basan su producción en la industria (Cataluña, Aragón), el turismo (Balears y Canarias) y la construcción (Valencia). Las diferencias del impacto de la crisis se manifiestan por ejemplo en la caída del PIB en el año 2009: hay varias CA en las que esta caída es bastante superior al -3,6% de la media española - por ejemplo en Cataluña es del -4,4%, en Valencia del -4,3%, en Canarias del -4,2, en Aragón del -4,1; en cambio en otras CA el PIB per capita desciende bastante menos que la media - Extremadura un -2%, Navarra un -2'5%, Galicia un -3%. La tasa de paro también es muy desigual, va del 27% de Canarias o Andalucía, hasta el 12% de Navarra o del País Vasco.

En el siguiente epígrafe deberá analizarse si esta distinta afectación ha provocado un cambio en el tradicional papel "equilibrador" entre CA que hasta ahora había tenido el Estado de las autonomías.

Finalmente, el cuestionario propuesto por los organizadores se pregunta por las consecuencias económicas derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Desde esta perspectiva, hay que destacar que aunque, finalmente, cada uno de los estados europeos ha sufrido la crisis y está saliendo de ella de manera muy diferente -muy condicionados también por sus propias características económicas-, en el caso español esta pertenencia se puede considerar en términos generales positiva. Ciertamente, desde hace unos años los ciclos económicos españoles no coinciden con los de la mayoría de los estados europeos lo que a menudo conlleva que determinadas decisiones de las autoridades europeas, especialmente de las monetarias, no sean las más beneficiosas para España. Sin embargo con respecto a la crisis, sobre todo en su primera fase, en España se suele considerar que la incorporación al euro ha sido claramente beneficiosa teniendo en cuenta el carácter global de la crisis financiera y que las medidas adoptadas por la UE -sobre todo las de estímulo económico- han servido de pauta y de estímulo a las medidas

---

que, por una parte, han visto cómo la reducción de la actividad económica provocaba un decrecimiento inmediato de sus ingresos, mientras que, por otra parte, la crisis provocaba un incremento de la demanda por parte de los sectores sociales más necesitados de la asistencia social que prestan los entes locales (ved a Francisco Velasco, "Crisis económica y derecho local", Anuario de Derecho Municipal, núm. 3, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2010).

adoptadas por España<sup>14</sup> y de ayuda directa muy relevante para determinados sectores, como por ejemplo, destacadamente, el financiero<sup>15</sup>.

Más controvertido, en cambio, puede ser el balance de la pertenencia a Europa en la segunda fase de la crisis. Las estrictísimas medidas de austeridad impuestas por Europa, en parte como contrapartida a la creación del denominado "fondo de rescate" de 750.000 millones de euros creado en mayo de 2010 para dar apoyo a los hipotéticos problemas que pudieran tener con su deuda algunos Estados, puede comportar un freno al incipiente crecimiento económico que empieza a ser perceptible. El cambio repentino y radical de la política económica defendida por Europa -y por España-, que en pocos días pasó de defender de manera contundente una política anticíclica y de estímulo económico en otra basada casi exclusivamente en la reducción del déficit, ha provocado en algunos sectores desorientación y recelos sobre la corrección y eficacia de este cambio y sobre sus auténticos beneficiarios. Sin embargo, hay que reconocer que, aunque las políticas de austeridad impuestas en España derivan especialmente de Europa -y especialmente de las presiones de la banca alemana y francesa-, otros países y organizaciones internacionales también propiciaban este cambio de orientación; por otra parte, que la reducción de la deuda y del déficit público español tarde o temprano tenían que abordarse; y, finalmente, que a diferencia de otros países europeos, como Alemania, donde la de reducción del déficit como único objetivo es más discutible, en España, donde la financiación es casi toda exterior, los

---

<sup>14</sup> Estas primeras medidas europeas se concretaron, sobre todo, por una parte, en el Plan Europeo de Recuperación Económica aprobado en noviembre de 2008 por la Comisión Europea y en diciembre por el Consejo de Europa. El Plan tenía por objetivo contener la desaceleración, estimular la demanda y generar confianza y estaba dotado de 200.000 millones de euros destinados a inversiones en energías eficientes e infraestructuras eficientes e innovadoras y estaba guiado por un importante principio rector: la solidaridad y la justicia social). Por otra parte, en esta primera fase se empezaron ya a adoptar algunas medidas encaminadas a un mayor control sobre las entidades financieras a las cuales, a partir del informe Larossière, llevaron a la creación de un Consejo Europeo sobre Riesgo Sistemático y un Sistema Europeo de Supervisores Europeos, aprobados en septiembre de 2009 por la Comisión Europea y dotado el último de funciones ejecutivas de vigilancia y coordinación de las autoridades estatales competentes en la supervisión y control de las entidades bancarias. (En junio de 2008 en una reunión de ministros de finanzas, bancos centrales y autoridades de supervisión de la UE ya se fijaron unos Principios Comunes de gestión de la crisis). A la actualidad, como vemos en el epígrafe VIII, estos tipos de medidas se están ampliando significativamente.

<sup>15</sup> A finales de 2007 el Banco Central Europeo concedió 18.000 millones de euros a la banca española, a finales del 2008 el volumen de los préstamos era ya de 63.000 millones y a medida que el acceso a los mercados financieros se fue complicando, los préstamos del Banco Europeo aumentaron hasta llegar a 85.618 en mayo de 2010 (cifra que representaba el 16,5% del dinero que prestó el Banco en la zona euro). El punto culminante lo alcanzó en julio de 2010 (130.209 millones que equivalía al 30% de los préstamos), el mes de agosto bajó a 109.793 millones.

"mercados" difícilmente habrían aceptado una política diferente a la de la reducción drástica del déficit.

### **III. Impactos de la crisis en la descentralización política**

#### **1) Impactos económicos y sociales**

Desde el punto de vista de la incidencia de la crisis económica en las pautas de funcionamiento de la autonomía política en España, una de las primeras cuestiones que se plantea es la ya apuntada de determinar si su desigual impacto económico y social en las diversas CA ha alterado o puede alterar en el futuro inmediato una de las características más relevantes del llamado Estado de las autonomías: que el proceso de descentralización política se ha producido no sólo sin haber creado desigualdades sociales y económicas entre las CA, sino contribuyendo en muchos casos, junto con otros factores, a la convergencia entre ellas<sup>16</sup>.

Pues bien, los datos de la incidencia diferenciada de la crisis no avalan la conclusión de que la crisis provocará un aumento de las desigualdades entre las CA. Primero porque algunas CA con mayor PIB per cápita -como Cataluña- han sufrido la crisis de manera más relevante que la mayoría de las CA y, en cambio, algunas de las CA con menor PIB -como Extremadura o Galicia- están enfrentándose mejor a la crisis. Por otra parte hay que tener en cuenta que, a pesar de las recientes reformas en el sistema de financiación de las CA<sup>17</sup>, los mecanismos de nivelación económica entre CA existente en España continúan siendo, en términos comparados, muy potentes, de manera que un hipotético aumento de las diferencias entre las CA más "ricas" y las más "pobres" se podría ver "compensado" en gran medida por estos mecanismos de nivelación<sup>18</sup>. En

---

<sup>16</sup> Ciertamente no existen estudios monográficos definitivos sobre la convergencia de las CA desde la perspectiva económica, sin embargo, aparte de los datos económicos que corroboran esta convergencia, hay evidencias objetivas suficientes para afirmar que la autonomía política ha contribuido, como mínimo, a nivelar las prestaciones de servicios sociales tan relevantes como la sanidad o la enseñanza.

<sup>17</sup> La reforma de la Ley orgánica de financiación de las CA 3/2009 (LOFCA), aprobada el 18 de diciembre de 2009 racionaliza los mecanismos de nivelación entre CA y limita parcialmente el nivel de nivelación en algún ámbito, pero no supone un cambio radical del sistema ni una reducción drástica del nivel de nivelación.

<sup>18</sup> Sobre la situación del sistema de nivelación previa a la última reforma de la LOFCA, ver Núria Bosch, [http://www10.gencat.cat/drep/binaris/2008\\_Financament\\_tcm112-99217.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/2008_Financament_tcm112-99217.pdf). Con respecto a la situación posterior a la reforma ver el informe del Departamento de Economía y Finanzas. Generalitat de Catalunya. 2010. <http://www.gencat.cat/noumodel/cat/index.htm>.



definitiva, el desigual impacto económico de la crisis no ha alterado las pautas de funcionamiento del Estado de las autonomías en este ámbito, no ha provocado ni parece que provocará a medio plazo desequilibrios sociales y económicos graves entre las CA. Tampoco se han alterado significativamente las pautas de funcionamiento del sistema de descentralización política por el incremento espectacular del desempleo ni por el empobrecimiento o la reducción del nivel de vida de amplios sectores sociales<sup>19</sup>.

Otro de los cambios sociales relevantes que ha provocado la crisis es la drástica disminución del flujo de entrada de inmigrantes<sup>20</sup> (que hasta el año 2008 era uno de los más elevados de Europa). Esta disminución no ha frenado, sin embargo, la creciente actitud de recelo de los españoles hacia los extranjeros inmigrantes<sup>21</sup>, ni ha evitado la creación de algún partido xenófobo de ámbito, de momento, local o el surgimiento de conflictos de tipo racial, también de momento muy localizados. Sin embargo hay que reconocer que, a diferencia de otros países europeos, la crisis no ha provocado graves problemas de tipo racial ni ha afectado a las pautas de funcionamiento del sistema de descentralización política. Desde la perspectiva aquí analizada tan sólo se podría apuntar que, como suele ser habitual en algunos estados federales, algunas medidas muy controvertidas, como la prohibición del burka en espacios públicos o la denegación del empadronamiento municipal de inmigrantes "ilegales", fueron objeto de debate y, en algún caso, aprobación a

---

<sup>19</sup> En la primera fase de la crisis los colectivos o grupos sociales más afectados fueron los jóvenes y los inmigrantes (éstos últimos especialmente numerosos en el ámbito de la construcción). En la segunda fase, a partir de las medidas de austeridad, a estos colectivos hay que añadir a los pensionistas, que como veremos han visto congeladas sus pensiones; los funcionarios, a los que se ha reducido su salario, y algunos sectores de la población con ingresos elevados a los que se ha aumentado el impuesto sobre la renta (aunque otros aumentos de impuestos, como el del IVA, afectan prácticamente a toda la población). Además, hay que añadir a los trabajadores que se verán negativamente afectados por la reforma laboral aprobada también en el momento de escribir este papel.

