

## Crónica Parlamentaria

### El debate general sobre la incidencia en Andalucía del Real Decreto–Ley 20/2012

Durante el segundo cuatrimestre del año 2012, el afrontamiento de la crisis económico–financiera ha seguido centrando de forma absolutamente prioritaria la agenda política en todos los niveles de gobierno. O, incluso, cabría afirmar que esta tarea ha reafirmado y potenciado su protagonismo en este periodo. No debe soslayarse al respecto que, a punto de terminar el primer cuatrimestre, se aprobó la Ley Orgánica 1/2012, de 27 de abril, de estabilidad financiera, con la que se dio satisfacción al mandato impositivo de legislación fijado en el recientemente reformado art. 135 CE. Ley Orgánica que no solo vino a endurecer las restricciones en punto a la autonomía presupuestaria de las CCAA –añadiendo al límite del déficit público, un tope al incremento del gasto–, sino que también incorporó todo un arsenal de instrumentos y medidas a favor del gobierno central tendentes a garantizar el cumplimiento de la estabilidad financiera por parte de todas las Administraciones públicas. En consecuencia, el nuevo Gobierno andaluz constituido en el mes de mayo debió prácticamente estrenarse con la dolorosa empresa de llevar a efecto, de forma inmediata, las duras medidas de ajuste contempladas en el Plan Económico Financiero de reequilibrio para el periodo 2012–2014. Y a la consecución de este objetivo se dirigió derechamente el Decreto–Ley 1/2012, de 19 de junio, de medidas fiscales, administrativas, laborales y en materia de Hacienda pública para el reequilibrio económico–financiero de la Junta de Andalucía. También la “racionalización del gasto público” se presentó como la principal finalidad inspiradora del Decreto–Ley 2/2012, fechado el mismo día que el anterior, por el que se modificó la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en determinados aspectos de la organización territorial.

En cualquier caso, dicha normativa autonómica había sido precedida de una larga serie de Reales Decretos–leyes que, en su inmensa mayoría, perseguían hacer frente, desde diversos flancos, a la crisis financiera. Así, por men-

---

<sup>1</sup> Real Decreto–Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

cionar únicamente a los dictados entre los meses de abril y mayo, el Gobierno nacional abordó el déficit en las cuentas públicas sanitarias<sup>1</sup>, pretendió atajar el excesivo gasto educativo<sup>2</sup>, procuró facilitar el comercio interior<sup>3</sup> y, en fin, dio una vuelta de tuerca a la finalidad de mejorar los balances de las entidades de crédito, tan afectados por la burbuja inmobiliaria<sup>4</sup>. En realidad, esta intensa actividad normativa desplegada por el nivel central de gobierno (canalizada muy especialmente bajo la forma del Decreto-Ley) no viene sino a corroborar una tendencia ampliamente extendida en el federalismo, a saber: Las crisis han servido frecuentemente de “oportunidad” para acomodar el reparto político interno de competencias al reparto de funciones considerado “correcto” desde el punto de vista económico.

En efecto; es bien conocido que las crisis económicas, en los Estados políticamente descentralizados, han conducido de forma casi inevitable a un reforzamiento de la posición competencial de las instancias centrales de gobierno. A menudo, el incremento de los poderes centrales, siquiera de forma temporal, ha sido el precio a pagar para asegurar la recuperación económica y, con ella, la supervivencia del propio Estado federal<sup>5</sup>. Impulsadas por la necesidad de emprender una actuación uniforme para superar la situación de crisis, no ha sido infrecuente que las Federaciones adoptasen medidas que –siquiera por lo novedosas o intensas– no parecían cubiertas por sus correspondientes competencias, pero que en cualquier caso serían *ex post facto* constitucionalmente legitimadas, bien a través de una relectura expansiva de dichos títulos competenciales, bien emprendiendo una reforma del propio texto constitucional. El ejemplo paradigmático del primero de los supuestos lo proporciona la experiencia estadounidense, y señaladamente el abrupto giro jurisprudencial que, a partir del año 1936, dio el Tribunal Supremo a la tradicional interpretación de la cláusula de comercio al objeto de salvaguardar las piezas esenciales del New Deal de Roosevelt<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

<sup>3</sup> Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios.

<sup>4</sup> Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. Objetivo que también había inspirado al Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero.

<sup>5</sup> K. C. Wheare, *Federal Government*, 4ª ed., Clarendon Press, London, 1963, pág. 239.

