

LA RESISTENCIA DEL ESTADO AUTONÓMICO ANTE LAS CRISIS*.

di Maribel González Pascual**

Sommario. 1. Descentralización política y crisis: la flexibilidad del principio federal. – 2. La crisis del euro y el Estado autonómico: la centralización como respuesta. – 3. El absoluto protagonismo del Tribunal constitucional durante la crisis del euro. – 4. La respuesta a la crisis de la COVID-19, hacia una mayor cooperación. – 5. ¿Estado jurisdiccional autonómico o incipiente Estado cooperativo?

1

1. Descentralización política y crisis: la flexibilidad del principio federal.

Los estudios dedicados al principio federal otorgan un papel central al dinamismo de los sistemas federales. No en vano, algunos de los trabajos más relevantes y citados del Estado federal ponen el acento en su carácter de proceso¹, considerando insuficiente la estructura para calificar a un Estado como federal². Optar por el federalismo es una decisión constitucional clave que define la estructura del Estado, siendo una decisión a largo plazo, con tendencia a permanecer en el tiempo. Ello implica que deba permitir la alternancia de mayorías políticas y continuos cambios sociales a lo largo del tiempo, hecho que ya exige que sea un principio ciertamente flexible. Sin embargo, la flexibilidad no es solo una característica necesaria del federalismo como principio constitucional basilar, sino que es consustancial a su propia naturaleza.

En este sentido, en primer lugar, el principio federal determina el reparto del poder, condicionando y siendo condicionado por la estructura y funcionamiento del resto del sistema jurídico y socio-económico de cada Estado³. En segundo lugar, el principio federal no solo permite la alternancia de mayorías políticas a lo largo del tiempo sino la coexistencia de diferentes mayorías en un mismo territorio. Este hecho genera tensiones inevitables en muchas ocasiones asincrónicas en la medida en que las prioridades, los

* Sometido a revisión.

** Profesora Agregada de Derecho Constitucional – Universitat Pompeu Fabra.

¹ J. C. Friedrich, *Trends of federalism in Theory and Practice*, N. Y. Frederick Praeger, 1968, p. 5.

² D. J. Elazar, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer, 1991, p. 35.

³ R. Simeon, *Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions*, en *Publius: The Journal of Federalism*, volume 39(2)/2009, pp. 248-249.

problemas y la manera de entenderlos pueden presentarse en momentos distintos en las diferentes partes del territorio.

En definitiva, en los sistemas federales conviven en un mismo territorio instituciones democráticas en diferentes niveles con sus propios ciclos electorales y objetivos sociopolíticos, en el marco de sociedades más o menos integradas. Ello genera una tensión inevitable que explica que el principio federal sea dinámico. Los sistemas que responden al principio federal solo pueden preservar su estabilidad, efectividad y legitimidad si son lo suficientemente flexibles como para responder a continuos cambios⁴.

En este sentido, siendo que las tensiones dentro del sistema son inevitables, la capacidad de un Estado descentralizado de adaptarse a dichos cambios es clave para su funcionamiento. Capacidad de adaptación que le debe permitir responder de manera efectiva a las distintas tensiones que se vaya encontrando sin que se modifique de manera consustancial su naturaleza. En definitiva, los Estados políticamente descentralizados deben ser sólidos, de manera que el conjunto y cada una de las partes se fortalezcan simultáneamente⁵, pero también flexibles, con capacidad de respuesta frente a perturbaciones internas, como el auge de un nuevo partido político con planteamientos radicalmente diferentes en cuestiones centrales, o externas, como una crisis de los mercados financieros internacionales. En la misma medida en que cambian los objetivos de una sociedad, y con ellos las políticas públicas, la distribución del poder debe cambiar si quiere seguir respondiendo a las demandas sociales, sin alterar el conjunto de compromisos y acuerdos interrelacionados que subyace al principio federal⁶.

En este punto la doctrina ha desarrollado la teoría de las llamadas salvaguardas del principio federal, entendiendo como tales aquellos elementos del sistema jurídico y político que permiten que se preserve el espacio de decisión de los entes subestatales frente a los intentos de centralización propios de los Estados federales⁷. Hay diferentes tipos de salvaguardas propias de los Estados federales pudiendo clasificarse en estructurales (claros y articulados sistemas competenciales e integración de los intereses de los Estados federados en el proceso de toma de decisiones federal), judiciales (fundamentalmente los

⁴ A. Benz, *Dimensions and dynamics of federal regimes*, en A. Benz and J. Broschek, (Ed.) *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford, OUP, 2013, p. 76

⁵ D. J. Elazar, *supra*, p. 35.