<sup>20</sup> En la última década España tenía uno de los índices de entrada de inmigrantes más elevado de Europa. Sin embargo, en enero de 2010 el Gobierno estatal declaró que la población inmigrada se redujo de 32.000 personas sobre un total de 5,3 millones. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en la presentación del *Anuario de la Inmigración en España 2009* constató que la llegada de inmigrantes cayó un 93% en los últimos dos años. El año 2009 llegaron a España 5 veces menos extranjeros inmigrantes que el año 2008 y se incrementó significativamente el retorno a los países de origen de los extranjeros que residían en España. Igualmente, el número de inmigrantes contratados en origen pasó de 183.610 el año 2007 a 13.100 en el 2009. Según el Ministerio de Trabajo la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social cayó un 4,7% en el año 2009 .

<sup>21</sup> En la referida encuesta, realizada los meses de septiembre y octubre de 2008 (antes, por lo tanto, del estallido de la fase más aguda de la crisis), se pone de manifiesto que el 46% de los encuestados consideraba demasiado elevado el número de extranjeros y el 31% elevado; el 75% defendía una política de inmigración más dura; el 68% pedía más dureza en la expulsión de los extranjeros "sin papeles" y acusados de cometer delitos; el 50% defendía la preferencia de los españoles en el acceso al trabajo, el 42% en el acceso a la sanidad y el 55% a la enseñanza. El 53% les negaría el voto en las elecciones generales.

nivel local y autonómico<sup>22</sup> y después se plantearon a nivel central, aunque de momento en este último nivel ambas iniciativas han sido rechazadas.

## 2) Impactos políticos

Hasta el momento, la crisis no ha producido cambios políticos significativos con respecto al surgimiento de nuevos líderes, nuevos partidos o nuevos grupos de presión<sup>23</sup>. En cambio, todos los datos confirman que, como ha sucedido en otros países y en otras crisis económicas similares, la inmensa mayoría de los partidos que hoy gobiernan tanto el Estado, como las CA y los entes locales, perderán las próximas elecciones. Así se ha confirmado ya en las dos únicas elecciones regionales que se han producido desde el inicio de la crisis -aunque naturalmente la crisis no ha sido el único elemento determinante de estos resultados electorales- y así lo corroboran todos los sondeos de opinión, tanto los referidos a las elecciones generales <sup>24</sup>, como a las autonómicas<sup>25</sup> y locales<sup>26</sup>. Ciertamente el cambio de los partidos de gobierno podría provocar cambios en las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis económica (cómo parece apuntarse claramente en algún otro estado federal) y también, en hipótesis, podría provocar

---

<sup>22</sup> El Ayuntamiento de Barcelona, por ejemplo, aprobó la prohibición del burka en determinados lugares públicos.

<sup>23</sup> Es cierto que en algunas CA pequeños partidos xenófobos pretenden adquirir dimensión regional presentando candidatos a las elecciones de los parlamentos autonómicos y se observa el hecho, inédito hasta ahora, de la reivindicación de un mayor protagonismo de algunos alcaldes, que se apartan de la disciplina de sus partidos. Sin embargo, se trata de fenómenos muy incipientes y minoritarios.

<sup>24</sup> En las elecciones generales de marzo de 2008, el Partido Socialista obtuvo el 43,6% de los votos y el Conservador el 40,1%, mientras que los sondeos de opinión del Centro de Estudios Sociológicos de octubre de 2009 preveían que un 23,2% de los electores votaría a los socialistas y uno 25,7 a los conservadores. En la encuesta citada en la nota anterior la intención de voto favorable al PSOE era del 37'5% y en el PP un 41'7%.

<sup>25</sup> En Andalucía, que es la región con más habitantes y uno de los feudos clásicos del partido socialista, según una encuesta de enero de 2010 del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (que depende del Gobierno de Andalucía) y del Centro de Investigaciones Sociológicas (que depende del Gobierno estatal), el Partido Popular -conservador- podría ganar por primera vez las elecciones regionales, ya que según el voto estimado tiene el 43% frente el 41'6 de los socialistas. En las elecciones del 2008 los socialistas ganaron las elecciones con una ventaja de casi 10 punto -48,20% frente 38,70%-.

En Cataluña los socialistas catalanes obtuvieron el 26,7% de los votos y accedieron al gobierno mediante un acuerdo con dos partidos más: Izquierda Republicana con un 14% e Iniciativa Verdes con uno 9,6% de los votos, quedando en la oposición el partido de Convergencia -CIU- con el 31,5% y el partido conservador con el 10,7%. Pues bien, según los sondeos de opinión del mes de diciembre de 2009, los dos partidos de la oposición incrementan su expectativa de voto (CIU pasa al 36,2% y los conservadores al 11,2%) mientras que los tres partidos en el Gobierno bajan -los socialistas al 25,1%, Izquierda al 9,5% e Iniciativa al 8'5%.

<sup>26</sup> Como, por ejemplo, en grandes ciudades como Barcelona, no así Madrid donde la oposición siempre ha tenido muchos problemas internos que se traducen en los resultados electorales.

cambios en el sistema de descentralización política, que hoy, como veremos, es objeto de debate en España. Que los programas de los partidos que las encuestas dan como ganadores en las elecciones próximas no hayan incorporado cambios relevantes en el sistema de descentralización política, no significa que una victoria clara del partido conservador no pudiera llevar a una mayor recentralización de este sistema.

Otra consecuencia política de la crisis, ésta ya plenamente consolidada, es la de haber contribuido -junto con la corrupción política- al decrecimiento de una manera alarmante del interés y la estima de los ciudadanos por los asuntos públicos, así como por la confianza en los políticos, en los partidos e incluso en la democracia <sup>27</sup>. Con los datos disponibles, no se puede afirmar, sin embargo, que esta desafección política, auspiciada sólo parcialmente por la crisis, tenga una repercusión específica en el sistema de descentralización política aunque ha disminuido ligeramente, pero significativamente, el apoyo popular a esta forma de Estado <sup>28</sup> y los sondeos pronostican un decrecimiento notable de la participación en las elecciones autonómicas y locales, ya tradicionalmente más baja que en las elecciones generales.

Finalmente, cabe notar que la crisis económica ha contribuido a exacerbar la confrontación entre los dos grandes partidos de ámbito territorial estatal. En España este enfrentamiento tiene una radicalidad superior al de la mayoría de estados europeos y la crisis y las medidas adoptadas para combatirla no han servido para acordar políticas comunes, sino que han sido utilizadas por la oposición como armas para desgastar al Gobierno<sup>29</sup>. Desde la perspectiva aquí

---

<sup>27</sup> Según la encuesta de noviembre de 2009 del prestigioso Centro de Estudios de Investigación Sociológica del Estado, para los españoles el tercer problema es "la clase política y los partidos políticos" -por delante del terrorismo, la inseguridad o el acceso a la vivienda y por detrás sólo del desempleo y la pobreza-. Este sorprendente resultado se ha producido en el mes de julio de 2010. Más recientemente una encuesta de Metroscopia realizada la última semana de abril de 2010 (antes, por lo tanto, de la adopción de las medidas de austeridad más drásticas), el 66% de los encuestados desaprobaban las medidas adoptadas por el Jefe del Gobierno y el 77% las propuestas por el Jefe de la oposición; el 83% consideraba que el Presidente del Gobierno no tenía un Plan claro para luchar contra la crisis y el 68% opinaba lo mismo respecto del Jefe de la oposición. Es más, el Presidente del Gobierno inspiraba poca o nula confianza al 77% de los encuestados, pero los mismos sentimientos inspiraba el Jefe de la oposición al 82% de los encuestados.

<sup>28</sup>Fuente: datos referentes al Barómetro Autonómico del Centro de Investigaciones Sociológicas 2005 y 2010.

<sup>29</sup> El partido conservador -el Partido Popular-, en la oposición, llevó tan lejos esta estrategia que, haciendo caso omiso de las presiones del Partido Popular europeo, de los Gobiernos europeos conservadores y de importantes sectores empresariales españoles, votó en el Parlamento en contra del Plan de austeridad que el Gobierno se vio obligado a proponer en mayo de 2010 para responder a los requerimientos imperiosos de la Unión Europea. El Plan

analizada, el enfrentamiento entre los dos grandes partidos ha llevado, como veamos en el epígrafe VI, al bloqueo de algunos mecanismos de relación intergubernamentales de especial visibilidad política como la Conferencia de los Presidentes de las CA con el Presidente del Gobierno del Estado; en cambio, como también veremos, otros organismos sectoriales, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera o la Conferencia sectorial de sanidad, han tenido un notable protagonismo.

