

# L'IMPACTE DE LA CRISI ECONÒMICA GLOBAL EN EL SISTEMA DE DESCENTRALITZACIÓ POLÍTICA A ESPANYA<sup>1</sup>

**Carles Viver Pi-Sunyer**

Director de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya i catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

SUMARI: I. Presentació. – II. Les dades de la crisi econòmica a Espanya. – III. Impactes de la crisi en la descentralització política. – 1. Impactes econòmics i socials. – 2. Impactes polítics. – 3. Impactes jurídics. – IV. Impactes de la descentralització en les característiques de la crisi econòmica. – V. Respostes a la crisi. – 1. Plantejament general: radicalitat de les mesures i lideratge del Govern de l'Estat. – 2. Mesures d'estímul. A) Mesures d'estímul adoptades per l'Estat. B) Mesures d'estímul adoptades per les CA. – 3. Mesures d'austeritat per fer front al dèficit públic. – 4. Reformes estructurals.

---

1. Versió catalana de la ponència presentada a la conferència anual de l'Associació Internacional de Centres d'Estudis Federals (IACFS) que va tenir lloc a Filadèlfia els dies 16 i 17 de setembre de 2010 amb el títol "Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses". En aquesta ocasió també hi va participar el grup d'estudis de federalisme de l'Associació Internacional de Ciència Política (IPSA).

La diversitat dels temes tractats i el to "interdisciplinari" de la ponència responen a l'amplitud del qüestionari elaborat pels professors A. Tarr i J. Kincaid, coordinadors de la conferència. Malgrat la complexitat del tema analitzat, l'objectiu de les ponències inicials era modest: es tractava de presentar les dades més rellevants relatives als països estudiats i fer-ne una primera anàlisi per facilitar la comparació dels casos i el debat. Les actes de la conferència estan en procés de publicació en llengua anglesa.

La ponència es va beneficiar de les crítiques i els suggeriments dels professors Josep Maria Vallès i Núria Bosch i dels meus col·legues de l'Institut d'Estudis Autonòmics.

Les dades de la ponència van ésser actualitzades l'octubre de 2010. Tanmateix, després d'aquesta data amplis sectors polítics i socials han advocat per profundes reformes del sistema de descentralització política vigent tant en un sentit descentralitzador com, sobretot, recentralitzador i, fins i tot, per un canvi de model. En alguns casos resulta difícil determinar si aquestes propostes són conseqüència immediata de la crisi o bé la crisi ha contribuït a donar-los nous i millors arguments a plantejaments preexistents o simplement aprofiten la crisi com a excusa. En qualsevol cas, de moment són més propostes que realitats. Això no obstant, és cert que si arribessin a quallar obligarien a canviar radicalment el plantejament i les conclusions d'aquesta ponència. De moment, el que he fet ha estat aprofitar les correccions de les galerades –abril de 2010– per recordar l'existència d'aquestes noves propostes en els llocs corresponents.

– VI. Impacte de les mesures adoptades en el sistema de descentralització política. – 1. Extensió de l'*spending power* i de les competències bàsiques i transversals de l'Estat: repercussió en el sistema de distribució de competències. – 2. Impacte en les relacions intergovernamentals. – 3. Permanència i reversibilitat de les mesures i dels impactes que han produït. – VII. Impacte de la descentralització en les mesures adoptades. – VIII. Conclusió: la neutralitat "sorprenent" del sistema de descentralització respecte de la crisi i la repercussió moderada de la crisi en aquest sistema.

## I. Presentació

Malgrat el que podria donar a entendre el títol, en aquesta ponència pretenc analitzar no només l'impacte de la crisi econòmica en el sistema de descentralització política vigent a Espanya, sinó també l'impacte d'aquesta descentralització en la crisi econòmica. Més concretament, es tracta de dilucidar si, d'una banda, la crisi ha alterat les pautes de funcionament de l'anomenat Estat de les autonomies i, molt especialment, si ha alterat la posició constitucional dels diferents nivells de govern i les relacions entre ells; i, d'altra banda, si la descentralització política ha influït en les característiques de la crisi econòmica espanyola i en el tipus de mesures adoptades per combatre-la, així com en l'eficàcia i l'eficiència d'aquestes mesures.

A l'efecte merament expositiu, per tal de facilitar la resposta a aquestes qüestions, en el treball es distingeix l'anàlisi de la crisi econòmica de l'anàlisi de les mesures adoptades per fer-hi front. Així, després d'aquesta presentació, en l'epígraf II s'exposen molt sintèticament les dades de la crisi econòmica; en l'epígraf III, les principals repercussions econòmiques, socials, polítiques i jurídiques de la crisi; i en el IV, l'impacte de l'Estat de les autonomies en les característiques de la crisi econòmica espanyola. En la segona part se segueix la mateixa sistemàtica respecte de les mesures adoptades pels diversos nivells de govern per fer front a la crisi: es descriuen aquestes mesures (epígraf V), s'analitzen els seus efectes en el sistema de descentralització política (epígraf VI) i l'impacte d'aquest sistema en l'eficàcia i l'eficiència de les mesures adoptades (epígraf VII). El treball es clou amb unes conclusions en les quals, dit ara a grans trets, es manté la tesi que la crisi, de moment, ha tingut un impacte moderat respecte de la descentralització política i aquesta ha tingut un paper

essencialment neutral en relació amb la crisi i amb les mesures adoptades per fer-hi front, malgrat que, com he dit al final de la nota 1, les coses podrien començar a canviar en un futur no massa llunyà. En aquest darrer epígraf s'intenten apuntar algunes explicacions possibles a aquest doble fenomen.

## II. Les dades de la crisi econòmica a Espanya

La crisi financera mundial, malgrat el seu caràcter global, ha tingut uns efectes econòmics molt diferents en els diferents països. En el cas espanyol la repercussió de la crisi global es caracteritza per la virulència especial de la crisi econòmica que ha contribuït a provocar, per la seva permanència en el temps i per les seqüeles econòmiques i socials que previsiblement deixarà.<sup>2</sup> En definitiva, es tracta d'una crisi econòmica més profunda que la que han patit la majoria d'estats i, per tant, que la que han patit la majoria dels estats federals o políticament descentralitzats. Espanya és, doncs, en principi i des d'aquesta perspectiva, un bon cas d'estudi.

La magnitud de la crisi econòmica espanyola es posa de manifest en aspectes tan cabdals com el descens important i sostingut del PIB (que va arribar a finals de 2009 a xifres de -3,6% i va provocar una recessió que va durar set trimestres);<sup>3</sup> la caiguda també important de l'índex de preus de consum (IPC); la deflació que va durar vuit mesos;<sup>4</sup> la molt severa reducció dels ingressos de tots els nivells de govern;<sup>5</sup> el dèficit públic desbordat –provocat un 50% per la crisi i l'altre 50% per

---

2. En un informe de juny de 2010, l'OCDE esmenta, entre d'altres seqüeles, la baixada del PIB, l'augment de l'atur i l'increment de les despeses de capital.

3. Segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística, l'any 2007 el PIB va créixer un 3,6%; el 2008 va baixar fins al 0,9% encara positiu i el 2009 ja es va situar en un 3,6% negatiu. El gener de 2010 és l'única economia del G20 en recessió. Segons les previsions del Govern espanyol de juny de 2010, a final d'aquest any la taxa interanual del PIB encara se situarà a -0,3%, mentre que a final de l'any 2011 ja presentarà una taxa positiva de l'1,3%.

4. Segons l'Institut Nacional d'Estadística, l'any 2009 els preus van caure per sota del 0% des del mes de març fins a l'octubre de 2009. La mitjana anual presentava una baixada del 0,3%, malgrat que el mes de desembre ja va pujar per sobre del 0% –concretament un 0,8%– i el mes de gener de 2010 ja estava al 1%. El mes de maig de 2010 l'increment interanual era de l'1,8%.

5. Segons va reconèixer el Govern espanyol el gener de 2010, l'any 2007 els ingressos estatals representaven un 41,1% del PIB; el 2008, el 37% i el 2009, el 34,6%. Concreta-

les mesures adoptades per fer-hi front–, que ha arribat a l'11,5% al final de 2009;<sup>6</sup> l'increment de l'endeutament públic i, sobretot, del privat;<sup>7</sup> la taxa d'atur que al final de desembre de 2009 arribava al 18,8% i el juliol de 2010 al 20,3 % –una de les més altes d'Europa, que té una mitjana del 9,5%–; l'empobriment d'amplis sectors socials, amb un augment significatiu de la taxa de pobresa;<sup>8</sup> l'augment perillós de l'economia submergida que podria arribar al 20% del PIB,<sup>9</sup> i, finalment, la retallada pressupostària extraordinària, que ha culminat en el projecte de llei de pressupost general de l'Estat per a l'any 2011 en què es redueix la despesa pública un 11,5% respecte del pressupost de l'any 2010.<sup>10</sup>

És cert que, malgrat que amb retard respecte de la majoria de països, els valors d'algunes d'aquestes variables han iniciat recentment

---

ment, els ingressos no financers de l'Estat –els provinents dels impostos– van caure l'any 2009, fins al novembre, un 14% (IVA un 30%, societats un 23% i IRPF un 11%).

6. D'aquest dèficit de l'11,5%, el 6,8% corresponia a l'Estat del PIB, el 2,2% a les comunitats autònomes (CA) i el 0,5% als governs locals. Cal tenir en compte que l'any 2006 Espanya tenia un superàvit del 2,0% i el 2007 de l'1,9%, mentre que el 2008 ja va tenir un dèficit del 4,1%. Com és conegut, la UE, d'acord amb el Pacte d'estabilitat i creixement, només permet un dèficit públic del 3% per a l'any 2013. L'Estat espanyol s'ha fixat com a objectiu un dèficit del 9,3% al final de 2010, del 6,7% el 2011, del 4,4% el 2012 i del 3% el 2013. Ateses les previsions de creixement i els problemes estructurals de l'economia espanyola, els objectius de reducció del dèficit semblen molt optimistes, malgrat que els de l'any 2010 es poden complir.

7. L'evolució del deute públic ha estat la següent: el 2006, un 39,4% del PIB; el 2007, un 36,1%; el 2008, un 39,7% (eren dels percentatges més baixos d'Europa) i el 2009 un 54,3%. I les previsions són: el 2010 un 68,7% i el 2011 un 74%. En canvi, el deute privat és un dels més elevats del món. La suma dels deutes públic i privat a Espanya representa el 289% del PIB –tanmateix, no massa allunyat del Regne Unit –286%– o d'Holanda –284%. De fet, a Espanya el problema del deute se centra més en el deute privat (d'empreses, entitats financeres i particulars) i en el fet que els creditors són bancs estrangers, que no pas en el volum del deute públic.

8. Segons l'Institut Nacional d'Estadística, la taxa de població que es troba per sota del llindar de pobresa relativa arriba, al 20,8% de la població l'any 2010, fet que representa un increment de l'1,3% respecte de l'any anterior, que ja havia superat el percentatge de l'any 2008.

9. Segons el Ministeri de Treball, al desembre de 2009 representava entre un 16% i un 20% del PIB –i segons l'OCDE, un 23%. El portaveu del partit del Govern de l'Estat declarava el juny de 2010 que segons les seves dades l'economia submergida podia representar ja un 26%.

10. La retallada efectiva és inferior ja que durant l'any 2010 ja s'havien anat produint importants retallades dels pressupostos d'aquest any. En l'epígraf V analitzarem amb més detall aquesta qüestió.

una millora,<sup>11</sup> però, com ha reconegut la vicepresidenta econòmica del Govern de l'Estat en declaracions del setembre de 2010, la recuperació a Espanya és encara lenta, fràgil i desigual.

Segons l'opinió pràcticament unànime dels especialistes, la gravetat de la crisi i les dificultats de recuperació que mostra l'economia espanyola es deuen, entre altres factors, a desequilibris econòmics interns preexistents, a la baixa productivitat del model de producció, a l'existència d'un deute privat extraordinari, a la dependència del finançament extern, a la crisi de les caixes d'estalvi –que representen el 50% del sector financer espanyol– i, sobretot, a la coincidència en el temps amb el col·lapse del sector econòmic de la construcció, que des de feia anys era una de les bases fonamentals del creixement econòmic espanyol –malgrat la hipertròfia clara que aquest sector econòmic mostrava des de feia anys tant pel que fa als preus dels habitatges com a les dimensions del mercat immobiliari. A l'epígraf IV analitzaré si, com s'ha insinuat, el fet que les comunitats autònomes (CA) tinguin competències en matèries relacionades amb caixes d'estalvi i amb habitatge, urbanisme i ordenació del territori ha influït o no en les característiques de la crisi econòmica.