<sup>6</sup> Casi de lectura obligada sigue siendo el trabajo de Robert L. Stern, “The Commerce Clause and the National Economy, 1933–1946”, *Harv. L. Rev.*, vol. LIX, N°5, 1946, en especial págs. 653–693. Más re-

Por su parte, los federalismos germánicos dan cumplida muestra de los segundo<sup>7</sup>. Así, la reforma constitucional suiza de 1947 apoderó expresamente a la Confederación con una atribuciones económicas que ya había utilizado en la práctica en los años precedentes a fin de superar la depresión económica; y, en especial, le reconoció directamente en el art. 31 *quinquies*<sup>8</sup> la capacidad de intervenir, en unión con los cantones y el sector privado, para adoptar medidas destinadas a prevenir las crisis económicas y, en caso de necesidad, para combatir el desempleo. Y al objeto de asegurar la aplicación de los postulados keynesianos, previendo expresamente la posibilidad de recurrir al presupuesto como instrumento de política anticíclica, la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1967 impuso tanto al Bund como a los Länder la obligación de tomar en cuenta en su gestión presupuestaria las exigencias del equilibrio global de la economía (art. 109.2); y autorizó al Bund para aprobar una Ley, con el consentimiento del Bundesrat, que fijase los principios comunes en relación con “una economía presupuestaria que tuviera en cuenta las “exigencias coyunturales” (art. 109.3). Y la reforma constitucional de 1969, dando un paso más, habilitaría expresamente al Bund para que pudiera emplear el endeudamiento como medida anticíclica, al permitirle recurrir al mismo, siquiera excepcionalmente, al objeto de evitar una “perturbación del equilibrio global de la economía” (art. 115.1). En suma, al permitirse al Bund utilizar ampliamente técnicas propias del presupuesto anticíclico, resultó evidente que, tras las reformas constitucionales de los años sesenta, se había avanzado sustancialmente en la dirección unitaria de la política económica.

---

cientemente, y entre otros muchos, Choper/Fallon/Kamisar/Shiffirin, *Constitutional Law. Leading Cases*, Thomson West, 2007, pág. 40 y ss; May/Ides, *Constitutional Law. National Power and Federalism*, Wolters Kluwer, Austin *et al.*, 2007, pág. 218 y ss. Sobre esta cuestión ya proporcionó Luis Ortega Álvarez un trabajo esclarecedor en “La división de competencias económicas en los Estados Unidos”, Eduardo García de Enterría (dir.): *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 55–71.

<sup>7</sup> A un incremento del ámbito competencial federal previsto en la Constitución se tendió asimismo en Canadá a raíz de la crisis de los años treinta, aunque las reformas constitucionales de 1940 y 1951 afectaron esencialmente a la materia de seguridad social (véase Alain Noel, *Fédéralisme d’ouverture et pouvoir de dépendre au Canada*”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 7, 2008, pág. 16).

<sup>8</sup> Según se interpretó de forma mayoritaria por la doctrina este precepto, esta capacidad de intervenir se ceñía a los supuestos de graves crisis económicas, por lo que no podía utilizarse generalmente como política coyuntural anticíclica. Un intento de reformar el art. 31 *quinquies* para dotar a la Confederación de una más amplia facultad de operar en materia de política coyuntural sería rechazada en referéndum el 2 de marzo de 1975 (véase al respecto Michael Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer Verlag, Berlin *et al.*, 1977, pág. 211). La nueva Constitución suiza de 1999, como recordaremos más abajo, apuntala la competencia federal al respecto (art. 100). Por lo que hace a la extensión de otras competencias económicas a favor de la Confederación realizada en la reforma constitucional de 1947, y señaladamente a las contenidas en el art. 31 *bis*, véase Luciano Parejo Alfonso, “Las

Y en el caso del Estado Autonómico, en el que el poder central ya tenía un título competencial muy generoso que le permitía operar genéricamente en la esfera económica (la “ordenación general de la actividad económica” inferida del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE), no ha dejado de ampliarse su margen de maniobra a raíz de la reforma del art. 135 CE, que le habilita a dotarse de una capacidad de intervención en la esfera autonómica difícilmente asumible en el anterior marco constitucional<sup>9</sup>.

Pero, sin duda ninguna, la normativa de mayor calado adoptada por el Gobierno central durante el segundo cuatrimestre ha sido el Real Decreto–Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, que afecta a un amplio espectro de sectores y ámbitos de incidencia económica. Así, en su Título I (“Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas”) se incluye un heterogéneo grupo de decisiones, que inciden en cuestiones tales como las incompatibilidades de las pensiones de los cargos públicos, la supresión de las pagas extraordinarias (diciembre) del personal al servicio de las Administraciones Públicas, la modificación del régimen de permisos de los empleados públicos, o la de las prestaciones económicas en la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la reducción de créditos y permisos sindicales. Y en el Título II (“Seguridad Social y empleo”) se incorporan medidas tales como la modificación del régimen de recargos –para favorecer la aplicación del procedimiento para el aplazamiento del pago de cuotas–; la homogeneización de la normativa en materia tributaria y de Seguridad Social, de tal manera que los conceptos que son considerados renta en la primera también se incluyan en la base de cotización; y, en relación con las prestaciones de desempleo, se establece un nuevo porcentaje del 50% de la base reguladora (desde el 60%) a partir del séptimo mes.