Lo que se ha expuesto en este epígrafe permite afirmar que las consecuencias económicas, políticas y sociales de la crisis no han alterado de forma importante las pautas de funcionamiento de la descentralización política, ni de momento han puesto en cuestión este sistema. Esta conclusión no resulta contradictoria con que a finales del año 2010, desde ciertos sectores sociales, políticos, económicos y mediáticos tanto de ámbito estatal como autonómico (especialmente desde Cataluña y el País Vasco) se cuestionen aspectos importantes de la estructura territorial del Estado (e, incluso, la existencia del sistema de descentralización política). La crisis económica se superponía a una crisis del sistema de descentralización política, que venía de más lejos, que tenía otras raíces, y que se había exacerbado a partir de los procesos de reforma de algunos estatutos de autonomía -como el vasco y el catalán-, del proceso de reforma del sistema de financiación y de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional que había declarado inconstitucionales de manera directa o indirecta 41 artículos del estatuto de autonomía de Cataluña y había desactivado la práctica totalidad de las novedades que introducía este texto. Y puede afirmarse que la crisis económica no tenía de momento una incidencia relevante en el debate territorial porque las voces que habían utilizado la crisis económica como argumento para defender sus posiciones en el debate sobre la descentralización política eran todavía minoritarias, aunque no fueran inexistentes como veamos más adelante. Lo mismo se podía decir desde la perspectiva de la crisis económica: eran todavía minoritarias las voces que habían utilizado criterios relacionados con la descentralización o con la recentralización para apoyar la adopción de medidas económicas determinadas. Como ha sucedido en otros estados federales o políticamente descentralizados, el debate de la crisis económica y de las medidas a

---

se aprobó por un solo voto de diferencia gracias a los votos del partido nacionalista catalán en el Parlamento español. Es cierto que, a pesar del caso muy relevante ahora mencionado y del hecho de que la política anticrisis del Gobierno se ha convertido en una de las claves de bóveda de la política del partido conservador, finalmente en la mayoría de las votaciones parlamentarias de las grandes medidas anticrisis aportadas por el Gobierno a la convalidación del Parlamento el partido conservador no las votó en contra sino que se abstuvo e incluso, en algún caso, votó a favor.

adoptar se había producido, de momento, dejando al margen la estructura territorial del poder y su debate. Posiblemente, eso se debía al papel esencialmente neutral desarrollado por la descentralización política en relación con la crisis: el Estado había dispuesto de las competencias necesarias para adoptar las medidas que había creído oportunas sin necesidad de introducir grandes cambios en el sistema de descentralización existente y las medidas adoptadas por las CA y los entes locales no habían provocado la ineficacia o la ineficiencia de las medidas adoptadas por el Estado.

Sin embargo, desde los últimos meses del año 2010 se observan ciertos cambios en relación con esta cuestión: por una parte, surgen nuevas voces que consideran que el Estado de las autonomías ha contribuido a agravar la crisis económica y ha dificultado la adopción de medidas adecuadas para combatirla, y piden, en consecuencia, reformas recentralizadoras del sistema de distribución territorial del poder; por otra parte, desde alguna CA como Cataluña, que como consecuencia de la crisis se ha visto obligada a efectuar recortes presupuestarios severos que afectan gravemente a servicios públicos fundamentales como la sanidad o la enseñanza, se ha reiterado la denuncia de una financiación insuficiente, de un sistema de nivelación que perjudica las CA más «ricas» en una proporción que no tiene parangón en derecho comparado y se reclaman cambios muy profundos, como por ejemplo, un sistema de financiación parecido al sistema de concierto del País Vasco o de Navarra, a la vez que crece la expectativa de voto independentista. Volveré sobre estas cuestiones en las próximas páginas.

### **3) Impactos jurídicos**

Íntimamente relacionado con lo que se acaba de exponer, hay que constatar que la crisis económica en sí misma considerada, es decir, al margen de las medidas adoptadas para combatirla, no ha comportado cambios legislativos importantes ni menos todavía reformas o mutaciones constitucionales, ni propuestas de reforma. Es cierto que una parte todavía más minoritaria de las voces que utilizan la crisis para pedir una recentralización del sistema abogan por llevar a la Constitución los cambios que propugnan. No obstante, de momento ningún partido político relevante ha incorporado dichas reformas a su programa, posiblemente porque, como he apuntado, las reformas son innecesarias para lograr los objetivos perseguidos y porque, como demuestra la experiencia en España, las reformas constitucionales son prácticamente imposibles de llevarse a cabo, por problemas esencialmente de cultura política que ahora no puedo entrar a analizar. Lo mismo

se puede afirmar desde la perspectiva de alguna CA en la que han surgido voces que propugnan reformas constitucionales para propiciar una mayor descentralización política -o incluso para dar cobertura constitucional al derecho a la autodeterminación. Los sectores que propugnan estas tesis son conscientes de las casi nulas posibilidades de prosperar que hoy tienen estas propuestas y del peligro de involución que a la actualidad tendría abrir un proceso de reforma constitucional. No parece, pues, que la reforma de la Constitución sea una de las consecuencias que se puedan derivar de la actual crisis económica.

No obstante, también aquí en los últimos meses se ha incrementado el número de los que abogan por una reforma de la Constitución, especialmente de los que defienden una reforma que incremente y refuerce las competencias estatales y, muy destacadamente, las competencias de coordinación. De esta manera la autonomía esencialmente de ejecución que a la actualidad tienen las CA se vería limitada también en este ámbito. El círculo que se abrió recortando el carácter político de la autonomía se acabaría así de cerrar. No es probable, sin embargo, que en un futuro inmediato estas propuestas de reforma constitucional prosperen. De hecho, para conseguir estos objetivos no es necesario utilizar un proceso que en España se ha convertido en muy costoso.

#### **IV. Impactos de la descentralización en las características de la crisis económica**

Con respecto a la incidencia de la descentralización política en las características de la crisis económica se han suscitado esencialmente dos cuestiones. Por un lado, la ya anunciada que sostiene que la especificidad y la virulencia de la crisis española es fruto en gran medida de la crisis de las cajas de ahorro dentro del sector financiero y de la crisis del sector de la construcción y, dado que en dichos ámbitos las CA tienen competencias relevantes, concluyen que la descentralización política ha coadyuvado a desencadenar la crisis y a darle mayor profundidad. Evidentemente, ahora no puedo entrar a analizar detenidamente tal cuestión, únicamente querría apuntar que este tipo de argumentación olvida que respecto de las cajas, las competencias de las CA se refieren esencialmente a cuestiones de organización y de funcionamiento interno y, en cambio, el control de su actividad financiera no está descentralizado sino que corresponde al Banco de España. En este último ámbito no hay margen para una mayor recentralización.

Igualmente, en relación a la crisis del sector de la construcción hay que tener presente que éste es un fenómeno muy complejo en el que intervienen muchos factores y muchas competencias y que, sin despreciar las competencias autonómicas y locales en vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, el Estado ha conservado numerosas competencias transversales que inciden en estos ámbitos materiales y en otros que tienen una relación mediata pero no menos importante.

Como en otros estados políticamente descentralizados, en España algunos sectores académicos y políticos han utilizado los sobrecostes derivados de la descentralización política como argumento que coadyuva a explicar el agravamiento de la crisis. En España, sin embargo, este reproche se caracteriza por tener como objetivo único las CA: consideran que el sector público que depende de las CA está sobredimensionado, como también lo estaría el número de empleados que trabaja para tales administraciones; denuncian su ineficiencia económica en la provisión de bienes y servicios de su competencia, y se les acusa de haber generado un déficit público que pone en peligro la eficacia de alguna de las medidas adoptadas por el Estado para hacer frente a la crisis económica.

No es éste el lugar para entrar a debatir a fondo tales argumentos. Basta señalar que, más allá de casos concretos y de CA específicas, en su conjunto el sector público y el número de personal que depende de las CA es inferior, y a menudo significativamente inferior, al de la inmensa mayoría de entes equiparables en Europa. En segundo lugar, hay que destacar que los defensores de la teoría de la ineficiencia de las CA no aportan ningún dato que avale dicha tesis, ni es fácil deducirla de los datos disponibles. Finalmente, con respecto al déficit generado por las CA, de momento tan sólo hay que destacar, primero, que el déficit de las CA continúa siendo muy inferior al del Estado (ver nota 6); segundo, que las CA son las prestadoras de los mayores y costosos servicios públicos -como la sanidad, la enseñanza y la asistencia social-, que generan unos costes muy difíciles de reducir por las características de su demanda y, tercero, que el déficit que provocan no deriva tanto de problemas de gestión sino de una financiación insuficiente basada esencialmente en transferencias del Estado. En el epígrafe VII examinaremos esta cuestión desde la perspectiva de su impacto en la eficacia de las medidas adoptadas por el Estado para combatir los efectos de la crisis.

## **V. Respuestas a la crisis**

## **1) Planteamiento general: radicalidad de las medidas y liderazgo del Gobierno del Estado**

Las medidas adoptadas en España para hacer frente a la crisis son similares a las de otros países, especialmente, a las de otros países europeos. Son medidas de estímulo, primero; de austeridad, después y, finalmente, reformas estructurales. Destacan, sin embargo, en primer lugar por su radicalidad. En efecto, entre las medidas de estímulo, sobresale "el Plan español para el estímulo de la economía y el empleo", aprobado por el Gobierno estatal el año 2009 ([www.plane.gob.es](http://www.plane.gob.es)), y con una dotación económica que equivalía a un 2,3% del PIB y situaba a España al frente de los países de la UE <sup>30</sup> y en el quinto lugar entre los países de la OCDE - después de Japón, EE.UU., Canadá y Australia. A partir de principios de 2010 se adoptan, con la misma radicalidad, medidas de austeridad que tienen como único objetivo la reducción en tres años del déficit público desde el 11,5% del PIB hasta el 3%. Y, finalmente, aprovechando la crisis, el Gobierno estatal ha iniciado una serie de reformas estructurales que pretenden reestructurar diversos sectores económicos con el fin de "mejorar la eficiencia económica de España".

Una segunda característica fundamental en relación con estas medidas es la preeminencia y el liderazgo casi absolutos del Estado respecto de las CA y de los entes locales. Éste es un fenómeno común a la mayoría de otros estados descentralizados y en la mayoría de las crisis económicas precedentes y, de hecho, resulta avalado por un sector de la teoría del federalismo fiscal. El protagonismo estatal se pone de manifiesto tanto en el volumen económico de las medidas adoptadas, como en la dirección y coordinación del proceso y eso tanto en relación con las medidas de estímulo, como con las de austeridad, como, sobre todo, con las medidas de reforma estructural.