Per completar les dades de la crisi, cal destacar que aquesta ha afectat tots els sectors econòmics<sup>12</sup> i tots els nivells de govern: el central, l'autonòmic i el local.<sup>13</sup> Tanmateix aquesta afectació general no ha estat homogènia. Concretament, pel que fa a les CA, algunes han resultat clarament més perjudicades que d'altres. Com demostren les dades ofertes per l'Institut Nacional d'Estadística, el factor determinant d'aquestes diferències ha estat el de les característiques de l'eco-

---

11. Per exemple, Espanya va sortir de la recessió a l'acabament del primer trimestre de 2010 (malgrat que la taxa interanual en aquestes dates situava el PIB en -1,3%, quan a la zona euro la taxa ja era del 0,5% positiu). Igualment, des del final de 2009 la taxa interanual de l'IPC va ser ja positiva. El dèficit de l'Estat s'ha reduït un 42,2% l'any 2010 (del 5,7% del PIB al 3% al mes d'agost). Els ingressos estatals també han experimentat una millora clara (especialment l'IVA, que ha augmentat un 66,2% durant l'any 2010).

12. Malgrat que va incidir especialment en la construcció, en el turisme i, en general, en el sector serveis i en la construcció de vehicles.

13. La repercussió en l'àmbit local és més difícil de mesurar però ha estat també molt significativa. En efecte, malgrat que en aquest cas no es disposa de dades oficials de caràcter general, es pot afirmar que la crisi els ha afectat també de manera important, ja que, d'una banda, han vist com la reducció de l'activitat econòmica provocava un decreixement immediat dels seus ingressos, mentre que, d'altra banda, la crisi provocava un increment de la demanda per part dels sectors socials més necessitats de l'assistència social que presten els ens locals (vegeu Francisco Velasco, "Crisis económica y derecho local", *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 3, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2010).

nomia de cada CA i la seva especialització productiva. Concretament, les CA més perjudicades han estat les CA que basen la seva producció en la indústria (Catalunya, Aragó), el turisme (Balears i Canàries) i la construcció (València). Les diferències de l'impacte de la crisi es manifesten, per exemple, en la caiguda del PIB l'any 2009: hi ha diverses CA en les quals aquesta caiguda és bastant superior al -3,6% de la mitjana espanyola –per exemple, a Catalunya és del -4,4%, a València del -4,3%, a les Canàries del -4,2%, a Aragó del -4,1%; en canvi, en d'altres CA el PIB per capita cau bastant menys que la mitjana –Extremadura un -2%, Navarra un -2,5%, Galícia un -3%. La taxa d'atur també és molt desigual, va del 27% de les Canàries o Andalusia, fins al 12% de Navarra o el País Basc.

En l'epígraf següent caldrà analitzar si aquesta afectació diferent ha provocat un canvi en el paper tradicional "equilibrador" entre CA que fins ara havia tingut l'Estat de les autonomies.

Finalment, el qüestionari proposat pels organitzadors es pregunta per les conseqüències econòmiques derivades de la pertinença a la Unió Europea. Des d'aquesta perspectiva, cal destacar que malgrat que, finalment, cadascun dels estats europeus ha patit la crisi i n'està sortint de manera molt diferent –molt condicionats també per les seves característiques econòmiques pròpies–, en el cas espanyol aquesta pertinença es pot considerar en termes generals positiva. Certament, des de fa uns anys els cicles econòmics espanyols no coincideixen amb els de la majoria dels estats europeus i aquest fet fa que sovint determinades decisions de les autoritats europees, especialment de les monetàries, no siguin les més beneficioses per a Espanya. Tanmateix, pel que fa a la crisi, sobretot en la seva primera fase, a Espanya se sol considerar que la incorporació a l'euro ha estat clarament beneficiosa atès el caràcter global de la crisi financera i el fet que les mesures adoptades per la UE –sobretot les d'estímul econòmic– han servit de pauta i d'estímul a les mesures adoptades per Espanya<sup>14</sup> i

---

14. Aquestes primeres mesures europees es van concretar, sobretot, d'una banda, en el Pla europeu de recuperació econòmica aprovat el novembre de 2008 per la Comissió Europea i el desembre pel Consell d'Europa. El Pla tenia per objectiu contenir la desaceleració, estimular la demanda i generar confiança, i estava dotat amb 200.000 milions d'euros destinats a inversions en energies eficients i infraestructures eficients i innovadores; i estava guiat per un principi rector important: la solidaritat i la justícia social. D'altra banda, en aquesta primera fase es van començar ja a adoptar algunes mesures encaminades a un control més exhaustiu sobre les entitats financeres, les quals, a partir de l'informe Larossière, van portar a la creació del Consell Europeu sobre Risc Sistèmic i del Sistema Europeu de Supervisors Europeus, aprovats el setembre

d'ajut directe molt rellevant per a sectors determinats, com per exemple, destacadament, el financer.<sup>15</sup>

Més controvertit, en canvi, pot ser el balanç de la pertinença a Europa en la segona fase de la crisi. Les estrictíssimes mesures d'austeritat imposades per Europa, en part com a contrapartida a la creació de l'anomenat *fons de rescat* de 750.000 milions d'euros creat el maig de 2010 per donar suport als problemes hipotètics que poguessin tenir amb el seu deute alguns estats, pot comportar una frenada del creixement econòmic incipient que comença a fer-se perceptible. El canvi sobtat i radical de la política econòmica defensada per Europa –i per Espanya–, que en pocs dies va passar de defensar de manera contundent una política anticíclica i d'estímul econòmic a una altra basada gairebé exclusivament en la reducció del dèficit, ha provocat en certs sectors desorientació i recels sobre la correcció i l'eficàcia d'aquest canvi i sobre els autèntics beneficiaris. Tanmateix, cal reconèixer que, malgrat que les polítiques d'austeritat imposades a Espanya deriven especialment d'Europa –i especialment de les pressions de la banca alemanya i francesa–, d'altres països i organitzacions internacionals també propiciaven aquest canvi d'orientació; d'altra banda, també cal reconèixer que la reducció del deute i el dèficit públic espanyol era una qüestió que tard o d'hora havia d'abordar-se; i, finalment, que a diferència d'altres països europeus, com Alemanya, on la reducció del dèficit com a únic objectiu és més discutible, a Espanya, on el finançament és gairebé tot exterior, els "mercats" difícilment haurien acceptat una política diferent de la de reducció dràstica del dèficit.

---

de 2009 per la Comissió Europea i dotat el darrer de funcions executives de vigilància i coordinació de les autoritats estatals competents en la supervisió i control de les entitats bancàries (el juny de 2008, en una reunió de ministres de finances, bancs centrals i autoritats de supervisió de la UE ja es van fixar uns principis comuns de gestió de la crisi). A l'actualitat, com veurem a l'epígraf VIII, aquests tipus de mesures s'estan ampliant significativament.

15. Al final de 2007 el Banc Central Europeu va concedir 18.000 milions d'euros a la banca espanyola; al final de 2008 el volum dels préstecs era ja de 63.000 milions i a mesura que l'accés als mercats financers es va anar complicant, els préstecs del Banc Europeu van augmentar fins arribar a 85.618 el maig de 2010 (xifra que representava el 16,5% dels diners que va prestar al Banc a la zona euro). El punt culminant el va assolir el juliol de 2010 (130.209 milions que equivalia al 30% dels préstecs), el mes d'agost va baixar a 109.793 milions.

### III. Impactes de la crisi en la descentralització política

#### 1. Impactes econòmics i socials

Des del punt de vista de la incidència de la crisi econòmica en les pautes de funcionament de l'autonomia política a Espanya, una de les primeres qüestions que es planteja és la ja apuntada de determinar si el seu impacte econòmic i social desigual en les diverses CA ha alterat o pot alterar en el futur immediat una de les característiques més rellevants de l'anomenat *Estat de les autonomies*: el fet que el procés de descentralització política s'ha produït no solament sense crear desigualtats socials i econòmiques entre les CA, sinó contribuint en molts casos, juntament amb altres factors, a la convergència entre elles.<sup>16</sup>

Doncs bé, les dades de la incidència diferenciada de la crisi no avalen la conclusió que la crisi provocarà un augment de les desigualtats entre les CA. Primer, perquè algunes CA amb un PIB per capita més alt –com Catalunya– han sofert la crisi de manera més rellevant que la majoria de les CA i, en canvi, algunes de les CA amb un PIB més baix –com Extremadura o Galícia– estant afrontant millor la crisi. D'altra banda, cal tenir en compte que, malgrat les reformes recents en el sistema de finançament de les CA,<sup>17</sup> els mecanismes d'anivellament econòmic entre CA existent a Espanya continuen sent, en termes comparats, molt potents, de manera que un augment hipotètic de les diferències entre les CA més "riques" i les més "pobres" es podria veure "compensat", en gran mesura, per aquests mecanismes d'anivellament.<sup>18</sup> En definitiva, l'impacte econòmic desigual de la crisi no ha alterat les pautes de funcionament de l'Estat de les au-

---

16. Certament no existeixen estudis monogràfics definitius sobre la convergència de les CA des de la perspectiva econòmica, però, a banda de les dades econòmiques que corroboren aquesta convergència, hi ha evidències objectives suficients per afirmar que l'autonomia política ha contribuït, com a mínim, a anivellar les prestacions de serveis socials tan rellevants com la sanitat o l'ensenyament.

17. La reforma de la Llei orgànica de finançament de les CA, 3/2009 (LOFCA), aprovada el 18 de desembre de 2009, racionalitza els mecanismes d'anivellament entre CA i limita parcialment el grau d'anivellament en algun àmbit, però no suposa un canvi radical del sistema ni una reducció dràstica del grau d'anivellament.

18. Sobre la situació del sistema d'anivellament prèvia a la darrera reforma de la LOFCA, vegeu Núria Bosch, [http://www10.gencat.cat/drep/binaris/2008\\_Finançament\\_tcm112-99217.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/2008_Finançament_tcm112-99217.pdf). Pel que fa a la situació posterior a la reforma, vegeu l'informe del Departament d'Economia i Finances. Generalitat de Catalunya. 2010. <http://www.gencat.cat/noumodel/cat/index.htm>

tonomies en aquest àmbit, no ha provocat ni sembla que provocarà a mitjà termini desequilibris socials i econòmics greus entre les CA. Tampoc no han alterat significativament les pautes de funcionament del sistema de descentralització política l'increment espectacular de l'atur ni l'empobriment o la reducció del nivell de vida de sectors socials amplis.<sup>19</sup>

Un altre dels canvis socials rellevants que ha provocat la crisi és la disminució dràstica del flux d'entrada d'immigrants<sup>20</sup> (que fins l'any 2008 era un dels més elevats d'Europa). Aquesta disminució no ha frenat, però, l'actitud creixent de recel dels espanyols envers els estrangers immigrants,<sup>21</sup> ni ha evitat la creació d'algun partit xenòfob d'àmbit, de moment, local o el sorgiment de conflictes de tipus racial, també de moment molt localitzats. Tanmateix, cal reconèixer que, a diferència d'altres països europeus, la crisi no ha provocat problemes greus de tipus racial ni ha afectat les pautes de funcionament del sistema de descentralització política. Des de la perspectiva aquí analitzada tan sols es podria apuntar que, com sol ser habitual en alguns

---

19. En la primera fase de la crisi, els col·lectius o grups socials més afectats van ser els joves i els immigrants (aquests últims especialment nombrosos en l'àmbit de la construcció). En la segona fase, a partir de les mesures d'austeritat, a aquests col·lectius cal afegir-hi els pensionistes, que com veurem han vist congelades les seves pensions; els funcionaris, als quals s'ha reduït el salari, i alguns sectors de la població amb ingressos elevats als quals s'ha augmentat l'impost sobre la renda (malgrat que d'altres augments d'impostos, com el de l'IVA, afecten pràcticament tota la població). També cal afegir-hi els treballadors que es veuran negativament afectats per la reforma laboral aprovada també en el moment d'escriure aquest paper.

20. En la darrera dècada Espanya tenia un dels índex d'entrada d'immigrants més elevat d'Europa. Tanmateix, el gener de 2010 el Govern estatal va declarar que la població immigrada s'havia reduït en 32.000 persones sobre un total de 5,3 milions. La secretària d'estat d'immigració i emigració, en la presentació de l'*Anuario de la Inmigración en España 2009*, va constatar que l'arribada d'immigrants havia caigut un 93% en els darrers dos anys. L'any 2009 van arribar a Espanya cinc vegades menys d'estrangers immigrants que l'any 2008 i es va incrementar significativament el retorn als països d'origen dels estrangers que residien a Espanya. Igualment, el nombre d'immigrants contractats en origen va passar de 183.610 l'any 2007 a 13.100 el 2009. Segons el Ministeri de Treball l'afiliació d'estrangers a la Seguretat Social va caure un 4,7% l'any 2009.