Asimismo, el Real Decreto–Ley 20/2012 vino a afectar a la conocida como Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre). En concreto, su Título III (art. 22) se encarga de modificar diversos aspectos de dicha Ley, con la principal finalidad de asegurar el mejor funcionamiento y la sostenibilidad económi-

---

competencias constitucionales económicas en Suiza”, Eduardo García de Enterría (dir.): *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y la Constitución española*, cit., págs. 109–115

<sup>9</sup> Por consiguiente, frente a lo que se sostiene generalizadamente en la literatura, la aún reciente reforma constitucional no es inútil por limitarse a explicitar lo que ya podía hacerse en el anterior marco constitucional (Manuel Medina Guerrero, “La reforma del artículo 135 de la Constitución”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 131 y ss.)

ca del sistema en su conjunto. En esta línea, descuellan aquellas medidas destinadas directamente a generar un ahorro en el gasto tanto de las CCAA como de la Administración General del Estado. Así, por lo que hace a las primeras, el Real Decreto-Ley entraña una reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados del entorno familiar (Disposición transitoria décima); y por lo que hace al ahorro que afecta al presupuesto estatal, se reducen las cuantías de la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección (Disposición transitoria undécima).

Por otra parte, el Título IV del Real Decreto-Ley 20/2012 contiene un conjunto de medidas fiscales relativas, primordialmente, al IVA y al Impuesto de sociedades, aunque también afectan al IRPF y a los impuestos especiales; todas ellas orientadas por el objetivo de incrementar la recaudación tributaria. Por lo que hace al IVA, procede a la elevación de los tipos impositivos general y reducido, que pasan del 18 y 8 por ciento al 21 y al 10 por ciento, respectivamente; subida cuya entrada en vigor se demora al 1 de septiembre. En relación con el Impuesto sobre sociedades, las medidas se proyectan sobre todo a las grandes empresas, previéndose especialmente la limitación de determinadas deducciones. Respecto del IRPF, se establece el incremento de determinadas retenciones (21%, a partir del primero de septiembre), y se suprime la compensación fiscal por adquisición de vivienda en relación con las adquiridas con anterioridad al 20 de enero de 2006. Y, en fin, se incrementan los tipos de la imposición sobre el tabaco. El Título V del Real Decreto-Ley contiene, de una parte, medidas en el ámbito de la distribución comercial, que tienden a una mayor liberalización de horarios y de apertura comercial en domingos y festivos; y, de otro lado, adopta algunas decisiones destinadas al fomento de la exportación y de la internacionalización de la empresa española. Mientras que el Título VI tiene como objetivo las materias de infraestructuras, transporte y vivienda; de tal modo que, entre otras, incide en cuestiones tales como la participación de las CCAA y entes locales en los aeropuertos gestionados por AENA, la actualización de las tarifas de las prestaciones patrimoniales en materia de seguridad aérea o la renta básica de emancipación. Y su último Título, el VII, contiene medidas para la supresión de los desajustes entre los costes ingresos del sector eléctrico.

Se trata, en fin, de una normativa muy densa que incide, además, en una pluralidad de ámbitos materiales muy diversos y heterogéneos. Y, como se refleja en la disposición final cuarta del Real Decreto-Ley 20/2012, es el título competencial del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE el principal asidero que asiste al Estado para su dictado. Pues, en efecto, salvando los Títulos III (dependencia) y IV (medidas fiscales), que se fundamentan en las competencias estatales *ex* art. 149.1.1<sup>a</sup> y 149.1.14<sup>a</sup> CE, respectivamente, en todos los Títulos restantes entra

en juego la competencia contenida en el citado art. 149.1.13<sup>a</sup> CE; un título competencial muy singular por cuanto –según jurisprudencial constitucional consolidada– atribuye al Estado una suerte de capacidad genérica de ordenación general de la actividad económica.

Aunque la Constitución reserva al Estado, como genuina competencia exclusiva, funciones esenciales para la política económica (sistema monetario, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior; hoy prácticamente en manos de la Unión Europea) y le atribuye competencias en sectores económicos estratégicos (crédito, banca y seguros; régimen minero y energético; transportes; infraestructuras de interés general, etc.), lo cierto es que de ninguno de los títulos competenciales del art. 149.1 CE puede desprenderse con nitidez que corresponda al Estado una competencia genérica para dirigir la política económica en su conjunto. Lo más próximo a tal atribución es la competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13<sup>a</sup> CE), pero el tenor literal del precepto, que, entre otros aspectos, ciñe su ámbito material a la “planificación general”, no parecía permitir una lectura tan amplia del mismo. Presumiblemente, el sentido que quiso atribuirle el constituyente, en conexión con el art. 131 CE, fue el de concebir la “planificación” en el sentido formal tradicional de Plan nacional, al modo de la experiencia de los años sesenta<sup>10</sup>. Sin embargo, dado que prácticamente nadie cuestionaba la necesidad de mantener una dirección unitaria de la economía, no cabía otra alternativa que canalizarla a través de la competencia *ex* art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, asumiendo una lectura poco estricta de la misma<sup>11</sup>. Y así,