La preeminencia alcanzada por el Estado no se muestra sólo en el terreno fáctico y jurídico sino que incide también en la percepción de los ciudadanos. De hecho, desde esta perspectiva, no menos importante que la jurídica, se puede afirmar que la crisis ha contribuido de forma decisiva a reforzar la percepción por los

---

<sup>30</sup> Como lo reconoce explícitamente la Comisión Europea en un informe de 23 de junio de 2009 en el que se constata que en la UE estos planes estatales representan una media de un 1,1% del PIB



ciudadanos de que el Estado es la única instancia de poder efectivamente decisiva, sobre todo cuando hay que resolver problemas relevantes <sup>31</sup>.

Entre los factores que pueden explicar el protagonismo casi absoluto del Estado cabe mencionar, en primer lugar, su capacidad económica para afrontar este tipo de crisis, muy superior a las CA o en los gobiernos locales <sup>32</sup>; en segundo lugar, las importantes competencias económicas que la Constitución otorga al Estado, que analizaré más adelante; la interpretación extensiva de estas competencias que la crisis ha propiciado; y, finalmente, el carácter global de la crisis que ha potenciado las relaciones internacionales y consecuentemente el protagonismo de los sujetos internacionales, condición que en España sólo tiene el Estado en su plenitud.

Hay que destacar, finalmente, que dentro de las instituciones estatales, como suele suceder también en otros estados federales o políticamente descentralizados, el liderazgo ha correspondido al Gobierno frente al Parlamento. Algunos de los autores que han analizado tal cuestión afirman que este liderazgo ha sido tan extraordinario que no solamente ha forzado el papel que la Constitución atribuye a ambas instituciones sino que incluso ha alterado las previsiones constitucionales. <sup>33</sup> Sin embargo, desde la perspectiva de este trabajo, la pérdida de protagonismo del Parlamento frente al Gobierno sólo podría ser relevante en los supuestos en los que las regiones o entes subestatales tengan una presencia relevante y directa en alguna de las Cámaras del Parlamento estatal o federal. En estos casos un desmesurado protagonismo del Gobierno puede en hipótesis actuar en detrimento de las regiones representadas en el Parlamento y en consecuencia puede incidir en el funcionamiento del sistema de descentralización política. Este fenómeno se ha dado efectivamente en alguno de los estados federales durante la etapa de la crisis económica.

Éste no es, sin embargo, el caso español en el que las CA no tienen esta presencia relevante en el Senado y los partidos "regionales" o los organismos regionales de

---

<sup>31</sup> Aparte de los datos objetivos, ha contribuido a arraigar esta percepción la amplia campaña de publicidad de las medidas adoptadas por el Estado, especialmente las ayudas económicas, en todos los medios de comunicación -especialmente en las televisiones- y en las calles y carreteras, obligando, por ejemplo, a todos los ayuntamientos que recibían subvenciones a hacer constar en grandes paneles que las ayudas provenían del Estado.

<sup>32</sup> Es cierto que, en España, el Estado gestiona el 53% del gasto público —incluyendo la seguridad social—, mientras que el 34% corresponde a las CA y el 13% a los entes locales. Sin embargo, la mayor parte del gasto de las CA (el 60%) se destina a sufragar los gastos de sanidad y educación.

<sup>33</sup> En relación con esta cuestión, ver Cazorla, Luis, *Crisis económica y transformación del Estado*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2009, p. 134 y ss.

los partidos de ámbito estatal tampoco tienen un protagonismo significativo en el Congreso de los Diputados (salvo en períodos de gobiernos minoritarios en los que este protagonismo puede verse reforzado).

Finalmente, para completar esta primera aproximación general, aunque desde una perspectiva diferente, hay que advertir que el protagonismo casi absoluto del Estado en el ámbito interno tiene su contrapunto en el ámbito externo ya que el Estado, como consecuencia de la crisis económica, ha visto seriamente condicionada su capacidad para fijar libremente su política económica por las limitaciones que de facto le imponen las autoridades europeas y otras instituciones internacionales e incluso se empieza a ver jurídicamente condicionada por la Unión Europea en la adopción y ejecución de políticas tan relevantes como la presupuestaria, sujeta ya a un control previo y posterior a la aprobación de las leyes de presupuestos generales del Estado y, en el futuro, a posibles sanciones.

El cuestionario que guía el contenido de las ponencias se interroga, por último, sobre el papel de los tribunales en relación con las medidas adoptadas. Pues bien, puede afirmarse que ni el poder judicial ni el Tribunal Constitucional han tenido de momento ningún protagonismo en esta crisis y no es previsible que en el futuro jueguen un papel relevante, aunque, como veremos en el epígrafe VI, el Tribunal Constitucional tendrá que pronunciarse sobre algún conflicto de competencias, se trata de temas muy específicos, cuya resolución en ningún caso pondrá en cuestión las líneas maestras de las medidas adoptadas por el Estado.

Antes, sin embargo, de entrar a valorar las relaciones entre las medidas adoptadas y el sistema de descentralización política, hay que describir el contenido fundamental de estas medidas.

## **2) Medidas de estímulo**

### **A) Medidas de estímulo adoptadas por el Estado**

Las medidas estatales de estímulo se pueden agrupar en cinco grandes apartados a tenor de su finalidad.

- Las medidas destinadas a la sostenibilidad del sistema financiero como: la creación de un Fondo estatal para la adquisición de activos financieros de las

entidades de crédito (RD 6/2008, de 10 de octubre) dotado con 30.000 millones de euros, ampliable a 43.000; la participación financiera del Estado en entidades financieras a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (RD 9/2009, de 26 de junio) dotado de 6.750 millones de euros; y la prestación de avales a la emisión de títulos por parte de las entidades financieras o del Fondo de Reestructuración (RD 7/2008, de 13 de octubre), dotado con 100.000 millones de euros.

- Medidas destinadas a fomentar la ocupación, como el Fondo estatal de inversión local para otorgar subvenciones directas a los municipios para realizar actividades generadoras de ocupación -obra pública-, dotado con 8.000 millones de euros; el Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y la ocupación, dotado con 3.000 millones (ambos aprobados por el RD 9/2008, 28 de noviembre), y el crédito destinado al Servicio Público de Ocupación estatal para atender al incremento de gastos y compensar la pérdida de ingresos en las cotizaciones, dotado con 20.000 millones (RD 8/2009, de 12 de junio). En el año 2009, por RD 13/2009, como sucesor del Fondo estatal de inversión local, se creó el Fondo estatal para la ocupación y la sostenibilidad local, dotado con 5.000 euros más, que ya no se limita a fomentar la obra pública local para garantizar la ocupación, sino que además pretende contribuir a la "sostenibilidad social" mediante la financiación del gasto corriente que ocasiona la prestación de servicios educativos, de atención a las personas en situación de dependencia y de promoción y reinserción social, entre otros.

- Medidas destinadas a pequeñas y medianas empresas, como la línea de crédito estatal (mediante el Instituto de Crédito Oficial), dotada con 5.000 millones de euros (RD 10/2008, de 12 de diciembre).

- Medidas destinadas a otros sectores económicos especialmente afectados por la crisis: el PlanE 2000, destinado a la compra de vehículos, dotado de 100 millones de euros (las CA debían aportar una cantidad idéntica por vehículo -500 euros- y los fabricantes el doble). O numerosas ayudas destinadas a los sectores de la construcción y del turismo. En muchos casos son ayudas anteriores a la crisis cuya cuantía se incrementa y se justifican desde el punto de vista de las competencias por la lucha contra la crisis, se integran formalmente en el PlanE y, en algunos casos, sus objetivos se ven modificados (por ejemplo, en materia de vivienda se sustituyen las ayudas a la construcción por otras principalmente dirigidas a la rehabilitación).

- Desgravaciones fiscales: en el impuesto sobre la renta se acordó una reducción de 400 euros a todos los contribuyentes, se suprimió el impuesto sobre el patrimonio <sup>34</sup>, se establecieron bonificaciones a las cuotas empresariales en la Seguridad Social y se dió una ayuda de 2.500 euros a las parejas por nacimiento de un hijo.

## **B) Medidas de estímulo adoptadas por las CA**

Casi todas las CA adoptaron medidas de estímulo a lo largo de los años 2008 y 2009. La gran diversidad de estas medidas y la dispersión de la información existente sobre las mismas hacen imposible su exposición cumplida y sistemática; en cualquier caso, lo que sí que está claro es que tuvieron un volumen muy inferior a las del Estado<sup>35</sup>. Estas medidas se pueden agrupar en tres grandes apartados:

- Medidas de apoyo al crédito. Las CA no tomaron medidas de ayuda a las entidades financieras pero ayudaron a que el crédito llegara, sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas y a las industrias de importancia estratégica en sus respectivos territorios. Por ejemplo, se prestaron avales públicos y financiación a las empresas -mediante convenios con entidades financieras-, ayudas a la reestructuración de empresas, se fomentaron estudios de viabilidad, fondo de capital riesgo, etc.

- Desgravaciones fiscales: las CA adoptaron numerosas deducciones en impuestos propios o en tramos propios de impuestos estatales y en tasas, especialmente en el ámbito de la vivienda, la matriculación de vehículos y el impuesto de actividades económicas.

- Inversiones, subvenciones y transferencias: las inversiones afectaron, sobre todo, a obras públicas y vivienda; las subvenciones, a empresas dedicadas a la construcción y a la rehabilitación de viviendas, venta de vehículos y comercio minorista; y las transferencias, a familias por viviendas, formación, becas escolares, etc.

---

<sup>34</sup> De hecho, la supresión se había acordado antes del estallido de la crisis pero entró en vigor en el año 2008.

<sup>35</sup> Ruiz-Huerta, ob. cit. Pág. 89 y ss.