21. A l'enquesta esmentada, realitzada els mesos de setembre i octubre de 2008 (abans, per tant, de l'esclat de la fase més aguda de la crisi), es posa de manifest que el 46% dels enquestats considerava massa elevat el nombre d'estrangers i el 31% el considerava elevat; el 75% defensava una política d'immigració més dura; el 68% demanava més duresa en l'expulsió dels estrangers "sense papers" i acusats de cometre delictes; el 50% defensava la preferència dels espanyols en l'accés al treball, el 42% en l'accés a la sanitat i el 55% a l'ensenyament. El 53% els negaria, com ara, el vot en les eleccions generals.

estats federals, algunes mesures molt controvertides, com la prohibició del burca en espais públics o la denegació de l'empadronament municipal d'immigrants "il·legals" es van debatre i, en algun cas, aprovar en l'àmbit local i autonòmic,<sup>22</sup> i després es van plantejar en el marc central, malgrat que de moment en aquest darrer àmbit aquestes dues iniciatives s'han refusat.

## 2. Impactes polítics

Fins ara, la crisi no ha produït canvis polítics significatius pel que fa al sorgiment de nous líders, nous partits o nous grups de pressió.<sup>23</sup> En canvi, totes les dades confirmen que, com ha succeït en altres països i en altres crisis econòmiques similars, la immensa majoria dels partits que avui governen tant l'Estat, com les CA i els ens locals, perdran les properes eleccions. Així s'ha confirmat ja en les dues úniques eleccions regionals que s'han produït d'ençà de l'inici de la crisi –malgrat que naturalment la crisi no ha estat l'únic element determinant d'aquests resultats electorals– i així ho corroboren tots els sondejos d'opinió, tant els referits a les eleccions generals<sup>24</sup>, com a les autonòmiques<sup>25</sup> i

---

22. L'Ajuntament de Barcelona, per exemple, va aprovar la prohibició del burca en determinats llocs públics.

23. És cert que en algunes CA partits xenòfobs petits pretenen adquirir dimensió regional presentant candidats a les eleccions dels parlaments autonòmics, i s'observa el fet, inèdit fins ara, de la reivindicació de més protagonisme d'alguns alcaldes, que s'aparten de la disciplina dels seus partits. Tanmateix, es tracta de fenòmens molt incipients i minoritaris.

24. A les eleccions generals de març de 2008, el partit socialista va obtenir el 43,6% dels vots i el conservador el 40,1%, mentre que els sondejos d'opinió del Centre d'Estudis Sociològics d'octubre de 2009 preveïen més: un 23,2% dels electors votaria els socialistes i un 25,7%, els conservadors. En l'enquesta citada a la nota anterior, la intenció de vot favorable al PSOE era del 37,5% i al PP d'un 41,7%.

25. A Andalusia, que és la regió amb més habitants i un dels feus clàssics del partit socialista, segons una enquesta de gener de 2010 de l'Institut d'Estudis Socials Avançats (que depèn del Govern d'Andalusia) i del Centre d'Investigacions Sociològiques (que depèn del Govern estatal), el partit popular –conservador– podria guanyar per primera vegada les eleccions regionals, ja que segons el vot estimat tindria el 43% dels vots enfront del 41,6% dels socialistes. A les eleccions de 2008 els socialistes van guanyar les eleccions amb un avantatge de gairebé 10 punts –48,20% enfront del 38,70%.

A Catalunya els socialistes catalans van obtenir el 26,7% dels vots i van accedir al govern mitjançant un acord amb dos partits més: Esquerra Republicana amb un 14% i Iniciativa Verds amb un 9,6% dels vots, i va quedar-se a l'oposició el partit de Convergència –CIU– amb el 31,5% dels vots i el partit conservador amb el 10,7%. Doncs bé, segons els sondejos

locals.<sup>26</sup> Certament, el canvi dels partits de govern podria provocar canvis en les mesures adoptades per fer front a la crisi econòmica (com sembla apuntar-se clarament en algun altre estat federal) i també, en hipòtesi, podria provocar canvis en el sistema de descentralització política, que avui, com veurem, està a debat a Espanya. Tanmateix, en els programes dels partits que les enquestes donen com a guanyadors en les properes eleccions no s'han incorporat canvis rellevants en el sistema de descentralització política; això no vol dir, però, que una victòria clara del partit conservador no pogués portar a una recentralització més gran d'aquest sistema.

Una altra conseqüència política de la crisi, aquesta ja plenament consolidada, és la d'haver contribuït –juntament amb la corrupció política– a fer decreïxer d'una manera alarmant l'interès i l'estima dels ciutadans per la cosa pública, així com la confiança en els polítics, en els partits i, fins i tot, en la democràcia.<sup>27</sup> Amb les dades de què es disposa, no es pot afirmar, però, que aquesta desafecció política, auspiciada només parcialment per la crisi, tingui una repercussió específica en el sistema de descentralització política malgrat que ha disminuït lleugerament però significativament el suport popular a aquesta forma d'Estat<sup>28</sup> i que els sondejos pronostiquen un decreixement notable de la participació en les eleccions autonòmiques i locals, ja tradicionalment més baixa que en les eleccions generals.

Finalment, cal notar que la crisi econòmica ha contribuït a exacerbar l'enfrontament entre els dos grans partits d'àmbit territorial

---

d'opinió del mes de desembre de 2009, els dos partits de l'oposició incrementen l'expectativa de vot (CIU passa a obtenir el 36,2% dels vots i els conservadors el 11,2%) mentre que els tres partits al Govern baixen –els socialistes al 25,1%, Esquerra al 9,5% i Iniciativa al 8,5%.

26. Com, per exemple, a ciutats grans com ara Barcelona. No així Madrid, on l'oposició sempre ha tingut molts problemes interns que es tradueixen en els resultats electorals.

27. Segons l'enquesta de novembre de 2009 del prestigiós Centre d'Estudis d'Investigació Sociològica de l'Estat, per als espanyols el tercer problema és "la classe política i els partits polítics" –per davant del terrorisme, la inseguretat o l'accés a l'habitatge i per darrera només de l'atur i la pobresa. Aquest resultat sorprenent s'ha produït el mes de juliol de 2010. Més recentment, segons una enquesta de Metroscopia realitzada la darrera setmana d'abril de 2010 (abans, per tant, de l'adopció de les mesures d'austeritat més dràstiques), el 66% dels enquestats desaprovaven les mesures adoptades pel cap del Govern i el 77% les proposades pel cap de l'oposició; el 83% considerava que el president del Govern no tenia un pla clar per lluitar contra la crisi i el 68% opinava el mateix respecte del cap de l'oposició. És més, el president del Govern inspirava poca confiança o nul·la al 77% dels enquestats, però els mateixos sentiments inspirava el cap de l'oposició al 82% dels enquestats.

28. Font: dades referents al Baròmetre Autonòmic del Centre d'Investigacions Sociològiques, 2005 i 2010.

estatal. A Espanya aquest enfrontament té una radicalitat superior al de la majoria d'estats europeus i la crisi i les mesures adoptades per fer-li front no han servit per acordar polítiques comunes, sinó que han estat emprades per l'oposició com a armes per desgastar el Govern.<sup>29</sup> Des de la perspectiva aquí analitzada, l'enfrontament entre els dos grans partits ha portat, com veurem a l'epígraf VI, al bloqueig d'alguns mecanismes de relació intergovernamentals de visibilitat política especial, com la Conferència dels presidents de les CA amb el president del Govern de l'Estat; en canvi, com també veurem, d'altres organismes sectorials, com el Consell de Política Fiscal i Financera o la Conferència Sectorial de Sanitat, han tingut un protagonisme notable.

El que s'ha exposat en aquest epígraf permet afirmar que les conseqüències econòmiques, polítiques i socials de la crisi no han alterat de forma important les pautes de funcionament de la descentralització política, ni de moment han posat en qüestió aquest sistema. Aquesta conclusió no és contradictòria amb el fet que a final de l'any 2010, des de certs sectors socials, polítics, econòmics i mediàtics tant d'àmbit estatal com autonòmic (especialment des de Catalunya i el País Basc) es qüestionin aspectes importants de l'estructura territorial de l'Estat (i, fins i tot, l'existència del sistema de descentralització política). La crisi econòmica se superposava a una crisi del sistema de descentralització política, que venia de més lluny, que tenia altres arrels, i que s'havia exacerbat a partir dels processos de reforma d'alguns estatuts d'autonomia –com el basc i el català–, del procés de reforma del sistema de finançament i de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional que havia declarat inconstitucionals de manera directa o indirecta 41 articles de l'estatut d'autonomia de Catalunya i havia desactivat la pràctica totalitat de les novetats que introduïa aquest text. Es pot afirmar que la crisi econòmica no tenia de moment una inci-

---

29. El partit conservador –el Partit Popular–, a l'oposició, va portar tan lluny aquesta estratègia que, fent cas omís de les pressions del Partit Popular europeu, dels governs europeus conservadors i d'importants sectors empresarials espanyols, va votar en el Parlament en contra del Pla d'austeritat que el Govern es va veure obligat a proposar el maig de 2010 per respondre als requeriments imperiosos de la Unió Europea. El Pla es va aprovar per un sol vot de diferència gràcies als vots del partit nacionalista català al Parlament espanyol. És cert però que, malgrat el cas molt rellevant ara esmentat i el fet que la política anticrisi del Govern s'ha convertit en una de les claus de volta de la política del partit conservador, finalment en la majoria de les votacions parlamentàries de les grans mesures anticrisi portades pel Govern a la convalidació del Parlament el partit conservador no les va votar en contra sinó que es va abstenir i fins i tot, en algun cas, hi va votar a favor.

dència rellevant en el debat territorial perquè les veus que havien emprat la crisi econòmica com a argument per defensar les seves posicions en el debat sobre la descentralització política eren encara minoritàries, malgrat que no fossin inexistents com veurem més endavant. El mateix es podia dir des de la perspectiva de la crisi econòmica: eren encara minoritàries les veus que havien emprat criteris relacionats amb la descentralització o amb la recentralització per donar suport a l'adopció de mesures econòmiques determinades. Com ha succeït en d'altres estats federals o políticament descentralitzats, el debat de la crisi econòmica i de les mesures per adoptar s'havia produït, de moment, deixant al marge l'estructura territorial del poder i el seu debat. Possiblement, això es devia al paper essencialment neutral desenvolupat per la descentralització política en relació amb la crisi: l'Estat havia disposat de les competències necessàries per adoptar les mesures que havia cregut oportunes sense necessitat d'introduir grans canvis en el sistema de descentralització existent i les mesures adoptades per les CA i els ens locals no havien provocat la ineficàcia o la ineficiència de les mesures adoptades per l'Estat.

Tanmateix, des dels darrers mesos de l'any 2010 s'observen certs canvis en relació amb aquesta qüestió: d'una banda, sorgeixen noves veus que consideren que l'Estat de les autonomies ha contribuït a agreujar la crisi econòmica i ha dificultat l'adopció de mesures adequades per fer-li front, i demanen, en conseqüència, reformes recentralitzadores del sistema de distribució territorial del poder; d'altra banda, des d'alguna CA com Catalunya, que com a conseqüència de la crisi s'ha vist obligada a efectuar retallades pressupostàries severes que afecten greument serveis públics fonamentals com la sanitat o l'ensenyament, han reiterat la denúncia d'un finançament insuficient, d'un sistema d'anivellament que perjudica les CA més «riques» en una proporció que no té parangó en dret comparat i reclamen canvis molt profunds, com per exemple, un sistema de finançament semblant al sistema de concert del País Basc o de Navarra, alhora que creix l'expectativa de vot independentista. Tornaré sobre aquestes qüestions en les properes pàgines.