---

<sup>10</sup> En este sentido, afirmaría Jesús García Torres: “El Tribunal Constitucional se ha visto precisado a realizar una esforzada labor de mediación entre la realidad económica y unos enunciados jurídico-constitucionales insuficientes, cuando no palpablemente imperfectos, entre los que aquellos que parecían estar destinados a ser la pieza central (arts. 131 y 149.1.13 CE) parecían condenados a la inoperancia, hado no insólito para lo que acaso ya nació viejo. En siete años y medio de vigencia de la Constitución, ni el Estado ni las Comunidades Autónomas han mostrado demasiada propensión a elaborar planes económicos generales y, menos aún, a hacer del plan el instrumento central y decisivo de su política económica” (“La ‘ordenación general de la economía’, título sustantivo de competencia estatal”, *REDC*, núm. 17, 1986, pág. 266). De ahí que pronto se sostuviera la tesis de que la planificación debía entenderse en sentido material, no formal, y que el texto constitucional no podía referirse “a los típicos planes plurianuales a la française” (Oscar de Juan Asenjo, *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 273).

<sup>11</sup> Como atinaría a sintetizar Bassols Coma, el Título VIII de la Constitución “es plenamente consciente de que existe o debe existir por la naturaleza de las cosas y de las exigencias de la unidad territorial... un orden o política económica general o nacional objetiva y abstractamente determinable, pero explícitamente no designa el sujeto institucional responsable de su definición, salvo que el apartado 13° del artículo 149.1...se interpretara en sentido antiformalista y flexible...” (*Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 266).

por mencionar alguno de los numerosos ejemplos que podrían citarse, en la STC 208/1999 la “necesidad” de preservar la unidad de la economía lleva a la interpretación amplia del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, y no ya al reconocimiento de una competencia implícita a “añadir” a aquélla: la defensa de la competencia “se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia... de que exista un mercado único que permite al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE)” (FJ 6<sup>o</sup>).

Por consiguiente, es la lectura de la competencia explícita *ex* art. 149.1.13 CE a la luz de la necesaria centralización de la dirección de la política económica derivada “por naturaleza” del principio de unidad de la economía la que ha conducido a esa “recreación” jurisprudencial del art. 149.1.13 CE. Recreación en la que ni las “bases” se corresponde con lo que cabía inferir de su tenor literal, ni la “coordinación” adquiere su sentido habitual, ni, en fin, la “planificación general” se ciñe a su sentido estricto de ser omnicomprensiva y tener alcance estatal<sup>12</sup>. Sencillamente, el título competencial *ex* art. 149.1.13<sup>a</sup> CE termina adquiriendo un alcance en la jurisprudencia constitucional que va mucho más allá de lo que cabía esperar realizando una interpretación “objetiva”<sup>13</sup> de su tenor literal.

La tendencia jurisprudencial de anclar directamente en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE la dirección general de la economía ha condicionado, muy probablemente, la delimitación de las “bases” como categoría competencial, al reclamar una lectura desmesuradamente amplia de la misma. Pues parece indiscutible que la concepción más penetrante e incisiva de la concepción jurisprudencial de las bases (inclusiva de actos de mera ejecución) ha germinado al calor de las competencias relativas al ámbito económico y encuentra en el mismo el terreno más fértil para su proyección<sup>14</sup>. No se trata, pues, tan sólo de que a través del 149.1.13<sup>a</sup> CE el Estado esté en condiciones de intervenir en cualquier sector material que tenga alguna incidencia en la economía por más que esté reservado estatutariamente a las CCAA, sino que dicha intromisión puede ser espe-

---

<sup>12</sup> Enoch Albertí Rovira, *Autonomía política i unitat econòmica*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1993, pág. 197.

<sup>13</sup> Por utilizar el término empleado por Manuel Carrasco Durán (*El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica*, Institut d'Estudis Autònoms/Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 24 y 127 y ss.).

<sup>14</sup> En este sentido, véase Joaquín Tornos Mas, “La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución”, en *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 159.

cialmente intensa y penetrante, permitiéndole adoptar las medidas precisas para garantizar la consecución de los objetivos generales de política económica perseguidos por el Estado<sup>15</sup>.

Comoquiera que sea, lo cierto es que, gracias al art. 149.1.13 CE interpretado en los términos referidos, el Estado cuenta con un instrumento efficacísimo para dirigir una política económica unitaria. La elasticidad inherente a lo básico le aporta las dosis de flexibilidad necesarias para hacer frente a las fluctuaciones y perturbaciones de la economía. La regulación unitaria de un específico asunto puede resultar superflua en situación de normalidad, pero resultar necesaria o conveniente para superar los momentos de crisis. De igual modo, la intensidad de la intervención estatal puede o debe variar en función del concreto sector económico concernido, pues mientras que algunos parecen más proclives a actuaciones estructurales y perdurables en el tiempo –y, por tanto, más proclives a las intervenciones normativas–, en otras esferas decisiones concretas, meros actos ejecutivos, están llamados a tener importante incidencia macroeconómica (fijación de los coeficientes de liquidez bancaria o de los tipos de interés)<sup>16</sup>.