### 3) Medidas de austeridad para hacer frente al déficit público

Se trata de un conjunto muy amplio de medidas que el Estado empezó a adoptar a principios del año 2010. Unas afectan exclusivamente a la Administración del Estado, otras van dirigidas a las CA y a los entes locales. Respecto de éstas, en algunos casos, el Estado se ha limitado a fijar objetivos (límite del déficit público) que las CA y los entes locales tienen que alcanzar, pero tanto las CA como los entes locales tienen libertad para adoptar las medidas que consideren convenientes para lograr tales objetivos (de hecho, así se acordó en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera donde se aprobó el déficit máximo de las CA; hay que destacar, no obstante, que algunas CA gobernadas por el partido conservador pidieron al Estado que fijara las medidas concretas a través de las cuales las CA debían lograr los objetivos de déficit preestablecidos); en otros casos, sin embargo, el Estado ha condicionado de manera más estricta la actividad de las CA y de los entes locales. Entre las medidas de austeridad hay que destacar:

- El compromiso contraído por el Estado ante las autoridades de la UE de reducir en tres años un 8,5% del déficit público integrado del Estado, de las CA y de los entes locales (del 11,5% al final de 2009 al 3% en el 2013). Este compromiso fue adoptado unilateralmente por el Estado, sin realizar las legalmente preceptivas consultas previas a las CA<sup>36</sup>, aunque con posterioridad las CA lo ratificaron en el Consejo de Política Fiscal y Financiera

- La reducción de salarios de los altos cargos políticos, de los funcionarios y del personal laboral del Estado, de las CA y de los entes locales, así como del personal que trabaja en empresas públicas, hospitales y escuelas concertadas. En efecto, el Estado ha reducido entre un 15 y un 8% los salarios de sus altos cargos políticos. Las CA han aplicado el mismo porcentaje de reducción, salvo algún caso excepcional. Con respecto a los funcionarios, el Estado ha reducido los salarios en una media de un 5% y, en ejercicio de sus competencias económicas, ha impuesto

---

<sup>36</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica de Financiación Autonómica y la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la ley de estabilidad presupuestaria, corresponde al Gobierno del Estado fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria -en la práctica: fijar el tope de endeudamiento- del conjunto de las CA, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y previa consulta con cada una de las CA. Una vez fijado el endeudamiento global de todas las CA, le corresponde negociar bilateralmente con cada CA la parte de endeudamiento máximo que le corresponde. Pues bien, en mayo de 2010 la fijación del nivel de endeudamiento la realizó el Estado sin hacer las consultas previas a las CA y sin el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, aunque a posteriori el 15 de junio la sometió a la consideración del Consejo y obtuvo el acuerdo unánime de las CA.

a las CA una reducción del 5% del llamado sueldo base de funcionarios de las CA, dejando a su libre disposición la reducción de complementos de este sueldo base – tales complementos representan aproximadamente un 50% del salario total-. Salvo el caso del País Vasco, todas las CA han aplicado a los complementos la reducción del 5% por término medio.

- Tanto el Estado como las CA y los entes locales han decidido contener el gasto corriente de las administraciones respectivas en un 10% con la supresión de altos cargos, de empresas públicas, de organismos dependientes de las administraciones respectivas y, en alguna CA, de la supresión de alguna consejería<sup>37</sup>; igualmente, se ha acordado limitar la oferta pública de ocupación y amortizar en un porcentaje muy relevante las plazas vacantes de funcionarios (y cubrir sólo un 10% de estas vacantes).

- También se ha previsto la reducción drástica de la inversión pública, que en los presupuestos generales del Estado para el año 2011 supone un 30% respecto de los presupuestos del año anterior. De hecho, como ya he avanzado, el gasto público se reduce un 11,5% respecto del año 2010. La reducción de las inversiones afecta a todas las políticas públicas y va desde un 31,5% en infraestructuras hasta el 4% en I+D. En el ámbito de la sanidad, el Estado ya había establecido una reducción del 7,5% de los precios de los medicamentos que facturan las farmacias con cargo al Sistema Nacional de Salud. Se han previsto reducciones en programas sociales, tan relevantes políticamente y económicamente como las ayudas a personas que se encuentran en situación de dependencia. Las CA también han previsto reducciones importantes en sus inversiones.

- Igualmente, el Estado, que como he dicho fijó el déficit máximo de las CA y de los entes locales, ha establecido, por una parte, la obligación que las CA sometan a la aprobación del Consejo de Política Fiscal y Financiera sus planes de equilibrio presupuestario y ha manifestado que no autorizará ninguna emisión de deuda pública o suscripción de créditos en el caso de que las CA no cumplan los objetivos fijados y su déficit supere el 2,4% del PIB el año 2010. La autorización estatal para que las CA puedan realizar operaciones de crédito y emitir deuda pública estaba ya prevista en la legislación desde hacía tiempo. El cambio radica en el hecho de que hasta ahora los requisitos para acceder al crédito o para emitir deuda el Estado los

---

<sup>37</sup> Por ejemplo la CA de Madrid ha suprimido 5 consejerías y 22 direcciones generales, Galicia 3 consejerías. Extremadura reducirá a la mitad las empresas públicas, también Andalucía y Galicia reducirán de manera clara estas empresas.

aplicaba de forma muy flexible -con "moratorias" de tres años, etc.- en cambio, a partir de ahora se aplicarán de forma estricta y en este momento ninguna CA cumple estrictamente los requisitos. Con respecto a los entes locales, aunque en un Real Decreto Ley de comienzos de 2010 se les prohibió acudir al crédito público o privado, con posterioridad se rectificó y se permitirá que los entes que no superen un determinado nivel de endeudamiento (no puede ser superior al 75% de los ingresos) puedan acceder a créditos para financiar sus inversiones.

- Desde la perspectiva de los ingresos, el Estado ha decidido suprimir las deducciones fiscales ya mencionadas (400 euros del rendimiento del trabajo, 2.500 del nacimiento de hijos) y aumentar, de forma relativamente moderada, la presión fiscal. Concretamente, el Estado ha incrementado el IRPF sobre las rentas del capital, que pasa del 18% al 21%; el IVA, que pasa del 16% al 18%, y el presidente del Gobierno ha anunciado un incremento del IRPF que afectaría a las rentas del trabajo más altas. Cuatro CA, en ejercicio de sus competencias sobre el tramo del 50% que les corresponde del IRPF, han decidido aumentarlo en un 3% para rentas superiores a 80.000 en unos casos y de 120.000 en otros. También han aumentado otros impuestos de menor capacidad recaudatoria.<sup>38</sup> Algunos entes locales han anunciado el aumento de determinadas tasas.

Como contrapunto, hay que destacar que ni el Estado ni las CA no han establecido ningún impuesto sobre el sector financiero.

#### **4) Reformas estructurales**

El Estado ha iniciado cuatro grandes reformas estructurales. En algunos casos ya ha aprobado la normativa correspondiente; en otros, dicha normativa está en trámite y de momento se han adoptado medidas concretas. Las reformas son las siguientes:

- La reforma laboral que se aprobó en primera instancia por Decreto ley del Gobierno el 16 de junio de 2010 y finalmente por Ley de 9 de septiembre de 2010. Los objetivos principales de la reforma son abaratar las indemnizaciones en caso de despido de trabajadores, agilizar los procesos de despido y reducir las diferencias

---

<sup>38</sup> Por ejemplo en Cataluña se ha incrementado en un 11% el impuesto de matriculación de vehículos, un 1% los impuestos de transmisiones patrimoniales y un 1'1% los de actos jurídicos documentados.

entre los contratos laborales fijos y los eventuales. Como en esta materia toda la legislación corresponde al Estado, se puede concluir que esta medida no introduce ningún cambio en el reparto de competencias entre el Estado y las CA.

- En el ámbito de la Seguridad Social, de momento sólo se han adoptado o están en proceso de adopción tres medidas relevantes: la congelación de las pensiones durante los años 2010 y 2011, el retraso de la edad de jubilación, que pasa de los 65 a los 67, y el aumento del periodo de cotización computable para el cálculo de las pensiones.

- Con respecto al sistema financiero, de momento las reformas se han centrado en las cajas de ahorro. El Estado, presionado por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Europeo, ha propiciado dos reformas con respecto a las cajas: por una parte, ha forzado la fusión -condicionando las ayudas económicas y amenazando con la intervención; así, en dos meses se ha reducido drásticamente el número de cajas existentes a España; por otra parte, el 20 de julio de 2010 el Estado ha aprobado una ley de cajas que prevé la posibilidad de que estas entidades ejerzan su actividad financiera de una forma muy parecida a la de los bancos, conservando -como mínimo parcialmente- su carácter de entidades fundacionales que persiguen fines sociales (por ejemplo, se prevé que podrán ejercer su actividad financiera mediante una entidad bancaria -ajena o creada por ellas mismas- y también podrán emitir acciones por un valor máximo del 50% de su patrimonio). Esta legislación estatal, como veremos en el epígrafe VI, ha tenido una repercusión notable en las CA, ya que éstas tienen una fuerte presencia en las cajas radicadas en su territorio y disfrutaban de una capacidad de veto respecto de las fusiones entre cajas. Pues bien, la presencia se ha reducido y el veto se ha matizado.

- Finalmente, el Gobierno ha elaborado un extenso proyecto de ley titulado "de economía sostenible" que, según explica en su exposición de motivos, pretende complementar las medidas adoptadas a corto plazo para hacer frente a la crisis mediante un programa de reformas que debe "acelerar la renovación del modelo productivo" y dar "un nuevo paso en la modernización de la economía española" a base de incentivar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse [...] a las nuevas actividades...." Los principios que según la ley tienen que guiar la acción de los poderes públicos son los de mejora de la competitividad, estabilidad de las finanzas públicas, fomento de la capacidad innovadora de las empresas, ahorro energético, promoción de las energías limpias, mejora de la



calidad de la educación y garantía del Estado social". Para alcanzar estos poco modestos objetivos, el proyecto de ley regula, por ejemplo, el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de todas las administraciones, los organismos reguladores, los mercados financieros, la sostenibilidad financiera del sector público, la contratación pública, "la competitividad", la simplificación en el régimen de tributación, las telecomunicaciones, la transferencia de resultados en la actividad investigadora, la internacionalización de las empresas, la formación profesional, la sostenibilidad medioambiental, el transporte y la movilidad sostenible, la rehabilitación de viviendas, etc. Como también veremos en el próximo epígrafe, este proyecto de ley incide en muchas materias de competencia de las CA y, si llegara a aprobarse, podría incidir de manera importante en el reparto de competencias entre el Estado y las CA.