### 3. Impactes jurídics

Íntimament relacionat amb el que s'acaba d'exposar, cal constatar que la crisi econòmica en si mateixa, és a dir, al marge de les mesures adoptades per combatre-la, no ha comportat canvis legislatius importants

ni menys encara reformes o mutacions constitucionals, ni propostes de reforma. És cert que una part encara més minoritària de les veus que empren la crisi per demanar una recentralització del sistema advoquen per portar a la Constitució els canvis que propugnen. Això no obstant, de moment cap partit polític rellevant no ha incorporat al seu programa aquestes reformes, possiblement perquè, com he apuntat, les reformes són innecessàries per assolir els objectius perseguits i perquè, com demostra l'experiència a Espanya, les reformes constitucionals són pràcticament impossibles de portar-se a terme, per problemes essencialment de cultura política que ara no puc entrar a analitzar. El mateix es pot afirmar des de la perspectiva d'alguna CA en la qual han sorgit veus que propugnen reformes constitucionals per propiciar una descentralització política més gran –o, fins i tot, per donar cobertura constitucional al dret a l'autodeterminació. Els sectors que propugnen aquestes tesis són conscients de les possibilitats gairebé nul·les de prosperar que avui tenen aquestes propostes i del perill d'involució que a l'actualitat tindria obrir un procés de reforma constitucional. No sembla, doncs, que la reforma de la Constitució sigui una de les conseqüències que es puguin derivar de la crisi econòmica actual.

Això no obstant, també aquí en els darrers mesos s'ha incrementat el nombre dels qui advoquen per una reforma de la Constitució, especialment dels qui defensen una reforma que incrementi i reforci les competències estatals i, molt destacadament, les competències de coordinació. D'aquesta manera l'autonomia essencialment d'execució que a l'actualitat tenen les CA es veuria limitada també en aquest àmbit. El cercle que es va obrir retallant el caràcter polític de l'autonomia s'acabaria així de tancar. No és probable, però, que en un futur immediat aquestes propostes de reforma constitucional prosperin. De fet, per aconseguir aquests objectius no és necessari emprar un procés que a Espanya s'ha convertit en molt costós.

#### **IV. Impactes de la descentralització en les característiques de la crisi econòmica**

Pel que fa a la incidència de la descentralització política en les característiques de la crisi econòmica, s'han suscitat essencialment dues qüestions. D'una banda, la que ja s'ha anunciat, que sosté que l'especificitat i la virulència de la crisi espanyola és fruit en gran mesura de la crisi de les caixes d'estalvi dins del sector financer i de la crisi del sector de la construcció i, atès que en aquests àmbits les CA tenen

competències rellevants, conclou que la descentralització política ha coadjuvat en el desencadenament de la crisi i en la seva profunditat. És clar que no puc entrar aquí en una anàlisi detinguda d'aquesta qüestió, únicament voldria apuntar que aquest tipus d'argumentació oblida que respecte de les caixes, les competències de les CA es refereixen essencialment a qüestions d'organització i de funcionament intern i, en canvi, el control de la seva activitat financera no està descentralitzat ja que correspon al Banc d'Espanya. En aquest darrer àmbit no hi ha marge per a una recentralització major.

Igualment, en relació amb la crisi del sector de la construcció, cal tenir present que aquest és un fenomen molt complex en el qual intervenen molts factors i moltes competències i que, sense menystenir les competències autonòmiques i locals en habitatge, urbanisme i ordenació del territori, l'Estat ha conservat nombroses competències transversals que incideixen en aquests àmbits materials i en d'altres que tenen una relació mediata però no menys important.

Com en d'altres estats políticament descentralitzats, a Espanya alguns sectors acadèmics i polítics han emprat els sobre costos derivats de la descentralització política com a argument que coadjuva a explicar l'agreujament de la crisi. A Espanya, però, aquest retret es caracteritza per tenir com a objectiu únic les CA: consideren que el sector públic que depèn de les CA està sobredimensionat, com també ho estaria el nombre del personal que treballa per a aquestes administracions; denuncien la seva ineficiència econòmica en la provisió dels béns i dels serveis sobre els quals tenen competències, i se'ls acusa d'haver generat un dèficit públic que posa en perill l'eficàcia d'alguna de les mesures adoptades per l'Estat per fer front a la crisi econòmica.

No és aquest el lloc per entrar a debatre a fons aquests arguments. Basta assenyalar que, més enllà de casos concrets i de CA específiques, en el seu conjunt el sector públic i el nombre de personal que depèn de les CA és inferior, i sovint significativament inferior, al de la immensa majoria d'ens equiparables a Europa. En segon lloc, cal destacar que els defensors de la teoria de la ineficiència de les CA no aporten cap dada que avaluï aquesta tesi, ni és fàcil deduir-la de les dades disponibles. Finalment, pel que fa al dèficit generat per les CA, de moment tan sols cal destacar, primer, que el dèficit de les CA continua sent molt inferior al de l'Estat (vegeu nota 6); segon, que les CA són les prestadores dels més grans i costosos serveis públics –com ara la sanitat, l'ensenyament i l'assistència social–, que generen uns costos molt difícils de reduir per les característiques de la seva demanda i, tercer, que el dèficit que provoquen no deriva tant de problemes

de gestió sinó d'un finançament insuficient basat essencialment en transferències de l'Estat. A l'epígraf VII examinarem aquesta qüestió des de la perspectiva del seu impacte en l'eficàcia de les mesures adoptades per l'Estat per combatre els efectes de la crisi.

## **V. Respostes a la crisi**

### **1. Plantejament general: radicalitat de les mesures i lideratge del Govern de l'Estat**

Les mesures adoptades a Espanya per fer front a la crisi són similars a les d'altres països, especialment a les d'altres països europeus. Són mesures d'estímul, primer; d'austeritat, després, i, finalment, reformes estructurals. Destaquen, però, en primer lloc per la seva radicalitat. En efecte, entre les mesures d'estímul, sobresurt el Pla espanyol per a l'estímul de l'economia i l'ocupació, aprovat pel Govern estatal l'any 2009 ([www.plane.gob.es](http://www.plane.gob.es)), que tenia una dotació econòmica que equivalia a un 2,3% del PIB, i situava Espanya al capdavant dels països de la UE<sup>30</sup> i en el cinquè lloc entre els països de l'OCDE –després del Japó, els Estats Units, el Canadà i Austràlia. A partir del començament de 2010 s'adopten, amb la mateixa radicalitat, mesures d'austeritat que tenen com a únic objectiu la reducció en tres anys del dèficit públic des de l'11,5% del PIB fins al 3%. I, finalment, aprofitant la crisi, el Govern estatal ha iniciat una sèrie de reformes estructurals que pretenen reestructurar diversos sectors econòmics per tal de “millorar l'eficiència econòmica d'Espanya”.

Una segona característica fonamental en relació amb aquestes mesures és la preeminència i el lideratge gairebé absoluts de l'Estat respecte de les CA i dels ens locals. Aquest és un fenomen comú a la majoria d'altres estats descentralitzats i en la majoria de les crisis econòmiques precedents i, de fet, resulta avalat per un sector de la teoria del federalisme fiscal. El protagonisme estatal es posa de manifest tant en el volum econòmic de les mesures adoptades, com en la direcció i coordinació del procés, i això tant pel que fa a les mesures d'estímul, com a les d'austeritat, com, sobretot, a les mesures de reforma estructural.

---

30. Com reconeix explícitament la Comissió Europea en un informe de 23 de juny de 2009 en el qual es constata que a la UE aquests plans estatals representen una mitjana d'un 1,1% del PIB.

La preeminència assolida per l'Estat no es mostra només en el terreny fàctic i jurídic sinó que afecta també la percepció dels ciutadans. De fet, des d'aquesta perspectiva, no menys important que la jurídica, es pot afirmar que la crisi ha contribuït de forma decisiva a reforçar la percepció dels ciutadans que l'Estat és l'única instància de poder efectivament decisiva, sobretot quan cal resoldre problemes rellevants.<sup>31</sup>

Entre els factors que poden explicar el protagonisme gairebé absolut de l'Estat cal esmentar, en primer lloc, la seva capacitat econòmica per fer front a aquest tipus de crisi, molt superior a les CA o als governs locals;<sup>32</sup> en segon lloc, les competències econòmiques importants que la Constitució atorga a l'Estat, que analitzaré més endavant; la interpretació extensiva d'aquestes competències que la crisi ha propiciat; i, finalment, el caràcter global de la crisi que ha potenciat les relacions internacionals i, conseqüentment, el protagonisme dels subjectes internacionals, condició que a Espanya només té l'Estat en la seva plenitud.

Cal destacar, finalment, que dins de les institucions estatals, com sol succeir també en d'altres estats federals o políticament descentralitzats, el lideratge ha correspost al Govern enfront al Parlament. Alguns dels autors que han analitzat aquesta qüestió afirmen que aquest lideratge ha estat tan extraordinari que no solament ha forçat el paper que la Constitució atribueix a aquestes dues institucions, sinó que ha alterat les previsions constitucionals relatives a aquesta qüestió.<sup>33</sup> Tanmateix, des de la perspectiva d'aquest treball, la pèrdua de protagonisme del Parlament enfront del Govern només pot tenir un relleu efectiu en els supòsits en els quals les regions o els ens subestamentals tenen una presència rellevant i directa en alguna de les cambres del Parlament estatal o federal. En aquests casos un protagonisme desmesurat del Govern pot, en hipòtesi, actuar en detriment de les regions representades en el Parlament i, en conseqüència, pot incidir

---

31. A banda de les dades objectives, ha contribuït a arrelar aquesta percepció l'àmplia campanya de publicitat de les mesures adoptades per l'Estat, especialment els ajuts econòmics, en tots els mitjans de comunicació –especialment a les televisions– i en els carrers i les carreteres, tot obligant, per exemple, tots els ajuntaments que rebien subvencions a fer constar en grans panells que els ajuts provenien de l'Estat.

32. És cert que, a Espanya, l'Estat gestiona el 53% de la despesa pública –comptant la seguretat social–, mentre que el 34% correspon a les CA i el 13% als ens locals. Tanmateix, la major part de la despesa de les CA (el 60%) es destina a fer front a les despeses de sanitat i ensenyament.

33. En relació amb aquesta qüestió, vegeu Cazorla, Luis, *Crisis económica y transformación del Estado*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2009, p. 134 i següents.

en el funcionament del sistema de descentralització política. Aquest fenomen s'ha donat efectivament en algun dels estats federals durant l'etapa de la crisi econòmica.

Aquest no és, però, el cas espanyol, en què les CA no tenen aquesta presència rellevant en el Senat i els partits "regionals" o els organismes regionals dels partits d'àmbit estatal tampoc no tenen un protagonisme significatiu en el Congrés dels Diputats (llevat en períodes de governs minoritaris en què aquest protagonisme es pot veure reforçat).

Finalment, per completar aquesta primera aproximació general, malgrat que des d'una perspectiva diferent, cal advertir que el protagonisme gairebé absolut de l'Estat en l'àmbit intern té el seu contrapunt en l'àmbit extern, ja que l'Estat, com a conseqüència de la crisi econòmica, ha vist seriosament condicionada la seva capacitat per fixar lliurement la seva política econòmica per les limitacions que de facto li imposen les autoritats europees i altres institucions internacionals, i, fins i tot, es comença a veure jurídicament condicionat per la Unió Europea en l'adopció i execució de polítiques tan rellevants com la pressupostària, subjecta ja a un control previ i posterior a l'aprovació de les lleis de pressupostos generals de l'Estat i, en el futur, a possibles sancions.

El qüestionari que guia el contingut de les ponències s'interroga, finalment, sobre el paper dels tribunals en relació amb les mesures adoptades. Doncs bé, pot afirmar-se que ni el poder judicial ni el Tribunal Constitucional no han tingut de moment cap protagonisme en aquesta crisi i no és previsible que en el futur desenvolupin un paper rellevant, malgrat que, com veurem en l'epígraf VI, el Tribunal Constitucional haurà de pronunciar-se sobre algun conflicte de competències; es tracta de temes molt específics, la resolució dels quals en cap cas no posarà en qüestió les línies mestres de les mesures adoptades per l'Estat.

Abans, però, d'entrar a valorar les relacions entre les mesures adoptades i el sistema de descentralització política, cal descriure el contingut fonamental d'aquestes mesures.

## **2. Mesures d'estímul**

### **A) Mesures d'estímul adoptades per l'Estat**

Les mesures estatals d'estímul es poden agrupar en cinc grans apartats a tenor de la seva finalitat.

— Les mesures destinades a la sostenibilitat del sistema financer, com ara la creació del Fons estatal per a l'adquisició d'actius financers de les entitats de crèdit (RD 6/2008, de 10 d'octubre) dotat amb 30.000 milions d'euros, ampliable a 43.000; la participació financera de l'Estat en entitats financeres mitjançant el Fons de reestructuració ordenada bancària (RD 9/2009, de 26 de juny) dotat amb 6.750 milions d'euros; i la prestació d'aval a l'emissió de títols per part de les entitats financeres o del Fons de reestructuració (RD 7/2008, de 13 d'octubre), dotat amb 100.000 milions d'euros.