En definitiva, dado que con base en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE el Estado “puede” intervenir en cualquier sector material con incidencia económica hasta el punto de adoptar actos de ejecución si ello es preciso para garantizar la “unidad” económica pretendida, es posible defender el paralelismo entre nuestro sistema de reparto de competencias en este ámbito y las tradicionales competencias concurrentes del federalismo, de tal suerte que los niveles subcentrales de gobierno pueden en principio operar con libertad al respecto, pero sus medidas serán desplazadas por las del poder central en el que momento en que éste crea oportuno intervenir al respecto<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Como afirmaría Elisenda Malaret i García, “el artículo 149.1.13 CE otorga facultades al Estado para que en determinados supuestos pueda establecer un sistema de dirección de la política económica de carácter unitario, al margen del sistema concreto de competencias” (*Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Escola d’Administració Pública de Catalunya/Civitas, 1991, págs. 146–147). En esta línea, véase Rafael Jiménez Asensio, Rafael Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Institut d’Estudis Autònoms/Marcial Pons/IVAP, Madrid/Barcelona, 2001, pág. 206.

<sup>16</sup> Este *factor elasticidad* de lo básico –por utilizar la terminología de su autor– necesario en el ámbito de la economía ya fue acertadamente destacado por Oscar de Juan Asenjo, *La Constitución económica española*, págs. 277–278.

<sup>17</sup> Enoch Albertí Rovira, *Autonomía política i unitat econòmica cit.*, pág. 199. Asimismo, Rafael Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho cit.*, pág. 205.

Y, frente a este amplísimo título competencial, las Comunidades Autónomas no pueden oponer más línea de defensa que la exigencia de que no se vacíen las competencias exclusivas que puedan ostentar sobre el sector material concernido; límite que hasta la fecha ha mostrado una dudosa virtualidad como factor contenedor de la *vis expansiva* de la competencia de ordenación general de la economía<sup>18</sup>. En efecto; como recuerda con frecuencia el Tribunal Constitucional, por intensa que pueda llegar a ser la actuación estatal al socaire de la “ordenación general de la actividad económica”, el Estado encuentra un límite infranqueable en la exigencia de evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas [SSTC 29/1986, FJ 4º; 186/1988, FJ 8º; 220/1992, FJ 6º; 96/1996, FJ 20º; 133/1997, FJ 4º C)]. *Test* jurisprudencial que gira en torno al examen de la finalidad perseguida por la intervención estatal cuestionada, según se desprende del siguiente pasaje del FJ 3º D) de la STC 225/1993:

«Ahora bien, dado el carácter general y abierto de las cláusulas que habilitan al Estado, con el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica si no se precisan los límites de aquéllas, es obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto. Lo que requerirá el examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo a su “objetivo predominante” (STC 13/1989), así como la necesaria correspondencia de esa medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general».

Así pues, uno de los escasos condicionantes que encuentra el Estado para poner en juego esta competencia es que la acción o medida prevista tenga una verdadera eficacia, directa y relevante, sobre la actividad económica global. Y es que, en efecto, como se sostuvo en la STC 76/1991, «la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (FJ 4º), pues –como apostillaría la STC 21/1999 en su fundamento jurídico 5º–, «de lo contrario, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» [doctrina reiterada en STC 128/1999, FJ 7º A) y en la STC 95/2001, FJ 3º]. En suma, para decirlo en los términos empleados en

---

<sup>18</sup> La escasa operatividad del “principio de no vaciamiento” cuando se proyecta al ejercicio de las competencias básicas *ex art.* 149.1.13 CE fue ya destacado por Carles Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 178. Asimismo, Manuel Carrasco Durán *cit.*, pág. 264 y ss.

la STC 242/1999, ha de entenderse cubierta por el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE la intervención estatal cuando «las finalidades perseguidas tengan entidad suficiente como para constituir líneas maestras de planificación económica» [FJ 16<sup>o</sup> B)].

Por otra parte, no parece necesario detenerse en explicar que esta concepción de la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE no ha experimentado ningún cambio tras las últimas reformas estatutarias. Como es sabido, la definición estatutaria de las categorías competenciales y el denominado “blindaje competencial” tenían como uno de sus principales objetivos refrenar la *vis expansiva* de los títulos competenciales estatales transversales –y señaladamente el que nos ocupa–<sup>19</sup>; pero la STC 31/2010 ha venido a matizar sustancialmente la virtualidad del alcance de dichas disposiciones competenciales<sup>20</sup>. El Tribunal Constitucional, en efecto, ha reafirmado su condición de único intérprete auténtico de las categorías constitucionales (FJ 57<sup>o</sup>), y ha apuntalado en consecuencia la interpretación del alcance de las competencias estatales asumida en la jurisprudencia constitucional a la luz del anterior marco estatutario. En resumidas cuentas, se ha privado de virtualidad a las nuevas lecturas del reparto competencial adoptadas por el estatuyente interpretando directa e inmediatamente el texto constitucional, y con las que se pretendía preterir la anterior doctrina constitucional que no se acomodase a la interpretación asumida por la norma estatutaria<sup>21</sup>. En la práctica, pues, el título competencial *ex* art. 149.1.13<sup>a</sup> CE se sigue concibiendo en los mismos términos, con el mismo alcance, con la misma intensidad que antes, pese a los cambios introducidos en la literalidad de los nuevos Estatutos. Sigue tratándose, lisa y llanamente, de “una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma” (STC 134/2011, FJ 7<sup>o</sup>)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> En este sentido, Mercè Barceló i Serramalera, “La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales”, *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, pág. 251; asimismo, Marc Carrillo López, “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas”, *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, pág. 271.