## **VI. Impacto de las medidas adoptadas en el sistema de descentralización política**

1) Extensión del *spending power* y de las competencias básicas y transversales del Estado: repercusión en el sistema de distribución de competencias.

La simple descripción de las medidas anticrisis corrobora a mi parecer la apreciación inicial de que la crisis económica ha comportado un refuerzo del Estado o, dicho con otras palabras, ha comportado, como en otros estados descentralizados, una recentralización del sistema de descentralización política. Lo que hace falta analizar ahora es si, tal como se ha concretado esta recentralización, ha provocado cambios estructurales o significativos en el sistema de descentralización vigente en España hasta este momento. Analizaré por separado los tres tipos de medidas adoptadas

Las medidas de estímulo han supuesto una muy notable extensión de la actividad subvencional o de gasto del Estado y de los títulos competenciales básicos y transversales<sup>39</sup> en los que esta actividad se ha pretendido justificar desde el punto

---

<sup>39</sup> Son muy numerosas las subvenciones que todavía a finales de 2010 en su exposición de motivos justifican la centralización de los objetivos, la tramitación y la concesión en la necesidad de hacer frente a la crisis económica global. Las competencias normalmente utilizadas son las del artículo 149.13 de la Constitución (la normalmente denominada "ordenación general de la economía" que se ha convertido en una competencia transversal) y el artículo 149.1.1 (que contiene una cláusula de igualación de los derechos constitucionales). Se trata de dos competencias en las que el Estado ha ido dando un contenido muy amplio, con el asentimiento de un Tribunal Constitucional muy deferente

de vista competencial. En relación con las competencias de las CA, esta extensión ha tenido tres efectos fundamentales:

*a) Mediante el incremento de las subvenciones condicionadas y gestionadas por el Estado, éste ha reforzado su presencia en diversos sectores sociales y económicos fijando políticas en ámbitos donde las CA tienen competencias compartidas - competencias de desarrollo legislativo y ejecución- e, incluso, asumiendo competencias ejecutivas en ámbitos donde dichas competencias corresponden, en exclusiva, a las CA.*

En España, tras la Sentencia 13/1992 del Tribunal Constitucional, se acepta que el Estado puede destinar recursos públicos a cualquier finalidad, aunque incidan en materias de competencia de las CA, pero si las subvenciones se refieren a materias en las que el Estado sólo tiene competencias básicas y las CA competencias de desarrollo legislativo y de ejecución -cómo sucede en la práctica totalidad de las medidas anticrisis adoptadas-, el Estado debe limitarse a fijar los objetivos genéricos a los que se tienen que destinar las ayudas pero debe dejar margen a las CA para concretar dichos objetivos, para fijar los requisitos, para obtenerlos, para regular la tramitación de las subvenciones y, sobre todo, tiene que dejar toda la gestión a las CA. Tanto la jurisprudencia constitucional como los nuevos estatutos admiten excepciones a la regla mencionada "cuando las subvenciones no se puedan territorializar", es decir, cuando sea imposible distribuirlas entre las CA; pero, en tal caso, las CA deben participar en la decisión de que no son territorializables y además el Estado tiene que prever la participación de las CA en su gestión.

Está claro, a mi parecer, que una parte importante de las subvenciones otorgadas entre las medidas de impulso y basadas en la competencia del artículo 149.1.13 de la Constitución al que ya me he referido plantean serios problemas de constitucionalidad –singularmente por la concreción de los objetivos fijados y por la reserva de la gestión al Estado-. Sin embargo, hay que reconocer que la alteración del sistema constitucional de distribución de competencias a través del *spending power* estatal es un problema endémico en España (y tiene unas características

---

respecto de las decisiones del legislador estatal. De hecho, son muy pocas las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de leyes estatales por extralimitación en la delimitación del alcance de las competencias de los artículos 149.1.1 y 149.1.13. Con una única excepción: la de las subvenciones estatales, ya que aquí el Tribunal ha anulado diversas ayudas estatales que pretendían basarse en alguna de estas dos competencias. No obstante, hay que reconocer que el Estado ha hecho caso omiso a estas sentencias y continúa concediendo las mismas subvenciones.

específicas). Precisamente por ello no se puede concluir que la crisis económica haya provocado un cambio en el sistema vigente de distribución de competencias. Éste ya era un problema existente que la crisis simplemente ha agravado. De hecho, hay que constatar que las CA, salvo en el caso al que inmediatamente me referiré, no plantearon ningún conflicto de competencia en relación con dichas subvenciones, aunque como contrapunto a tal afirmación hay que destacar inmediatamente la dificultad política de promover un conflicto contra unas subvenciones que en época de crisis benefician a empresas o a ciudadanos concretos radicados en las respectivas CA.

*b) Las importantes subvenciones otorgadas a los municipios han reforzado la relación del Estado con los gobiernos locales y han debilitado la posición de las CA en dicho ámbito*

Las subvenciones muy relevantes otorgadas a los municipios, además de la problemática general ya apuntada, plantean la cuestión de las relaciones entre el Estado, las CA y los entes locales, ya que el Estado otorgó dichas subvenciones directamente a los ayuntamientos, sin ningún tipo de participación de las CA en su otorgamiento y gestión, y basándose en las competencias básicas y transversales de los artículos 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución.<sup>40</sup> Las subvenciones del año 2008 estaban destinadas a la realización de obra pública y tenían como objetivo paliar el incremento del desempleo; las de 2009 todavía planteaban más problemas, ya que se trataba de ayudas para financiar el gasto corriente de los ayuntamientos derivado de la prestación de servicios sociales sobre los que las CA tienen competencias exclusivas o compartidas. Hay que tener presente que las CA tienen competencias exclusivas y compartidas en relación con los gobiernos locales, la educación y los servicios sociales y, hasta el año 2008, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las CA siempre habían participado en el otorgamiento de este tipo de subvenciones estatales.

Algunas CA manifestaron su incomodidad ante este tipo de actuación estatal, pero no impugnaron de forma jurisdiccional las primeras medidas, las adoptadas en el año 2008. Sin embargo, al comprobar que el año 2009 se reiteraban y se ampliaba su alcance material al gasto corriente, alguna CA, como Cataluña, finalmente planteó ante el Tribunal Constitucional un conflicto de competencia en el que sin negar la competencia del Estado para otorgar este tipo de subvenciones, se

---

<sup>40</sup> Concretamente, con respecto a éste último, en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

censura la forma de hacerlo -por el detalle de las condiciones y por la exclusión de la CA en su diseño y aplicación o gestión-.

*c) Las subvenciones estatales condicionadas a la cofinanciación por parte de las CA ha limitado la autonomía económica de las mismas.*

Son conocidos los problemas que las subvenciones cofinanciadas plantean desde la perspectiva de la autonomía financiera de las regiones. Un ejemplo de este fenómeno lo constituyen las ayudas para la compra de vehículos, que el Estado condicionó a que las CA aportaran la misma cantidad. La CA de Cataluña manifestó su desacuerdo con la medida adoptada, pero finalmente participó; en cambio, las CA de Madrid y de La Rioja -gobernadas por el partido conservador- no lo hicieron. Sin embargo, hay que destacar que tampoco en este caso la crisis introduce una práctica desconocida en España.

Por su parte, las medidas de austeridad adoptadas por el Estado han tenido dos efectos muy relevantes sobre las CA y los entes locales:

*a) Por una parte, han condicionado de manera drástica su política económica.*

Este condicionamiento se basa, en primer lugar, en imponer de manera unilateral el cambio radical de las políticas anticíclicas por políticas de contención del déficit. La repercusión del cambio se hace patente, por ejemplo, en la contestación vehemente a las medidas estatales de aumento de impuestos manifestada por algunas CA entre las cuales no sólo había CA gobernadas por el partido conservador, sino también por CA, como Cataluña, gobernadas, como el Gobierno del Estado, por partidos socialistas -en solitario o en coalición-. Sin embargo, a pesar de la contestación inicial, la nueva política estatal de austeridad se impuso a través, sobre todo, del establecimiento del límite máximo del déficit de las CA y de los entes locales. Todas las CA tuvieron que hacer un giro de 180 grados en sus políticas.

Para lo que aquí interesa, a la hora de valorar el importante condicionamiento de las políticas económicas de las CA, hay que tener presente que la posibilidad de que el Estado establezca límites a su déficit público estaba ya prevista en la legislación previa al estallido de la crisis, aunque es cierto que contra esta decisión las CA habían interpuesto 15 conflictos de competencia, a los que hay que sumar

los que se han interpuesto como consecuencia de que la fijación del déficit en el año 2010 se hizo sin la consulta previa a las CA que exige la Ley.

El segundo gran condicionamiento estatal a la política económica de las CA son las limitaciones para acceder al crédito o la amenaza de no conceder la autorización para que las CA puedan emitir deuda pública o acudir al crédito internacional si no cumplen los objetivos de déficit fijado. Esta era, sin embargo, una previsión que también existía con anterioridad a la crisis, de manera que el cambio que se ha producido afecta únicamente al ejercicio de tal previsión preexistente, ya que el Gobierno estatal ha decidido aplicarla de manera rígida y no con la flexibilidad con la que hasta el momento la venía aplicando.

En definitiva, en los dos casos se trata de condicionamientos o de impactos muy relevantes en la actividad de las CA, pero no se puede concluir que hayan producido una alteración de la distribución de competencias o de la posición constitucional del Estado y las CA. Esta situación se podría ver alterada si se aplicaran las medidas propuestas a principios de octubre de 2010 por el gobernador del Banco de España con el fin de asegurar el cumplimiento por parte de las CA de los objetivos de reducción del déficit.<sup>41</sup> Estas declaraciones suscitaron muchas críticas en diversos sectores y, de momento, el Gobierno del Estado ha rehusado el establecimiento de las medidas pedidas por el gobernador -aunque un sector relevante del partido conservador les ha dado un amplio apoyo -.