— Mesures destinades a fomentar l'ocupació, com ara el Fons estatal d'inversió local per atorgar subvencions directes als municipis per fer activitats generadores d'ocupació –obra pública–, dotat amb 8.000 milions d'euros; el Fons especial de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació, dotat amb 3.000 milions (ambdós aprovats pel RD 9/2008, 28 de novembre), i el crèdit destinat al Servei Públic d'Ocupació estatal per atendre l'increment de despeses i compensar la pèrdua d'ingressos en les cotitzacions, dotat amb 20.000 milions (RD 8/2009, de 12 de juny). L'any 2009, per RD 13/2009, com a successor del Fons estatal d'inversió local, es va crear el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, dotat amb 5.000 euros més, que ja no es limita a fomentar l'obra pública local per garantir l'ocupació, sinó que a més pretén contribuir a la "sostenibilitat social" mitjançant el finançament de la despesa corrent que ocasiona la prestació de serveis educatius, d'atenció a les persones en situació de dependència, de promoció i reinserció social, entre d'altres.

— Mesures destinades a petites i mitjanes empreses, com ara la línia de crèdit estatal (mitjançant l'Institut de Crèdit Oficial), dotada amb 5.000 milions d'euros (RD 10/2008, de 12 de desembre).

— Mesures destinades a altres sectors econòmics especialment afectats per la crisi: el PlanE 2000, destinat a la compra de vehicles, dotat de 100 milions d'euros (les CA havien d'aportar una quantitat idèntica per vehicle –500 euros– i els fabricants el doble). O nombrosos ajuts destinats al sector de la construcció i al del turisme. En molts casos són ajuts que ja es donaven abans però ara se n'incrementa la quantia, es justifiquen des del punt de vista de les competències en el combat contra la crisi, s'integren formalment en el PlanE i, en alguns casos, se'n modifiquen els objectius (per exemple, en matèria d'habitatge es dirigeixen no a la construcció, sinó principalment a la rehabilitació).

— Desgravacions fiscals: en l'impost sobre la renda es va acordar una reducció de 400 euros a tots els contribuents, es va suprimir

l'impost sobre el patrimoni,<sup>34</sup> es van establir bonificacions a les quotes empresarials a la Seguretat Social i es va donar un ajut de 2.500 euros a les parelles pel naixement d'un fill.

## **B) Mesures d'estímul adoptades per les CA**

Gairebé totes les CA van adoptar mesures d'estímul al llarg dels anys 2008 i 2009. La gran diversitat d'aquestes mesures i la dispersió de la informació sobre elles fan impossible fer-ne una exposició completa i sistemàtica; en qualsevol cas, el que sí que és clar és que van tenir un volum molt inferior a les de l'Estat.<sup>35</sup> Aquestes mesures es poden agrupar en tres grans grups:

— Mesures de suport al crèdit. Les CA no van prendre mesures d'ajut a les entitats financeres però van ajudar que el crèdit arribés, sobretot, a petites i mitjanes empreses i a indústries d'importància estratègica pels seus respectius territoris. Per exemple, es va donar avals públics i finançament a les empreses –amb convenis amb entitats financeres–, ajudes a la reestructuració d'empreses, es van fomentar estudis de viabilitat, fons de capital risc, etc.

— Desgravacions fiscals. Les CA van adoptar nombroses deduccions en impostos propis o en trams propis d'impostos estatals i en taxes, especialment en l'àmbit de l'habitatge, la matriculació de vehicles i l'impost d'activitats econòmiques.

— Inversions, subvencions i transferències: les inversions van afectar, sobretot, obres públiques i habitatge; les subvencions, a empreses dedicades a la construcció i la rehabilitació d'habitatges, venda de vehicles i comerç minorista; i les transferències, a famílies per habitatges, formació, beques escolars, etc.

## **3. Mesures d'austeritat per fer front al dèficit públic**

Es tracta d'un conjunt molt ampli de mesures que l'Estat va començar a adoptar al començament de l'any 2010. Unes afecten exclusivament

---

34. De fet, la supressió s'havia acordat abans de l'esclat de la crisi però va entrar en vigor l'any 2008.

35. Ruiz-Huerta, ob. cit., p. 89 i següents.

L'Administració de l'Estat, d'altres van dirigides a les CA i als ens locals. Respecte d'aquestes, en alguns casos, l'Estat s'ha limitat a fixar objectius (límit del dèficit públic) que les CA i els ens locals han d'assolir, però tant les CA com els ens locals tenen llibertat per adoptar les mesures que creguin convenientes per assolir aquests objectius (de fet, així es va acordar en la reunió del Consell de Política Fiscal i Financera en què es va aprovar el dèficit màxim de les CA; cal destacar, no obstant això, que algunes CA governades pel partit conservador van demanar que l'Estat fixés les mesures concretes a través de les quals les CA havien d'assolir els objectius de dèficit preestablerts); en altres casos, però, l'Estat ha condicionat de manera més estricta l'activitat de les CA i dels ens locals. Entre les mesures d'austeritat cal destacar:

— El compromís contret per l'Estat davant de les autoritats de la UE de reduir en tres anys un 8,5% el dèficit públic integrat de l'Estat, de les CA i dels ens locals (de l'11,5% al final de 2009 al 3% el 2013). Aquest compromís va ser adoptat unilateralment per l'Estat, sense fer les consultes prèvies a les CA legalment exigides,<sup>36</sup> malgrat que amb posterioritat va ser ratificat per les CA en el Consell de Política Fiscal i Financera.

— La reducció de salaris dels alts càrrecs polítics, dels funcionaris i del personal laboral de l'Estat, de les CA i dels ens locals, així com del personal que treballa en empreses públiques, hospitals i escoles concertades. En efecte, l'Estat ha reduït entre un 15 i un 8% els salaris dels seus alts càrrecs polítics. Les CA han aplicat el mateix percentatge de reducció, llevat d'alguns cas excepcional. Pel que fa als funcionaris, l'Estat ha reduït els salaris en una mitjana d'un 5% i, en exercici de les seves competències econòmiques, ha imposat a les CA una reducció del 5% de l'anomenat sou base de funcionaris de les CA, i deixar a la lliure disposició d'aquestes comunitats la reducció dels complements d'aquest sou base –aquests complements representen aproxi-

---

36. D'acord amb la Llei orgànica de finançament autònom i la Llei orgànica 5/2001 complementària de la Llei d'estabilitat pressupostària, correspon al Govern de l'Estat fixar l'objectiu d'estabilitat pressupostària –a la pràctica: fixar el topall d'endeutament– del conjunt de les CA, un cop emès l'informe del Consell de Política Fiscal i Financera i feta la consulta amb cadascuna de les CA. Un cop fixat l'endeutament global de totes les CA, correspon al Govern negociar bilateralment amb cada CA la part d'endeutament màxim que li pertoca. Doncs bé, el maig de 2010 la fixació del nivell d'endeutament la va realitzar l'Estat sense fer les consultes prèvies a les CA i sense l'informe del Consell de Política Fiscal i Financera, malgrat que *a posteriori* el 15 de juny la va sotmetre a la consideració del Consell i va obtenir l'acord unànime de les CA.

madament un 50% del salari total. Llevat del cas del País Basc, totes les CA han aplicat als complements la reducció del 5% de mitjana.

— Tant l'Estat com les CA i els ens locals han decidit contenir la despesa corrent de les administracions respectives en un 10% amb la supressió d'alts càrrecs, d'empreses públiques, d'organismes dependents de les administracions respectives i, en alguna CA, de la supressió d'alguna conselleria;<sup>37</sup> igualment, s'ha acordat limitar l'oferta pública d'ocupació i amortitzar en un percentatge molt rellevant les places vacants de funcionaris (i cobrir només un 10% d'aquestes vacants).

— També s'ha previst la reducció dràstica de la inversió pública, que en els pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011 es redueix un 30% respecte dels pressupostos de l'any anterior. De fet, com ja he avançat, la despesa pública es redueix un 11,5% respecte de l'any 2010. La reducció de les inversions afecta totes les polítiques públiques i va des d'un 31,5% en infraestructures fins al 4% en I+D. En l'àmbit de la sanitat, l'Estat ja havia establert una reducció del 7,5% dels preus dels medicaments que facturem les farmàcies amb càrrec al Sistema Nacional de Salut. S'han previst reduccions en programes socials, tan rellevants políticament i econòmicament com el que es destina a l'ajut de persones que es troben en situació de dependència. Les CA també han previst reduccions importants en les seves inversions.

— Igualment, l'Estat, que com he dit va fixar el dèficit màxim de les CA i dels ens locals, ha establert, d'una banda, l'obligació que les CA sotmetin a l'aprovació del Consell de Política Fiscal i Financera els seus plans d'equilibri pressupostari i ha manifestat que no autoritzarà cap emissió de deute públic o subscripció de crèdits en el cas que les CA no compleixin els objectius fixats i el seu dèficit superi el 2,4% del PIB l'any 2010. L'autorització estatal per tal que les CA poguessin fer operacions de crèdit i emetre deute públic estava ja prevista en la legislació des de feia temps. El canvi rau en el fet que fins ara els requisits per accedir al crèdit o per emetre deute els aplicava l'Estat de forma molt flexible –amb “moratòries” de tres anys, etc.–; en canvi, a partir d'ara s'aplicaran de forma estricta i en aquest moment cap CA compleix estrictament els requisits. Pel que fa als ens locals, malgrat que en un reial decret llei del començament de 2010 se'ls havia prohibit acudir al crèdit públic o privat, amb posterioritat es va rectificar i es permetrà que els ens que no superin un determinat nivell d'endeu-

37. Per exemple, la CA de Madrid ha suprimit 5 conselleries i 22 direccions generals; Galícia, 3 conselleries. Extremadura reduirà a la meitat les empreses públiques; també Andalusia i Galícia reduiran de manera clara aquestes empreses.

tament (no pot ser superior al 75% dels ingressos) puguin accedir a crèdits per finançar les seves inversions.

— Des de la perspectiva dels ingressos, l'Estat ha decidit suprimir les deduccions fiscals ja esmentades (400 euros del rendiment del treball, 2.500 del naixement de fills) i augmentar, de forma relativament moderada, la pressió fiscal. Concretament, l'Estat ha incrementat l'IRPF sobre les rendes del capital, que passa del 18% al 21%; l'IVA, que passa del 16% al 18%, i el president del Govern ha anunciat un increment de l'IRPF que afectaria les rendes del treball més altes. Quatre CA, en exercici de les seves competències sobre el tram del 50% que els correspon de l'IRPF, han decidit augmentar-lo en un 3% per rendes superiors a 80.000 en uns casos i de 120.000 en altres. També han augmentat altres impostos de menor capacitat recaptatòria.<sup>38</sup> Alguns ens locals han anunciat l'augment de determinades taxes.

Com a contrapunt, cal destacar que ni l'Estat ni les CA no han establert cap impost sobre el sector financer.

#### **4. Reformes estructurals**

L'Estat ha iniciat quatre grans reformes estructurals. En alguns casos ja ha aprovat la normativa corresponent; en d'altres, aquesta normativa està en tràmit i de moment s'han adaptat mesures concretes. Les reformes són les següents:

— La reforma laboral que es va aprovar en primera instància per Decret Llei del Govern el 16 de juny de 2010 i finalment per Llei de 9 de setembre de 2010. Els objectius principals de la reforma són abaratir les indemnitzacions en cas d'acomiadament de treballadors, agilitar els processos d'acomiadament i reduir les diferències entre els contractes laborals fixos i els eventuals. Atès que en aquesta matèria tota la legislació correspon a l'Estat, es pot concloure que aquesta mesura no introdueix cap canvi en el repartiment de competències entre l'Estat i les CA.

— En l'àmbit de la Seguretat Social, de moment només s'han adoptat o estan en procés d'adopció tres mesures rellevants: la con-

---

38. Per exemple a Catalunya s'ha incrementat en un 11% l'impost de matriculació de vehicles, un 1% els impostos de transmissions patrimonials i un 1,1% els d'actes jurídics documentats.

gelació de les pensions durant els anys 2010 i 2011, el retard de l'edat de jubilació, que passa dels 65 als 67, i l'augment del període de cotització que cal tenir en compte per computar les pensions.