<sup>20</sup> Por lo que hace a la incidencia de esta Sentencia en la regulación competencial del Estatuto andaluz, véase José Antonio Montilla Martos, “Comentario al art. 42”, en Pedro Cruz Villalón/Manuel Medina Guerrero (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, §§ 10–17.

<sup>21</sup> Tomás De la Cuadra–Salcedo Janini, “El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, págs. 296–297.

<sup>22</sup> Véase asimismo SSTC 158/2011, FJ 8<sup>o</sup> y 140/2011, FJ 2<sup>o</sup>.

A la vista del amplio alcance del Real Decreto-Ley 20/2012 –sustentado, como hemos visto, en buena medida en el título competencial *ex art.* 149.1.13 CE–, no debe causar extrañeza que su dictado no solo exigiese que la Junta de Andalucía procediese a la adaptación del Decreto-Ley 1/2012<sup>23</sup>, sino que se considerase conveniente la celebración de un Debate General en el Pleno del Parlamento, que nos ocupará en las siguientes páginas<sup>24</sup>.

Pues bien, de entre los muy diversos temas objeto de debate, quizá convenga comenzar con uno de los que tienen un alcance más general, a saber, los riesgos que el Real Decreto-Ley 20/2012 entraña para el modelo de descentralización política. Sencillamente, a juicio del Presidente de la Junta de Andalucía, el gran logro que supuso el Estado Autónomico está siendo puesto en cuestión a través de una “lectura sesgada de la Constitución”. Y no es que no pueda ser sometido a debate el funcionamiento del Estado de las Autonomías, “lo que no resulta aceptable es que estos planteamientos, que están debilitando o rompiendo un consenso histórico, se estén tratando de imponer por la puerta de atrás o por la vía de los hechos”. Y proseguiría el Sr. Griñán: “El Gobierno de España, consciente o inconscientemente, lo está haciendo mediante decretos leyes. (...) Las comunidades autónomas somos las responsables de prestar los servicios básicos: educación, sanidad, dependencia, servicios sociales son nuestras competencias, y las hemos gestionado eficazmente. Deteriorar la calidad de los servicios no es remedio de nada, impugnarlos o privatizarlos o deteriorarlos atacando a las comunidades autónomas, no a los servicios, sino a las comunidades autónomas, es, desde luego, una forma impropia y poco democrática de hacerlo”<sup>25</sup>. Y, en fin, también tuvo ocasión de volver sobre este tema en la intervención con la que el Presidente de la Junta cerró su participación en el Debate General: “(...) he hablado de un pacto de Andalucía que contendrá muchas cosas: la primera, la defensa del modelo constitucional. Ya esta bien... de vilipendiar a las autonomías. ¿Pero por qué? Vamos a ver, dos continentes: América y Europa. ¿Cuál es el país más rico de América? Estados Unidos, ¿verdad? ¿Y el país más rico de Europa? Alemania. Los dos, estructura federal, ninguno centralista. Los dos tienen estructura federal. ¿Qué tiene que ver la estructura federal de un Estado con la crisis económica? ¿Es más eficiente? Si cuando teníamos una estructura centralizada es cuando más injusta,

---

<sup>23</sup> En efecto, el Decreto-Ley 3/2012, de 24 de julio, vino a modificar el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, para acomodarlo precisamente al mencionado Real Decreto-Ley.

<sup>24</sup> Debate General sobre el impacto e incidencias para Andalucía del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

<sup>25</sup> *DSPA* Plenos 10, 25 de julio de 2012, pág. 8.

más pobre y más miserable era España. Por lo tanto, defensa del modelo autonómico, defensa de la igualdad del modelo autonómico. (...) Bien, a partir de ahí, lo que nosotros tenemos que decir es que necesitamos también una España autonómica que no vaya por los derroteros confederales que patrocinan la señora Aguirre y el señor Durán i Lleida. Este modelo confederal de tres autonomías y el resto de España, ese no lo queremos. Queremos un modelo más federal, un modelo de igualdad de todos los estados, con los mismos derechos y obligaciones; de financiación con nivelación de servicios. Ese es el modelo que defendemos, y es un modelo eficiente y que ha funcionado muy bien”<sup>26</sup>.