*b) Por otra parte las medidas de austeridad han condicionado la capacidad de las CA -y de los entes locales- al mismo tiempo de organizar sus propias Administraciones*

Como ejemplo de las limitaciones de la capacidad de autoorganización de las CA, hay que mencionar la imposición por parte del Estado de una bajada del sueldo básico de los funcionarios y de los altos cargos de las CA -y de los entes locales-. Hay que destacar con respecto a ello que, hasta ahora, el Tribunal Constitucional reconocía la posibilidad que el Estado fijase los límites máximos de incremento global de los salarios del conjunto de los funcionarios y altos cargos de las CA, pero no permitía que estableciera los límites máximos correspondientes a las diversas categorías de funcionarios y de altos cargos. Es decir, las CA tenían libertad para

---

<sup>41</sup> En las referidas declaraciones, realizadas en la Comisión correspondiente del Congreso, el Gobernador pidió que se limitaran los gastos ordinarios de las administraciones autonómicas y locales y se establecieran mecanismos que obliquen a una mayor transparencia y un mayor control sobre la ejecución presupuestaria de dichos entes.

decidir los incrementos de cada categoría mientras no superaran el límite global establecido por el Estado. En cambio, en este caso, como ya hemos visto, el Estado, a partir de sus competencias básicas, ha fijado la reducción salarial de cada una de las categorías de funcionarios de las CA, a pesar de que sólo con respecto al sueldo base -no quedan afectados los complementos que, como he dicho, representan el 50% del sueldo-. La injerencia estatal en la capacidad de autoorganización de las CA y de los entes locales es ahora sin duda superior. Sin embargo, también aquí es difícil de concluir que ha habido un cambio radical en el sistema de descentralización política imperante en España antes de la crisis.

Al margen de la cuestión de los sueldos de los funcionarios, el Estado también ha adoptado diversas medidas de austeridad en relación con su Administración que han influido en la organización de las CA en la medida en que éstas también las han aplicado a sus respectivas administraciones, aunque el Estado no se lo ha impuesto. Es el caso, por ejemplo, de la reducción de organismos dependientes de la Administración, el recorte del gasto ordinario, la amortización de plazas vacantes de funcionarios, etc. Al tratarse, sin embargo, de medidas no impuestas por el Estado, no suscitan problemas desde la perspectiva aquí analizada.<sup>42</sup>

Finalmente, con respecto a las reformas estructurales adoptadas por el Estado aprovechando la crisis, las relacionadas con el mercado de trabajo, con el sistema de seguridad social o con el sistema de financiación no plantean problemas competenciales, ya que se trata de ámbitos en los que las competencias corresponden de manera casi exclusiva al Estado. Existen, sin embargo, dos excepciones.

La primera se refiere a las cajas de ahorro sobre las que las CA donde estas entidades tenían su sede mantenían tradicionalmente una incidencia fuerte y recíproca (aunque no fuera tan estrecha como la que mantienen los *Länderbank* alemanes con los *Länder* respectivos). Pues bien, las reformas financieras han incidido de dos maneras en dicha relación: por un lado, la fusión generalizada de las cajas en algunos casos ha llevado a la "deslocalización" de las cajas resultantes respecto de las CA originarias; y, por otro, la reciente Ley de cajas de 20 de julio de

---

<sup>42</sup> A principios de octubre de 2010 el gobernador del Banco de España pidió que el Estado dictara una ley que limitara los gastos de las administraciones autonómicas y locales, y previera mecanismos de control sobre la ejecución presupuestaria. Si esta propuesta se hace realidad, se trataría, evidentemente, de una limitación importante a la capacidad de autoorganización de las CA y de los entes locales. Más recientemente aún, el 26 de octubre de 2010, el líder del partido conservador en la oposición declaró que el Estado autonómico representa un "obstáculo adicional en la recuperación económica" .

2010 previsiblemente tendrá una triple incidencia: primero, al permitir que tengan un funcionamiento más parecido al de los bancos con toda probabilidad se debilitarán los aspectos relacionados con su función social que eran, precisamente, lo que más las arraigaban en el territorio donde actuaban; segundo, se reducirá la presencia de representantes de las CA y de los entes locales en los órganos de control y gestión de las cajas, y, finalmente, con respecto a la autorización de las fusiones por parte de las CA -que el Real decreto 9/2009 había abolido- se mantiene en manos de las CA, pero se limita la discrecionalidad con la que las CA podían denegar las fusiones. Las CA han interpuesto cuatro conflictos de competencia en relación con la reforma de las cajas de ahorro.

Más problemas plantea todavía el proyecto de ley de economía sostenible, ya que el Estado, cómo hemos visto, partiendo esencialmente de la competencia del artículo 149.1.13 CE y alegando la necesidad de mejora de la competitividad del sistema económico español, fija objetivos políticos y principios de actuación que pretenden vincular a todas las administraciones públicas, incluidas las de las CA, en ámbitos de su competencia como, por ejemplo, el transporte y las infraestructuras intrarregionales, el urbanismo, la vivienda, la ordenación del territorio, el medio ambiente, aspectos organizativos de la formación profesional e, incluso, el procedimiento interno de elaboración de la normativa de las CA. En este caso, a diferencia de los anteriores, si el proyecto mencionado se convierte en ley efectivamente se podría ver afectado el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CA, aunque la práctica trascendencia de este hecho sería menor ya que muchos de los preceptos que presentan problemas competenciales tiene un contenido genérico o principal.

## **2) Impacto en las relaciones intergubernamentales**

La crisis tampoco ha introducido cambios significativos en las relaciones intergubernamentales en España.

Es cierto que el inicio de la crisis coincidió con el establecimiento por primera vez en España de un mecanismo de relación intergubernamental horizontal y multilateral entre las seis CA que habían aprobado nuevos estatutos. A finales de octubre de 2010 dicho mecanismo ha sido sustituido por una Conferencia de Gobiernos de las CA donde participan casi todas ellas. De esta manera, parece que empieza a enmendarse "la anomalía española" que suponía que, después de treinta años de Estado políticamente descentralizado, no hubiera ningún foro

estable de relaciones horizontales entre CA, hecho todavía más relevante si se tiene en cuenta la inoperancia del Senado como cámara de representación territorial. Sin embargo, hay que reconocer inmediatamente que, aunque este proceso coincide con la crisis económica, no se puede considerar que el primero sea consecuencia de la segunda. En ninguno de los documentos fundacionales y en ninguno de los acuerdos tomados hasta ahora por este mecanismo de relaciones horizontales se hace referencia a la crisis económica entre los motivos de su constitución o entre los objetivos perseguidos por las medidas adoptadas.

En cambio, cómo hemos visto, éste sí que era el objetivo explícito de la reunión de los presidentes de las CA con el presidente del Gobierno estatal, que éste último convocó en diciembre de 2009. La inexistencia en España de foros políticos de alto nivel en los que se puedan encontrar los máximos dirigentes del Estado y de las CA y, generalmente, la tradicional falta de consistencia de las relaciones verticales, conjuntamente con la gravedad de la situación económica, parecían ser elementos que propiciaban la necesidad y el éxito de la reunión de presidentes, que durante los últimos treinta años sólo se había reunido tres veces. No obstante, la reunión se saldó con un fracaso total, ya que no se aprobó ninguna de las medidas propuestas para luchar contra la crisis. Ninguno de los presidentes de las CA pertenecientes al partido conservador quiso dar apoyo a las propuestas del Gobierno. La lógica partidista se impuso una vez más.

Con respecto a las relaciones multilaterales y verticales -es decir, la reunión de representantes de las diecisiete CA y del Estado- ha continuado funcionando sin grandes alteraciones, es decir, de manera irregular y descoordinada. Hay que exceptuar, sin embargo, dos organismos, que han tenido un protagonismo especial en relación con la crisis: la Conferencia Sectorial de Sanidad -que ha facilitado acuerdos importantes, por ejemplo, sobre el precio de los productos farmacéuticos- y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que, aunque en un primer momento no fue consultado por el Estado a la hora de comprometer el nivel de endeudamiento, después ha tenido un papel relevante en acuerdos relativos al sistema de financiación general y al de las CA en particular.

### **3) Permanencia y reversibilidad de las medidas y de los impactos que han producido**



Ciertamente es difícil predecir la permanencia o la reversibilidad tanto de las medidas adoptadas como, sobre todo, del impacto que éstas pueden tener en el sistema de descentralización política.

Las medidas iniciales de estímulo han desaparecido casi todas y no se prevé que resurjan a corto plazo. En referencia, en cambio, a las medidas de austeridad, que el Estado y las CA proclaman que desaparecerán en un plazo relativamente breve, todo parece indicar que tendrán una permanencia importante. Esta permanencia todavía será superior respecto de las reformas estructurales que se han aprobado no tanto para combatir directamente la crisis sino con ocasión de la crisis o, incluso, aprovechando la crisis; me refiero a las reformas laborales y, si se aprueba, a la ley de economía sostenible.

Con respecto al fortalecimiento del Estado en relación con las CA, es más que probable que se mantenga, con el apoyo, como veremos, de una corriente de opinión cada vez más reforzada. De hecho, la experiencia demuestra casi sin excepciones que cuando el Estado ha ocupado un campo difícilmente vuelve a posiciones anteriores.

## **VII. Impacto de la descentralización en las medidas adoptadas**

Para finalizar, analizaremos si la descentralización política ha condicionado el tipo de medidas adoptadas y, sobre todo, si las medidas adoptadas por las CA y, en su caso, por los entes locales han afectado la eficacia o la eficiencia de las medidas adoptadas por el Estado.

Con respecto a la primera cuestión, es evidente que el Estado ha adoptado medidas de coordinación de las CA o medidas limitadoras de las competencias de las CA que, como es obvio, no habría tenido que adoptar un estado centralista; pero ésta no es la cuestión relevante. Lo que hay que averiguar es si el Estado no ha podido adoptar las decisiones que consideraba relevantes o ha tenido que adoptarlas de una manera diferente como consecuencia de la existencia de un sistema políticamente descentralizado. Pues bien, en ningún momento ninguno de los dirigentes estatales ha manifestado que el Estado se haya visto privado de la posibilidad de adoptar las medidas que ha estimado más oportunas para combatir la crisis económica. Tampoco hay ningún dato objetivo que permita llegar a una conclusión diferente.