— Pel que fa al sistema financer, de moment les reformes s'han centrat en les caixes d'estalvi. L'Estat, pressionat pel Fons Monetari Internacional i pel Banc Europeu, ha propiciat dues reformes pel que fa a les caixes: d'una banda, n'ha forçat la fusió –condicionant els ajuts econòmics i amenaçant d'intervenció–; d'aquesta manera, en dos mesos s'ha reduït dràsticament el nombre de caixes existents a Espanya; d'altra banda, el 20 de juliol de 2010 l'Estat ha aprovat una llei de caixes en la qual es preveu la possibilitat que aquestes entitats exerceixin la seva activitat financera d'una forma molt semblant a la dels bancs, tot conservant –com a mínim parcialment– el seu caràcter d'entitats fundacionals que persegueixen fins socials (per exemple, es preveu que podran exercir la seva activitat financera mitjançant una entitat bancària –aliena o creada per elles mateixes– i també podran emetre accions per un valor màxim del 50% del seu patrimoni). Aquesta legislació estatal, com veurem en l'epígraf VI, ha tingut una repercussió notable en les CA, ja que aquestes tenen una forta presència en les caixes radicades en el seu territori i gaudeixen d'una capacitat de vet respecte de les fusions entre caixes. Doncs bé, la presència s'ha reduït i el vet s'ha matisat.

— Finalment, el Govern ha elaborat un extens projecte de llei titulat "d'economia sostenible" que, segons explica en la seva exposició de motius, pretén complementar les mesures adoptades a curt termini per fer front a la crisi mitjançant un programa de reformes que ha "d'accelerar la renovació del model productiu" i donar "un nou pas en la modernització de l'economia espanyola" a base d'incentivar el desenvolupament d'una economia més competitiva, més innovadora, capaç tant de renovar els sectors productius tradicionals com d'obrir-se [...] a les noves activitats...". Els principis que segons la llei han de guiar l'acció dels poders públics són els de la millora de la competitivitat, l'estabilitat de les finances públiques, el foment de la capacitat innovadora de les empreses, l'estalvi energètic, la promoció de les energies netes, la millora de la qualitat de l'educació i la garantia de l'Estat social. Per assolir aquests pocs objectius modestos, el projecte de llei regula, per exemple, el procediment d'elaboració de les disposicions normatives de totes les administracions, els organismes reguladors, els mercats financers, la sostenibilitat financera del sector públic, la contractació pública, "la competitivitat", la simplificació en el règim de tributació, les telecomunicacions, la transfe-

rència de resultats en l'activitat investigadora, la internacionalització de les empreses, la formació professional, la sostenibilitat mediambiental, el transport i la mobilitat sostenible, la rehabilitació d'habitatges, etc. Com també veurem en el proper epígraf, aquest projecte de llei incideix en moltes matèries de competència de les CA i, si arribés a aprovar-se, podria incidir de manera important en el repartiment de competències entre l'Estat i les CA.

## **VI. Impacte de les mesures adoptades en el sistema de descentralització política**

### **1. Extensió de l'*spending power* i de les competències bàsiques i transversals de l'Estat: repercussió en el sistema de distribució de competències**

La simple descripció de les mesures anticrisi corrobora al meu parer l'apreciació inicial que la crisi econòmica ha comportat un reforçament de l'Estat o, dit amb altres paraules, ha comportat, com a d'altres estats descentralitzats, una recentralització del sistema de descentralització política. El que cal analitzar ara és si, tal com s'ha concretat aquesta recentralització, ha provocat canvis estructurals o significatius en el sistema de descentralització vigent a Espanya fins aquest moment. Analitzaré per separat els tres tipus de mesures adoptades.

Les mesures d'estímul han comportat una extensió molt notable de l'activitat subvencional o de despesa de l'Estat i dels títols competencials bàsics i transversals<sup>39</sup> en els quals aquesta activitat s'ha pretès

---

39. Són molt nombroses les subvencions que, al final de 2010, en la seva exposició de motius encara justifiquen la centralització dels objectius, la tramitació i la concessió en la necessitat de fer front a la crisi econòmica global. Les competències normalment emprades són les de l'article 149.13 de la Constitució (la denominada normalment "ordenació general de l'economia", que s'ha convertit en una competència transversal) i l'article 149.1.1 (que conté una clàusula d'igualació dels drets constitucionals). Es tracta de dues competències a les quals l'Estat ha anat donant un contingut molt ampli, amb l'assenyament d'un Tribunal Constitucional molt deferent respecte de les decisions del legislador estatal. De fet, són molt poques les sentències que declaren la inconstitucionalitat de lleis estatals per extralimitació en la delimitació de l'abast de les competències dels articles 149.1.1 i 149.1.13. Amb una única excepció: la de les subvencions estatals, ja que aquí el Tribunal ha anul·lat diversos ajuts estatals que pretenien basar-se en alguna d'aquestes dues competències. No obstant això, cal reconèixer que l'Estat ha fet cas omís a aquestes sentències i continua concedint les mateixes subvencions.

justificar des del punt de vista competencial. En relació amb les competències de les CA, aquesta extensió ha tingut tres efectes fonamentals:

a) *Mitjançant l'increment de les subvencions condicionades i gestionades pel mateix Estat, aquest ha reforçat la seva presència en diversos sectors socials i econòmics fixant polítiques en àmbits en què les CA tenen competències compartides –competències de desenvolupament legislatiu i execució– i, fins i tot, assumint competències executives en àmbits en què aquestes corresponen en exclusiva a les CA.*

A Espanya, després de la Sentència 13/1992 del Tribunal Constitucional, s'accepta que l'Estat pot destinar recursos públics a qualsevol finalitat, encara que afecti matèries de competència de les CA, però si les subvencions afecten matèries en què l'Estat només té competències bàsiques i les CA competències de desenvolupament legislatiu i d'execució –com és el cas de la pràctica totalitat de les mesures anticrisi adoptades–, l'Estat s'ha de limitar a fixar els objectius genèrics als quals s'han de destinar els ajuts però ha de deixar marge a les CA per concretar aquests objectius, per fixar els requisits per obtenir-los, per regular la tramitació de les subvencions i, sobretot, ha de deixar tota la gestió a les CA. Tant la jurisprudència constitucional com els nous estatuts admeten excepcions a la regla esmentada "quan les subvencions no es puguin territorialitzar", és a dir, quan sigui impossible distribuir-les entre les CA; però, en aquest cas, les CA han de participar en la decisió que no són territorialitzables i a més l'Estat ha de preveure la participació de les CA en la gestió d'aquest tipus de subvenció.

És clar, al meu parer, que una part important de les subvencions atorgades entre les mesures d'impuls i basades en la competència de l'article 149.1.13 de la Constitució al qual he fet referència plantegen seriosos problemes de constitucionalitat –singularment per la concreció dels objectius fixats i per la reserva de la gestió a l'Estat. Tanmateix, cal reconèixer que l'alteració del sistema constitucional de distribució de competències a través de l'*spending power* estatal és un problema endèmic a Espanya (i té unes característiques específiques). Precisament per aquest fet no es pot concloure que la crisi econòmica hagi provocat un canvi en el sistema vigent de distribució de competències. Aquest era ja un problema existent que la crisi simplement ha agreujat. De fet, cal constatar que les CA, llevat del cas al qual immediatament em referiré, no van plantejar cap conflicte de competència en relació amb aquestes subvencions, malgrat que com a contrapunt a aquesta afirmació cal destacar immediatament la dificultat política de promou-

re un conflicte contra unes subvencions que en època de crisi beneficien empreses o ciutadans concrets radicats en les respectives CA.

*b) Les importants subvencions atorgades als municipis han reforçat la relació de l'Estat amb els governs locals i han debilitat la posició de les CA en aquest àmbit.*

Les subvencions molt rellevants atorgades als municipis, a més de la problemàtica general ja apuntada, plantegen la qüestió de les relacions entre l'Estat, les CA i els ens locals, ja que l'Estat va atorgar aquestes subvencions directament als ajuntaments, sense cap mena de participació de les CA en el seu atorgament i gestió, i basant-se en les competències bàsiques i transversals dels articles 149.1.13 i 149.1.18 de la Constitució.<sup>40</sup> Les subvencions de l'any 2008 estaven destinades a la realització d'obra pública i tenien l'objectiu de fer front a l'increment de l'atur; les de 2009 encara plantejaven més problemes, ja que es tractava d'ajuts per finançar la despesa corrent dels ajuntaments derivada de la prestació de serveis socials sobre els quals les CA tenen competències exclusives o compartides. Cal tenir present que les CA tenen competències exclusives i compartides en relació amb els governs locals, l'educació i els serveis socials i, fins l'any 2008, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, les CA sempre havien participat en l'atorgament d'aquest tipus de subvencions estatals.

Algunes CA van manifestar la seva incomoditat davant d'aquest tipus d'actuació estatal, però no van impugnar jurisdiccionalment les primeres mesures, les adoptades l'any 2008. Tanmateix, en comprovar que l'any 2009 es reiteraven i s'ampliava el seu abast material a la despesa corrent, alguna CA, com Catalunya, finalment va plantejar davant del Tribunal Constitucional un conflicte de competència en què no es nega la competència de l'Estat per atorgar aquest tipus de subvencions, però se censura la forma de fer-ho –pel detall dels condicionaments i per l'exclusió de la CA en el seu disseny i aplicació o gestió.

*c) Les subvencions estatals condicionades al cofinançament per part de les CA ha limitat l'autonomia econòmica d'aquestes comunitats.*

Són coneguts els problemes que les subvencions cofinançades plantegen des de la perspectiva de l'autonomia financera de les regions. Un exemple d'aquest fenomen el constitueixen els ajuts per a la compra de vehicles, que l'Estat va condicionar al fet que les CA apor-

tessin la mateixa quantitat. La CA de Catalunya va manifestar el seu desacord amb la mesura adoptada, però finalment hi va participar; en canvi, les CA de Madrid i de la Rioja –governades pel partit conservador– no ho van fer. Tanmateix, cal destacar que tampoc en aquest cas la crisi introdueix una pràctica desconeguda a Espanya.

Per la seva banda, les mesures d'austeritat adoptades per l'Estat han tingut dos efectes molt rellevants sobre les CA i els ens locals:

*a) D'una banda, han condicionat de manera dràstica la seva política econòmica.*

Aquest condicionament s'ha produït, en primer lloc, en imposar de manera unilateral el canvi radical de les polítiques anticíclics per polítiques de contenció del dèficit. La repercussió del canvi es fa palesa, per exemple, en la contestació vehement a les mesures estatals d'augment d'impostos manifestada per algunes CA entre les quals no solament hi havia CA governades pel partit conservador, sinó també per CA, com Catalunya, governades, com el Govern de l'Estat, per partits socialistes –en solitari o en coalició. Tanmateix, malgrat la contestació inicial, la nova política estatal d'austeritat es va imposar a través sobretot de l'establiment del límit màxim del dèficit de les CA i dels ens locals. Totes les CA van haver de fer un gir de 180 graus en les seves polítiques.

Pel que aquí interessa, a l'hora de valorar aquest condicionament important de les polítiques econòmiques de les CA, cal tenir present que la possibilitat que l'Estat estableixi límits al seu dèficit públic estava ja prevista en la legislació prèvia a l'esclat de la crisi, malgrat que és cert que contra aquesta decisió les CA havien interposat 15 conflictes de competència, als quals cal sumar els que s'han interposat com a conseqüència que la fixació del dèficit l'any 2010 es va fer sense la consulta prèvia a les CA que exigeix la Llei.

El segon gran condicionament estatal a la política econòmica de les CA són les limitacions per accedir al crèdit o l'amenaça de no concedir l'autorització per tal que les CA puguin emetre deute públic o acudir al crèdit internacional si no compleixen els objectius de dèficit fixats. Aquesta era, però, una previsió que també existia amb anterioritat a la crisi, de manera que el canvi que s'ha produït afecta únicament l'exercici d'aquesta previsió preexistent, ja que el Govern estatal ha decidit aplicar-la de manera rígida i no amb la flexibilitat aplicada fins a aquest moment.

En definitiva, en els dos casos es tracta de condicionaments o d'impactes molt rellevants en l'activitat de les CA, però no es pot concloure que hagin produït una alteració de la distribució de competències o de la posició constitucional de l'Estat i les CA. Aquesta situació es podria veure alterada si s'apliquessin les mesures proposades al començament d'octubre de 2010 pel governador del Banc d'Espanya per tal d'assegurar el compliment per part de les CA dels objectius de reducció del dèficit.<sup>41</sup> Aquestes declaracions van suscitar moltes crítiques en diversos sectors i, de moment, el Govern de l'Estat ha refusat l'establiment de les mesures demanades pel governador –malgrat que un sector rellevant del partit conservador els ha donat un ampli suport–.