Los problemas de la financiación autonómica constituyó otro de los bloques temáticos que centró la atención de los diversos parlamentarios que intervinieron en el Debate General. De hecho, ya en la intervención inicial del Presidente de la Junta esta cuestión ocupó un lugar protagonista. Lisa y llanamente, a juicio del Sr. Griñán, “la aplicación del modelo de financiación no está cumpliendo con el principio de igualdad y de nivelación”, al ser Andalucía la única comunidad autónoma que no recibe fondos de competitividad estando por debajo de la media per cápita. Y continuaría el Presidente de la Junta argumentando que, “si el modelo de financiación no garantiza la nivelación en estos momentos, tenemos también el problema de cómo se ha repartido el objetivo de déficit entre la Administración general del Estado y las comunidades autónomas”. “Cómo es posible... que haya más financiación para quien asume –la Administración general del Estado– gastos que apenas afectan a derechos fundamentales..., y para quienes han de mantener las escuelas, los institutos, las universidades, los centros de salud, los hospitales, la atención a personas con discapacidad, ¿cómo es posible? ¿Qué se esconde detrás de este reparto? ¿Qué se pretende con esa asfixia financiera de quienes soportamos los gastos fundamentales del Estado del Bienestar? ¿No será que se pretende una reducción de derechos sociales por la puerta de atrás?”<sup>27</sup>.

Que el reparto de los límites de déficit público constituye una preocupación central del Ejecutivo autonómico, es una impresión que se acrecienta constantemente en el transcurso del debate. La contundencia con que el Presidente de la Junta interpeló al portavoz del grupo popular, Sr. Zoido Álvarez, da cumplida muestra de lo que se quiere decir: “(...) tenemos un objetivo de déficit para este año del 1,5%; la Administración general del Estado lo tenía del 3,5 %, y han conseguido un punto más –para ellos, el 4,5–. ¿Está usted de

---

<sup>26</sup> DSPA Plenos 10, pág. 34.

<sup>27</sup> DSPA Plenos 10, pág. 10.

acuerdo? ¿Está de acuerdo usted, señor Zoido, en que la Administración general del Estado, gestionando lo que gestiona, pueda tener un déficit del 4,5%, y las comunidades autónomas solo del 1,5%? Porque no tiene sentido. ¿Estamos de acuerdo en que el año que viene sigan teniéndolo por encima del 3% y nosotros el 0,7%? ¿Cómo se explica? (...) ¿Por qué los objetivos de déficit son tan altos para la Administración general del Estado y tan pequeños para las comunidades autónomas? ¿Por qué hay que recortar en sanidad? ¿Por qué hay que recortar en educación? ¿Por qué hay que recortar en servicios sociales, dependencia?”<sup>28</sup>.

Pues bien, ambas vertientes de los problemas de financiación (incumplimiento del principio de nivelación y discriminatorio reparto del objetivo de déficit) fueron abordadas en las resoluciones aprobadas por el Parlamento. En lo concerniente al principio de nivelación, la Resolución núm. 23 vino a recordar que los recursos “deben ser suficientes para garantizar un nivel de equidad interterritorial adecuado en su prestación”; y, con mayor concreción, la Resolución núm. 33 instaba en última instancia al Gobierno central “a que aplique justamente el sistema de financiación, reconociendo recursos de competitividad a todas aquellas Comunidades Autónomas que tengan una financiación por habitante para atender sus competencias y funciones por debajo de la media”. Y, por su parte, la Resolución núm. 17 rechazó el reiterado Real Decreto-Ley por permitir “la contención del endeudamiento del déficit del Estado al 1,5%, y a las Comunidades Autónomas al 0,7% para el 2013, mientras obliga a los ayuntamientos a tener sus cuentas equilibradas, cuando estos solamente han sido responsables de un irrelevante 4% de la deuda española”. Mientras que la Resolución núm. 32 instaba al Gobierno de la Nación a “que reconsidere el reparto de objetivos de déficit, una vez conocida la nueva senda de consolidación fiscal establecida por la UE para el Gobierno de España, entre Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado para el ejercicio en curso y los dos siguientes en proporción a las competencias que las CCAA tienen reconocidas en materia de servicios públicos esenciales”.

Un lugar destacado en el transcurso del Debate General ocupó asimismo el tratamiento que el Real Decreto-Ley 20/2012 dio a la Ley de Dependencia. La profunda erosión del nuevo pilar del Estado del Bienestar derivada del mismo fue severamente criticada por el Presidente de la Junta y los portavoces de los grupos parlamentarios que lo sostienen. Así, en opinión del Sr. Griñán, “la

---

<sup>28</sup> *DSPA* Plenos 10, pág. 27.

supresión de ayudas a la dependencia” era una de las medidas que, en combinación con otras, “han dado como resultado un retroceso claro y manifiesto en nuestros hábitos de convivencia”<sup>29</sup>. En definitiva, el Real Decreto-Ley 20/2012 vendría a añadirse al listado de decretos leyes aprobados con anterioridad que “no solamente contienen ajustes del gasto público: contienen también, y muy señaladamente, recortes de derechos que han supuesto o que están suponiendo una involución, una reversión del consenso constitucional, de aquellos elementos que forjaron el consenso constitucional”. Y, por su parte, el portavoz del grupo Izquierda Unida reprochó especialmente la cuantía de la reducción de la financiación y el oscurantismo con el que el Gobierno central había envuelto estos datos: “Recortan ustedes la dependencia –afirmó el Sr. García Rodríguez–. Nos hemos enterado en un papel en inglés que no solo son 65 millones para 2012; que son 527 millones los que se va a recortar en dependencia a las comunidades autónomas en 2013, y 600 millones en 2014”<sup>30</sup>.