Con respecto a la incidencia de las medidas adoptadas por las CA en las políticas o en las medidas estatales, hay que constatar, de entrada, que efectivamente las CA han adoptado medidas tanto de estímulo como de austeridad, a menudo distintas entre sí y diferentes de las adoptadas por el Estado. Eso ha llevado a algún sector político y académico a criticar el exceso de dispersión y la falta de coordinación por parte del Estado.<sup>43</sup> Sin embargo, con respecto a las medidas de estímulo, hay que decir que ninguna de las medidas de las CA atentaba contra ninguna de las medidas estatales, y menos contra el objetivo anticíclico de la política perseguida por el Estado en aquel momento. La diversidad de dichas medidas autonómicas, que es propia de todos los sistemas políticamente descentralizados, respondía a las características económicas diferentes de cada CA (por ejemplo, las CA fabricantes de coches lógicamente hicieron políticas de estímulo de dicho sector económico) y por sí misma no se puede considerar, sin más, contraria a los objetivos perseguidos por el Estado y necesitada de coordinación.

La cuestión resulta, aparentemente, más compleja en relación con las medidas de austeridad, ya que en algunos casos, como el de los impuestos, parece que hay una contradicción clara entre la política estatal de aumento de la presión fiscal y la reducción de impuestos o el mantenimiento de las desgravaciones que se produjo en determinadas CA. Sin embargo, también aquí -o especialmente aquí- lo que hace falta valorar es si las medidas de las CA cumplen los objetivos de reducción del déficit fijados por el Estado. Si tal objetivo se cumple, los medios para alcanzarlo pueden ser distintos. Así se reconoce en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera anteriormente mencionado.

No obstante, como he expuesto previamente, en España se ha abierto recientemente el debate sobre el cumplimiento de dichos objetivos por parte de las CA y sobre la necesidad de que el Estado asuma más protagonismo para asegurar tal cumplimiento. El debate se ha planteado a raíz del incumplimiento por parte de cuatro CA de los objetivos de déficit previstos para el año 2010 –que no obstante con vistas al cumplimiento de los compromisos con la UE, el déficit se compensó con el aumento de la reducción del déficit previsto para el Estado. Además, una CA

---

<sup>43</sup> Por todos, Jesús Ruiz-Huerta *et al*, "Las CA ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas", *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Instituto de Derecho Público. Barcelona 2010, p. 89 y ss.

-Cataluña-, aunque los primeros meses del año 2011 ha introducido reducciones muy severas en sus gastos, ya ha anunciado que tendrá muchas dificultades para cumplir con la previsión de déficit de este año. De momento las propuestas para que el Estado adopte medidas más drásticas para asegurar la estabilidad financiera todavía no han prosperado. Si lo hicieran, el diagnóstico hecho hasta ahora muy posiblemente se tendría que modificar de manera significativa.

Finalmente, es cierto que el Estado ha tenido que negociar con las CA en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera la concreción de los objetivos a los que previamente ya se había comprometido con las autoridades de la Unión Europea, y es cierto también que algunos acuerdos de reducción del déficit tomados a principios de año no se cumplieron totalmente por parte de algunas CA, pero también es cierto que las últimas medidas -las más significativas- se tomaron en esta Comisión por unanimidad y se han arbitrado mecanismos para controlar su cumplimiento y para "sancionar" los incumplimientos con prohibiciones de endeudamiento. En definitiva, a pesar de la complejidad superior de gestión que comporta todo estado políticamente descentralizado, no se puede considerar que, como mínimo de momento, se hayan producido disfunciones significativas.

**VIII. Conclusión: la sorprendente neutralidad del sistema de descentralización respecto de la crisis y la moderada repercusión de la crisis en este sistema.**

Todo lo que se ha dicho hasta ahora corrobora, en mi opinión, la conclusión que la crisis ha reforzado la preeminencia del Estado -desde la perspectiva jurídica, pero también fáctica y de la percepción social; pero este hecho, que se ha producido esencialmente mediante la extensión tanto del *spending power* como de las competencias básicas y transversales del Estado, de momento no ha provocado cambios significativos en el sistema de descentralización política vigente antes del estallido de la crisis. De hecho, la conflictividad competencial ha sido muy escasa y ha afectado cuestiones sin duda importantes pero no "estructurales", de manera que en el caso, siempre improbable, que el Tribunal Constitucional declarara la inconstitucionalidad de alguna de las medidas recurridas, las repercusiones de estas declaraciones en aspectos esenciales del sistema de distribución de competencias serían mínimas.

Lo mismo se puede afirmar respecto de la incidencia de la descentralización en la crisis económica y en las medidas adoptadas para combatirla: la descentralización no ha impedido que el Estado adoptara las medidas que ha considerado pertinentes, ni ha tenido consecuencias relevantes en las características de la crisis, ni de momento puede afirmarse que ha influido en la eficacia y la eficiencia de las medidas referidas.

En definitiva, se puede concluir que la repercusión de la crisis en el sistema de descentralización política ha sido en España muy moderada, y este sistema ha tenido un papel esencialmente neutral respecto de la crisis económica.

Llegados a tal conclusión, que no es privativa del caso español, hay que preguntarse sobre el por qué de este fenómeno. Obsérvese que no me refiero al por qué de la preeminencia del Estado ni de las causas que en hipótesis pueden justificarla en este caso. Desde la perspectiva de este trabajo, la pregunta que nos interesa responder es más concreta: ¿Cómo es posible que un hecho que ha tenido una repercusión económica y social tan amplia y trascendental como la crisis económica derivada de la crisis financiera global no afecte ni sea afectado por un rasgo tan definidor de la estructura del poder público como es su estructura territorial?

Este fenómeno puede tener diversas explicaciones y, sobre todo, diversas valoraciones. A mi parecer, la explicación fundamental es que, tal como sucede en otros sistemas federales o políticamente descentralizados, en España el Estado disfrutaba ya desde antes de la crisis de una clara posición de preeminencia respecto de las CA; éste era y es un sistema fuertemente centralizado, como mínimo con respecto a la adopción de la mayoría de las políticas públicas y, muy especialmente, de las políticas económicas. Además, hay que añadir que el sistema de distribución de competencias está sobradamente desconstitucionalizado, en el sentido concreto que queda en gran medida a la libre disposición del Estado que puede extender el alcance de sus competencias sin un control jurídico efectivo. Por eso, la crisis ha exacerbado algunos de los rasgos preexistentes del llamado Estado de las Autonomías, como el de la preeminencia del Estado, pero no ha producido cambios sustanciales en este sistema, ni ha requerido reformas. Dicho de otra manera, se trata en estos casos de sistemas que tienen unas posibilidades de centralización tan importantes que no requieren poderes excepcionales para hacer frente a situaciones tan extraordinarias como las de una crisis financiera global como la que todavía estamos viviendo.

Este hecho se puede valorar positivamente desde el punto de vista de la capacidad de adaptación del sistema a circunstancias sobrevenidas, pero al mismo tiempo pone de manifiesto una de las debilidades de este sistema, como es su tendencia recentralizadora y, muy especialmente, su "desconstitucionalización", que la reciente sentencia del Tribunal Constitucional español sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña ha confirmado sin matices al dejar prácticamente todo el sistema de distribución de competencias a la libre decisión del poder central del Estado.

La tendencia recentralizadora, que la crisis financiera global ha impulsado, no es probable que revierta. De hecho, en ninguno de los escenarios que parecen perfilarse a la salida de la crisis los estados o los poderes centrales de los estados salen debilitados y, menos todavía, salen debilitados en relación con sus respectivos entes subestatales.

En efecto, a la salida de la crisis parecen estar en pugna dos vectores, aparentemente contradictorios: por una parte, la necesidad de incrementar la cooperación y la regulación internacional y, por otra parte, el renacimiento de un rampante proteccionismo de los estados -quizás menos visible pero muy potente en la práctica. Pues bien, no está nada claro que, incluso en el supuesto de que finalmente se incrementara la regulación internacional de determinadas actividades económicas y financieras, se produjera un debilitamiento de los estados. El caso europeo puede ser un buen ejemplo: es cierto, como hemos visto, que en algunos ámbitos muy significativos los estados europeos están cediendo protagonismo a la Unión, sin embargo también es cierto que este protagonismo y el de algunas de las políticas europeas no conllevan un debilitamiento de los estados y de los intereses estatales y un correlativo incremento del "gobierno europeo", de los intereses comunitarios de los ciudadanos europeos y de la cohesión interna de la Unión. En muchos casos, dichas políticas parecen responder, sobre todo, a intereses estatales muy concretos y determinados.

Sin embargo, centrándonos en el ámbito interno de los estados, que es lo que aquí nos interesa, tanto si la salida de la crisis refuerza la cooperación internacional como si refuerza el protagonismo de los estados (fenómenos que en la práctica pueden no ser totalmente incompatibles), visto el papel casi monopolístico de los poderes centrales de los estados en el ámbito de las relaciones internacionales, parece claro que el rol de estos poderes en relación con los entes subestatales -

tanto regionales como locales- saldrá reforzado. La historia de Europa, sobre todo la historia reciente, es también un buen ejemplo de ello.

En el caso español, esta tendencia se podría ver acentuada si prosperan las tesis, que cada vez parecen adquirir más fuerza, que abogan por lo que eufemísticamente denominan una racionalización del Estado de las Autonomías. Para sus defensores, contra toda evidencia, la autonomía política de las CA habría llegado ya a su plenitud y lo que ahora sería necesario sería "adelgazar" las administraciones autonómicas y potenciar la cooperación, guiada siempre por una coordinación estatal más incisiva. Como he dicho antes, se cerraría así el círculo, iniciado con el debilitamiento de la autonomía política, limitando ahora la autonomía ejecutiva que hoy todavía les queda a las CA. Si estas propuestas llegaran a aplicarse, la crisis posiblemente no habría sido la causa de la recentralización, pero sí una excusa extraordinariamente útil a tales efectos.

Barcelona, octubre 2010.