*b) D'altra banda, les mesures d'austeritat han condicionat la capacitat de les CA –i dels ens local– a l'hora d'organitzar les seves pròpies administracions.*

Com exemple de les limitacions de la capacitat d'autoorganització de les CA, cal esmentar la imposició per part de l'Estat d'una baixada del sou bàsic dels funcionaris i dels alts càrrecs de les CA –i dels ens locals. Cal destacar pel que fa a aquesta qüestió que, fins ara, el Tribunal Constitucional reconeixia la possibilitat que l'Estat fixés els límits màxims d'increment global dels salaris del conjunt dels funcionaris i alts càrrecs de les CA, però no permetia que establís els límits màxims corresponents a les diverses categories de funcionaris i d'alts càrrecs. És a dir, les CA tenien llibertat per decidir els increments de cada categoria mentre no superessin el límit global establert per l'Estat. En canvi, en aquest cas, com ja hem vist, l'Estat, a partir de les seves competències bàsiques, ha fixat la reducció salarial de cadascuna de les categories de funcionaris de les CA, tot i que només pel que fa al sou base –no als complements que, com he dit, representen el 50% del sou. La ingerència estatal en la capacitat d'autoorganització de les CA i dels ens locals és ara sens dubte superior. Tanmateix, també aquí és difícil de concloure que hi ha hagut un canvi radical en el sistema de descentralització política imperant a Espanya abans de la crisi.

Al marge de la qüestió dels sous dels funcionaris, l'Estat també ha adoptat diverses mesures d'austeritat en relació amb la seva Administració que han influït en l'organització de les CA en la mesura que

---

41. En les declaracions referides, fetes en la comissió corresponent del Congrés, el governador va demanar que es limitessin les despeses ordinàries de les administracions autonòmiques i locals, i s'establissin mecanismes que obliguin més transparència i més control sobre l'execució pressupostària d'aquests ens.

aquestes també les han aplicat a les seves respectives administracions, malgrat que l'Estat no els ho ha imposat. És el cas, per exemple, de la reducció d'organismes dependents de l'Administració, la retallada de la despesa ordinària, l'amortització de places vacants de funcionaris, etc. En tractar-se, però, de mesures no imposades per l'Estat, no susciten problemes des de la perspectiva aquí analitzada.<sup>42</sup>

Finalment, pel que fa a les reformes estructurals adoptades per l'Estat aprofitant la crisi, les relacionades amb el mercat de treball, amb el sistema de seguretat social o amb el sistema de finançament no plantegen problemes competencials, ja que es tracta d'àmbits en què les competències corresponen de manera gairebé exclusiva a l'Estat. Hi ha, però, dues excepcions.

La primera fa referència a les caixes d'estalvi respecte de les quals les CA en què aquestes entitats tenien la seu mantien tradicionalment una incidència forta i recíproca (encara que no fos tan estreta com la que mantenen els *Länderbank* alemanys amb els *Länder* respectius). Doncs bé, les reformes financeres han incidit de dues maneres en aquesta relació: d'una banda, la fusió generalitzada de les caixes en alguns casos ha portat a la "deslocalització" de les caixes resultants respecte de les CA originàries; i, d'altra banda, la recent Llei de caixes de 20 de juliol de 2010 previsiblement tindrà una triple incidència: primer, en permetre un funcionament més semblant al dels bancs amb tota probabilitat es debilitaran els aspectes relacionats amb la seva funció social que eren, precisament, els que més les arrelaven al territori en què actuaven; segon, es reduirà la presència de representants de les CA i dels ens locals en els òrgans de control i gestió de les caixes, i, finalment, pel que fa a l'autorització de les fusions per part de les CA –que el Reial decret 9/2009 havia abolit– finalment es manté en mans de les CA, però es limita la discrecionalitat amb la qual les CA podien denegar les fusions. Les CA han interposat quatre conflictes de competència en relació amb la reforma de les caixes d'estalvi.

Més problemes planteja encara el projecte de Llei d'economia sostenible, ja que l'Estat, com hem vist, partint essencialment de la

---

42. Al començament d'octubre de 2010 el governador del Banc d'Espanya va demanar que l'Estat dictés una llei que limités les despeses de les administracions autonòmiques i locals, i preveís mecanismes de control sobre l'execució pressupostària. Si aquesta proposta es fa realitat, es tractaria, evidentment, d'una limitació important a la capacitat d'autoorganització de les CA i dels ens locals. Més recentment encara, el 26 d'octubre de 2010, el líder del partit conservador a l'oposició va declarar que l'Estat autonòmic representa un "obstacle addicional a la recuperació econòmica".

competència de l'article 149.1.13 CE i al·legant la necessitat de millora de la competitivitat del sistema econòmic espanyol, fixa objectius polítics i principis d'actuació que pretenen vincular totes les administracions públiques, incloses les de les CA, en àmbits de la seva competència com, per exemple, el transport i les infraestructures intraregionals, l'urbanisme, l'habitatge, l'ordenació del territori, el medi ambient, aspectes organitzatius de la formació professional i, fins i tot, el procediment intern d'elaboració de la normativa de les CA. En aquest cas, a diferència dels anteriors, si el projecte esmentat es converteix en llei efectivament es podria veure afectat el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les CA, malgrat que la transcendència pràctica d'aquest fet seria menor atès el contingut genèric o principal de molts dels preceptes que presenten el problema competencial esmentat.

## 2. Impacte en les relacions intergovernamentals

La crisi tampoc no ha introduït canvis significatius en les relacions intergovernamentals a Espanya.

És cert que l'inici de la crisi va coincidir amb l'establiment per primera vegada a Espanya d'un mecanisme de relació intergovernamental horitzontal i multilateral entre les sis CA que havien aprovat nous estatuts. Al final de l'octubre de 2010 aquest mecanisme ha estat substituït per una Conferència de Governos de les CA en la qual participen gairebé totes les CA. D'aquesta manera, sembla que comença a esmenar-se "l'anomalia espanyola" que suposava que, després de trenta anys d'Estat políticament descentralitzat, no hi hagués cap for estable de relacions horitzontals entre CA, fet encara més rellevant si es té en compte la inoperància del Senat com a cambra de representació territorial. Tanmateix, cal reconèixer immediatament que, malgrat que aquest procés coincideix amb la crisi econòmica, no es pot considerar que el primer sigui conseqüència de la segona. En cap dels documents fundacionals i en cap dels acords presos fins ara per aquest mecanisme de relacions horitzontal es fa referència a la crisi econòmica entre els motius de la seva constitució o entre els objectius perseguits per les mesures adoptades.

En canvi, com hem vist, aquest sí que era l'objectiu explícit de la reunió dels presidents de les CA amb el president del Govern estatal, que aquest últim va convocar el desembre de 2009. La inexistència a Espanya de fors polítics d'alt nivell en els quals es puguin trobar els màxims dirigents de l'Estat i de les CA i, més en general, la manca tradicio-

nal de consistència de les relacions verticals, conjuntament amb la gravetat de la situació econòmica, semblaven ser elements que propiciaven la necessitat i l'èxit de la reunió de presidents, que durant els darrers trenta anys només s'havia reunit tres vegades. No obstant això, la reunió es va saldar amb un fracàs total, ja que no es van aprovar cap de les mesures proposades per lluitar contra la crisi. Cap dels presidents de les CA pertanyents al partit conservador va voler donar suport a les propostes del Govern. La lògica partidista es va imposar una vegada més.

Pel que fa a les relacions multilaterals i verticals –és a dir, la reunió de representants de les disset CA i de l'Estat– ha continuat funcionant sense grans alteracions, és a dir, de manera irregular i descoordinada. Cal exceptuar, però, dos organismes, que han tingut un protagonisme especial en relació amb la crisi: la Conferència Sectorial de Sanitat –que ha facilitat acords importants, per exemple, sobre el preu dels productes farmacèutics– i el Consell de Política Fiscal i Financera, el qual, malgrat que en un primer moment no va ser consultat per l'Estat a l'hora de comprometre el nivell d'endeutament, després ha tingut un paper rellevant en acords que han afectat el sistema de finançament general i el de les CA en particular.

### **3. Permanència i reversibilitat de les mesures i dels impactes que han produït**

Certament és difícil predir la permanència o la reversibilitat tant de les mesures adoptades com, sobretot, de l'impacte que aquestes poden tenir en el sistema de descentralització política.

Les mesures inicials d'estímul han desaparegut gairebé totes i no es preveu que resorgeixin a curt termini. Pel que fa, en canvi, a les mesures d'austeritat, que l'Estat i les CA proclamen que desapareixeran en un termini relativament breu, tot sembla indicar que tindran una permanència important. Aquesta permanència encara serà superior pel que fa a les reformes estructurals que s'han aprovat no tant per combatre directament la crisi sinó en ocasió de la crisi o, fins i tot, aprofitant la crisi; em refereixo a les reformes laborals i, si s'aprova, a la llei d'economia sostenible.

Pel que fa a l'enfortiment de l'Estat en relació amb les CA, és més que probable que es mantingui, amb el suport, com veurem, d'un corrent d'opinió que es va fent cada cop més fort. De fet, l'experiència demostra gairebé sense excepcions que quan l'Estat ha ocupat un camp difícilment torna a les posicions anteriors.

## VII. Impacte de la descentralització en les mesures adoptades

Per acabar, cal analitzar si la descentralització política ha condicionat el tipus de mesures adoptades i, sobretot, si les mesures adoptades per les CA i, en el seu cas, pels ens locals han afectat l'eficàcia o l'eficiència de les mesures adoptades per l'Estat.

Pel que fa a la primera qüestió, és evident que l'Estat ha adoptat mesures de coordinació de les CA o mesures limitadores de les competències de les CA que, com és obvi, no hauria hagut d'adoptar un estat centralista; però aquesta no és la qüestió rellevant. El que cal esbrinar és si l'Estat no ha pogut adoptar les decisions que considerava rellevants o ha hagut d'adoptar-les d'una manera diferent com a conseqüència de l'existència d'un sistema políticament descentralitzat. Doncs bé, en cap moment cap dels dirigents estatals ha manifestat que l'Estat s'hagi vist privat de la possibilitat d'adoptar les mesures que ha estimat més oportunes per combatre la crisi econòmica. Tampoc no hi ha cap dada objectiva que permeti arribar a una conclusió diferent.

Pel que fa a la incidència de les mesures adoptades per les CA en les polítiques o en les mesures estatals, cal constatar, d'entrada, que efectivament les CA han adoptat mesures tant d'estímul com d'austeritat sovint diverses entre sí i diferents de les adoptades per l'Estat. Això ha portat algun sector polític i acadèmic a criticar l'excés de dispersió i la manca de coordinació per part de l'Estat.<sup>43</sup> Tanmateix, pel que fa a les mesures d'estímul, cal dir que cap de les mesures de les CA atemptava contra cap de les mesures estatals, i menys contra l'objectiu anticíclic de la política perseguida per l'Estat en aquell moment. La diversitat d'aquestes mesures autonòmiques, que és pròpia de tots els sistemes políticament descentralitzats, responia a les característiques econòmiques diferents de cada CA (per exemple, les CA fabricants de cotxes lògicament van fer polítiques d'estímul d'aquests sector econòmic) i per si mateixa no es pot considerar, sense més ni més, contrària als objectius perseguits per l'Estat i necessitada de coordinació.

La qüestió sembla, aparentment, més complexa en relació amb les mesures d'austeritat, ja que en alguns casos, com el dels impostos, sembla que hi ha una contradicció clara entre la política estatal d'aug-

---

43. Per tots, 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*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2010, p. 89 i següents.

ment de la pressió fiscal i la baixada d'impostos o el manteniment de les desgravacions que es va produir en determinades CA. Tanmateix, també aquí –o especialment aquí– el que cal valorar és si les mesures de les CA compleixen els objectius de reducció del dèficit fixats per l'Estat. Si aquest objectiu es compleix, els mitjans per assolir-los poden ser diversos. Així es reconeix en l'acord del Consell de Política Fiscal i Financera esmentat més amunt.

Això no obstant, com he exposat anteriorment, a Espanya s'ha obert recentment el debat sobre el compliment d'aquests objectius per part de les CA i sobre la necessitat que l'Estat assumeixi més protagonisme per assegurar aquest compliment. El debat s'ha plantejat arran de l'incompliment per part de quatre CA dels objectius de dèficit previstos per a l'any 2010 –que no obstant de cara al compliment dels compromisos amb la UE, el dèficit es va compensar amb l'augment de la reducció del dèficit previst per a l'Estat–. A més, una CA –Catalunya–, malgrat que els primers mesos de l'any 2011 ha introduït reduccions molt severes en les seves despeses, ja ha anunciat que tindrà moltes dificultats per a complir amb la previsió de dèficit d'enguany. De moment les propostes per tal que l'Estat adopti mesures més dràstiques per assegurar l'estabilitat financera encara no han prosperat. Si ho fessin, el diagnòstic fet fins ara molt possiblement s'hauria de modificar de manera significativa.