Varias de las Resoluciones aprobadas por el Pleno del Parlamento tuvieron precisamente como objetivo revertir la situación creada por el Real Decreto-Ley 20/2012 en la esfera de la atención a la dependencia<sup>31</sup>. Así, la Resolución núm. 4 se hizo eco del rechazo del “recorte estructural” que se produce en el sistema, y más concretamente de “la paralización de la ampliación al grado moderado de dependencia, el aumento del copago, la reducción de los servicios que se ofrecen y la supresión de la cotización estatal de cuidadores no profesionales a dependientes”. Por su parte, la Resolución núm. 27 apostó por un incremento de los recursos estatales destinados a la Ley de Dependencia, “de forma que se equilibre el esfuerzo financiero entre Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado”. Y la más minuciosa Resolución núm. 28 insistiría en las deficiencias financieras que suponía el tantas veces reiterado Real Decreto-Ley, ya que hace “caer sobre la responsabilidad de las Comunidades Autónomas el grueso de los gastos de estas prestaciones”; y en consecuencia, entre otros extremos, propugnaba la derogación de la Disposición transitoria undécima, “para evitar así la reducción de la aportación estatal al nivel mínimo de protección, evitando que se utilicen los nuevos grados de clasificación para nuevas reducciones en la aportación”.

---

<sup>29</sup> DSPA Plenos 10, 25 de julio de 2012, pág. 7.

<sup>30</sup> DSPA Plenos 10, pág. 13.

<sup>31</sup> Las Resoluciones aprobadas pueden consultarse en BOPA 50, 3 agosto 2012, pág. 5 y ss.

El tema de los gobiernos locales también jugó un papel significativo en el transcurso del debate. Y más concretamente se reprochó la postura antimunicipalista que parece desprenderse de las últimas medidas y proyectos defendidas por el Gobierno central. En este sentido, el Presidente de la Junta lamentó su pretensión de “romper el principio municipalista, dando prioridad en el territorio a las diputaciones sobre los ayuntamientos y suprimiendo las entidades locales autónomas”<sup>32</sup>. Un asunto sobre el que volvería más tarde el Sr. Griñán en su segunda intervención en el debate: “(...) lo que más me alerta –y lo han dicho también el señor García y el señor Álvarez de la Chica– es cómo se están quebrando consensos que determinan un modelo de convivencia que ha sido un modelo de éxito, y ese modelo se sustenta territorialmente en los ayuntamientos. Y si le decía antes que lo que vale en un país, lo que hace a la democracia, es el mandato representativo, le digo, señor Zoido, que no puede ser el elemento fundamental de articulación territorial la única institución que no tiene un mandato representativo directo. No pueden sustituirse ayuntamientos o entidades locales autónomas por las diputaciones. Se lo digo claramente. No creo en ese modelo”<sup>33</sup>.

Y por su parte, el portavoz del grupo Izquierda Unida, Sr. García Rodríguez, se mostraría especialmente contundente con sus críticas al partido popular sobre este particular en el turno de réplica: “Ustedes pretenden desvirtuar, descafeinar los ayuntamientos, suprimir servicios básicos para la ciudadanía y retrotraer los ayuntamientos al periodo preconstitucional, ignorando las competencias que están recogidas en el Estatuto de Andalucía –artículo 92.2– y en otras leyes que este Parlamento ha impulsado y aprobado en virtud de sus competencias, como es la LAULA, la Ley de Autonomía de las Administraciones Locales. Con medidas como las que impulsa el Partido Popular, los ayuntamientos desaparecerán tal y como hoy los conocemos, y se produce una tremenda injerencia de la Administración central en las otras patas del Estado que son las comunidades autónomas y que son los ayuntamientos. Y esto lo ha defendido aquí un alcalde, el Alcalde de Sevilla, el alcalde de la ciudad más grande de Andalucía”<sup>34</sup>.

Una sola de las Resoluciones aprobadas por el Pleno (concretamente la núm. 19) afectó directamente al tema local, aunque la misma apuntó al núcleo duro de los problemas de articulación de los gobiernos locales en el Estado Au-

---

<sup>32</sup> *DSPA* Plenos 10, pág. 8.

<sup>33</sup> *DSPA* Plenos 10, pág. 26.

<sup>34</sup> *DSPA* Plenos 10, pág. 28.

tonómico. En efecto, la misma instaba en última instancia al Gobierno central “al reordenamiento de las competencias locales para permitir definir los costes de los servicios públicos, junto con los recursos que garanticen la suficiencia financiera y la capacidad de gestión de los ayuntamientos, pudiendo hacer efectivo el proceso de la segunda descentralización del Estado”.

Manuel Medina Guerrero