Finalment, és cert que l'Estat ha hagut de negociar amb les CA en el si del Consell de Política Fiscal i Financera la concreció dels objectius als quals prèviament ja s'havia compromès amb les autoritats de la Unió Europea, i és cert també que alguns acords de reducció del dèficit presos al començament de l'any no es van complir totalment per part d'algunes CA, però també és cert que les darreres mesures –les més significatives– es van prendre en aquesta Comissió per unanimitat i s'han arbitrat mecanismes per controlar el seu compliment i per “sancionar” els incompliments amb prohibicions d'endeutament. En definitiva, malgrat la complexitat superior de gestió que comporta tot estat políticament descentralitzat, no es pot considerar que, com a mínim de moment, s'hagin produït disfuncions significatives.

### **VIII. Conclusió: la neutralitat “sorprenent” del sistema de descentralització respecte de la crisi i la repercussió moderada de la crisi en aquest sistema**

Tot el que s'ha dit fins ara corrobora, al meu parer, la conclusió que la crisi ha reforçat la preeminència de l'Estat –des de la perspectiva jurí-

dica, però també fàctica i de la percepció social—; però aquest fet, que s’ha produït essencialment mitjançant l’extensió tant de l’*spending power* com de les competències bàsiques i transversals de l’Estat, de moment no ha provocat canvis significatius en el sistema de descentralització política vigent abans de l’esclat de la crisi. De fet, la conflictivitat competencial ha estat molt escassa i ha afectat qüestions sens dubte importants però no “estructurals”, de manera que en el cas, sempre improbable, que el Tribunal Constitucional declarés la inconstitucionalitat d’alguna de les mesures recorregudes, les repercussions d’aquestes declaracions en aspectes essencials del sistema de distribució de competències serien mínimes.

El mateix es pot afirmar respecte de la incidència de la descentralització en la crisi econòmica i en les mesures adoptades per combatre-la: la descentralització no ha impedit que l’Estat adoptés les mesures que ha cregut pertinents, ni ha tingut conseqüències rellevants en les característiques de la crisi, ni de moment pot afirmar-se que ha influït en l’eficàcia i l’eficiència de les mesures referides.

En definitiva, es pot concloure que la repercussió de la crisi en el sistema de descentralització política ha estat a Espanya molt moderada, i aquest sistema ha tingut un paper essencialment neutral respecte de la crisi econòmica.

Arribats a aquesta conclusió, que no és privativa del cas espanyol, cal preguntar-se el perquè d’aquest fenomen. Observi’s que no em refereixo al perquè de la preeminència de l’Estat ni a les causes que en hipòtesi poden justificar-la en aquest cas. Des de la perspectiva d’aquest treball, la pregunta que ens interessa respondre és més concreta: com és possible que un fet que ha tingut una repercussió econòmica i social tan àmplia i transcendental com la crisi econòmica derivada de la crisi financera global no afecti ni sigui afectat per un tret tan definidor de l’estructura del poder públic com és la seva estructura territorial?

Aquest fenomen pot tenir diverses explicacions i, sobretot, diverses valoracions. Al meu parer, l’explicació fonamental és que, tal com succeeix en altres sistemes federals o políticament descentralitzats, a Espanya l’Estat gaudia ja des d’abans de la crisi d’una clara posició de preeminència respecte de les CA; aquest era i és un sistema fortament centralitzat, com a mínim pel que fa a l’adopció de la majoria de les polítiques públiques i, molt especialment, de les polítiques econòmiques. A més, cal afegir que el sistema de distribució de competències està àmpliament desconstitucionalitzat, en el sentit concret que queda en gran mesura a la lliure disposició de l’Estat que

pot estendre l'abast de les seves competències sense un control jurídic efectiu. Per això, la crisi ha exacerbat alguns dels trets preexistents de l'anomenat *Estat de les autonomies*, com el de la preeminència de l'Estat, però no ha produït canvis substancials en aquest sistema, ni ha requerit reformes. Dit d'una altra manera, es tracta en aquests casos de sistemes que tenen unes possibilitats de centralització tan importants que no requereixen poders excepcionals per fer front a situacions tan extraordinàries com les d'una crisi financera global com la que encara estem vivint.

Aquest fet es pot valorar positivament des del punt de vista de la capacitat d'adaptació del sistema a circumstàncies sobrevingudes, però al mateix temps posa de manifest alguna de les debilitats d'aquest sistema, com la seva tendència recentralitzadora i, molt especialment, la seva "desconstitucionalització", que la recent sentència del Tribunal Constitucional espanyol sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya ha confirmat sense matisos en deixar pràcticament tot el sistema de distribució de competències a la lliure decisió del poder central de l'Estat.

La tendència recentralitzadora, que la crisi financera global ha impulsat, no és probable que es reverteixi. De fet, en cap dels escenaris que semblen perfilar-se en la sortida de la crisi els estats o els poders centrals dels estats surten debilitats i, menys encara, surten debilitats en relació amb els seus respectius ens subestats.

En efecte, en la sortida de la crisi semblen estar en pugna dos vectors, aparentment contradictoris: d'una banda, la necessitat d'incrementar la cooperació i la regulació internacionals i, d'altra banda, el renaixement d'un proteccionisme rampant dels estats –potser menys visible però molt potent a la pràctica. Doncs bé, no és gens clar que, fins i tot en el supòsit que finalment s'incrementés la regulació internacional de determinades activitats econòmiques i financeres, això comportés un debilitament dels estats. El cas europeu pot ser-ne un bon exemple: és cert, com hem vist, que en alguns àmbits molt significatius els estats europeus estan cedint protagonisme a la Unió, però també és cert que aquest protagonisme i el d'algunes de les polítiques europees no comporten un debilitament dels estats i dels interessos estatals i un correlatiu increment del "govern europeu", dels interessos comunitaris dels ciutadans europeus i de la cohesió interna de la Unió. En molts casos, aquestes polítiques semblen respondre, sobretot, a interessos estatals molt concrets i determinats.

Però, centrant-nos en l'àmbit intern dels estats, que és el que aquí ens interessa, tant si la sortida de la crisi reforça la cooperació

internacional com si reforça el protagonisme dels estats (fenòmens que a la pràctica poden no ser totalment incompatibles), atès el paper gairebé monopolístic dels poders centrals dels estats en l'àmbit de les relacions internacionals, sembla clar que el rol d'aquests poders en relació amb els ens subestatal –tant regionals com locals– en sortirà reforçat. La història d'Europa, sobretot la història recent, n'és també un bon exemple.

En el cas espanyol, aquesta tendència es podria veure accentuada si prosperen les tesis, que cada cop semblen adquirir més força, que advoquen per allò que eufemísticament denominen una racionalització de l'Estat de les Autonomies. Per als defensors d'aquesta tesi, contra tota evidència, l'autonomia política de les CA hauria arribat ja a la seva plenitud i el que ara caldria seria "aprimar" les administracions autonòmiques i potenciar la cooperació, guiada sempre per una coordinació estatal més incisiva. Com he dit abans, es tancaria així el cercle, iniciat amb el debilitament de l'autonomia política, a base de limitar ara l'autonomia executiva que avui encara els resta a les CA. Si aquestes propostes arribessin a aplicar-se, la crisi possiblement no hauria estat la causa de la recentralització, però sí una excusa extraordinàriament útil a aquests efectes.

## RESUM

L'article té un doble objecte d'anàlisi: d'una banda, l'impacte de la crisi econòmica i de les mesures adoptades per fer-hi front en el sistema de descentralització política vigent a Espanya i, de l'altra, a la inversa, l'impacte d'aquesta descentralització en la crisi econòmica i en l'efectivitat d'aquestes mesures. L'article s'estructura en dues parts. En la primera, es presenten molt sintèticament les dades de la crisi econòmica i les seves principals repercussions econòmiques, socials, polítiques i jurídiques, així com l'impacte de l'Estat de les autonomies en les característiques de la crisi econòmica espanyola. En la segona, se segueix la mateixa sistemàtica en relació amb les mesures adoptades: es descriuen, se n'exposen els efectes en el sistema de descentralització política i l'impacte d'aquest sistema en l'eficàcia i l'eficiència de les mesures adoptades. Com a conclusió, s'assenyala que, de moment, la crisi ha tingut un impacte moderat respecte de la descentralització política i que el sistema de descentralització ha tingut un paper essencialment neutral en relació amb la crisi i amb les mesures adoptades per fer-hi front. Com a explicació a aquest doble fenomen s'apunta, d'una banda, al fet que l'Estat ja gaudia des d'abans de la crisi d'una clara posició de preeminència respecte de les comunitats autònomes, molt especialment pel que fa les polítiques econòmiques, i d'altra banda al fet que el sistema de distribució de competències està a Espanya àmpliament desconstitucionalitzat, en el sentit que la seva concreció queda en gran mesura a la lliure disposició dels òrgans centrals de l'Estat. Per aquestes dues raons, l'Estat no ha necessitat introduir reformes o canvis en el sistema per tal d'adoptar les mesures que ha estimat necessàries per fer front a la crisi.

**Paraules clau:** crisi econòmica global; descentralització política i crisi econòmica; Estat autòmic; recentralització.

## RESUMEN

El artículo tiene un doble objeto de análisis: de un lado, el impacto de la crisis económica y de las medidas adoptadas para hacerle frente en el sistema de descentralización política vigente en España y, de otro lado, a la inversa, el impacto de esta descentralización en la crisis económica y en la efectividad de estas medidas. El artículo se estructura en dos partes. En la primera se presentan muy sintéticamente los datos de la crisis económica y sus principales repercusiones económicas, sociales, políticas y jurídicas, así como el impacto del Estado de las autonomías en las características de la

crisis económica española. En la segunda, se sigue la misma sistemática en relación con las medidas adoptadas: se describen, se exponen sus efectos sobre el sistema de descentralización política y el impacto de este sistema en la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas. El artículo concluye afirmando que, por el momento, la crisis ha tenido un impacto moderado respecto de la descentralización política y que el sistema de descentralización ha jugado un papel esencialmente neutral en relación con la crisis y con las medidas adoptadas para hacerle frente. Como explicación de este doble fenómeno se apunta, por un lado, al hecho de que el Estado ya gozaba desde antes de la crisis de una clara posición de preeminencia respecto de las Comunidades Autónomas, y muy destacadamente en relación con las políticas económicas, y por otro lado debe tenerse en cuenta que el sistema de distribución de competencias está en España ampliamente desconstitucionalizado, en el sentido de que su concreción queda en gran medida a la libre disposición de los órganos centrales del Estado. Por estas dos razones, el Estado no ha necesitado introducir reformas o cambios en el sistema a la hora de adoptar las medidas que ha estimado necesarias para hacer frente a la crisis económica.

**Palabras clave:** crisis económica global; descentralización política y crisis económica; Estado autonómico; recentralización.

## ABSTRACT

This article has a double objective for analysis: the impact of the economic crisis and measures adopted to cope with it within the current system of political decentralisation in Spain, and conversely, the impact of that decentralisation on the economic crisis and on the effectiveness of the measures adopted. The article is divided into two parts. In the first part there is a very brief presentation of the data of the economic crisis and its economic, social, political and legal repercussions as well as the impact of the State on the autonomous regions in terms of the characteristics of the Spanish economic crisis. The second part follows the same system in relation to the measures adopted: they are described and their effects on the system of political decentralisation are shown as well as the impact of that system on the efficiency and effectiveness of those measures. The article concludes by affirming that, for the moment, the crisis has had a moderate impact with respect to political decentralisation and that the system of decentralisation has played an essentially neutral role in relation to the crisis and the measures adopted to cope with it. The fact that since before the crisis

the State was already enjoying a clear position of pre-eminence with respect to the Autonomous Communities, is used to explain this double phenomenon, and most especially in relation to economic policy. Also, the fact that the system of distribution of powers is highly deconstitutionalised in Spain, in the sense that its precision is largely freely regulated by central State government bodies must also be taken into account. For these two reasons, the State has not had to introduce reforms or changes to the system when adopting the measures it considered necessary in order to cope with the economic crisis.

**Key words:** global economic crisis; political decentralisation and economic crisis; autonomous State; recentralisation.