⁶ V. Jackson, *Narratives of Federalism: Of Continuities and Comparative Constitutional Experience*, en *Duke Law Journal*, n. 51/2001, p. 273.

⁷ Al respecto sigue siendo un clásico el trabajo, H. Wechsler, *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, en *Columbia Law Review*, n. 54/1953.

tribunales constitucionales o, en su caso, los tribunales supremos) y políticas (sistema de partidos, ciclos electorales y, en algunos sistemas, el entramado de lobbies y agencias intergubernamentales)⁸. No existe una única estructura que sea per se más adecuada para conferir flexibilidad y solidez al sistema, siendo el punto crucial el equilibrio entre las mismas. El resultado final dependerá de su funcionamiento conjunto.

La teoría de las salvaguardas es aplicable al principio autonómico que tan solo cuenta con la salvaguarda política y con la judicial, siendo la salvaguarda política particularmente imperfecta ya que los partidos políticos tienen sus propios incentivos e intereses, pudiendo ser insensibles en muchas ocasiones a los desequilibrios y necesidades del sistema⁹. Asimismo, es una salvaguarda muy inestable porque fluctúa con los ciclos electorales. No en vano, la salvaguarda judicial ha sido la más relevante en el Estado autonómico. Esta dependencia de la salvaguarda judicial es particularmente problemática, ya que ninguna salvaguarda es perfecta, todas necesitan ser complementadas para que el sistema sea flexible ante los problemas que, inevitablemente, se van a producir. Flexibilidad indispensable para que las coordenadas básicas del sistema sean garantizadas cuando se produzcan shocks particularmente relevantes. Solo si el sistema federal es flexible tendrá estabilidad en circunstancias extremas¹⁰.

De este modo, el correcto desempeño de las salvaguardas del principio autonómico que en es crucial ante una crisis. En este sentido, es preciso recordar los últimos años el Estado autonómico ha atravesado tres crisis concretas: una crisis económica, denominada crisis del euro, una crisis política, conocida como el conflicto catalán, y una crisis socio- sanitaria, denominada crisis de la COVID-19. En la actualidad, el Estado autonómico se adentra en una cuarta, provocada por la guerra en Ucrania, con consecuencias económicas impredecibles para una Unión europea energéticamente dependiente de Rusia.

En este marco, las próximas páginas se dedican a la crisis del euro, y a la crisis de la COVID- 19. Ya que las salvaguardas están concebidas para un funcionamiento ordinario del federalismo, actuando frente a los shocks que no conllevan una ruptura de la base del sistema federal; el pacto por la unión. Esta decisión no implica que el trabajo se olvide del conflicto catalán, siquiera sea porque ha condicionado la salvaguarda política. No en vano,

⁸ J. Bednar, *The Robust Federation: principles of design*, Cambridge, CUP, 2012, p. 98.

⁹ *Ibidem*, p. 199.

¹⁰ A. Benz y J. Broschek, *Conclusion: Theorizing federal dynamics*, en A. Benz y J. Broschek (ed.), *Federal Dynamics*, *supra*, p. 378.

el estudio de la descentralización política al margen de su marco político, institucional y socio-económico es una mera utopía¹¹.

2. La crisis del euro y el Estado autonómico: la centralización como respuesta.

La crisis financiera iniciada en 2008 afectó al equilibrio de poderes en los países que pertenecían a la Unión económica monetaria (UEM) y sufrieron una fuerte crisis económica¹². Entre ellos, como es conocido, estaba España. El marco creado por la gobernanza económica europea modificó el equilibrio de poderes dentro los Estados miembros, especialmente porque acentuó el rol predominante del Ejecutivo central. En los casos en los que se activaron los mecanismos previstos en caso de déficit excesivo y desequilibrios macroeconómicos y, además, se precisó asistencia de la llamada Troika, formada por la Comisión, el Banco central europeo y el Fondo monetario internacional, el desequilibrio institucional se agudizó. Aún más, en este segundo caso, se modificó de manera sustancial el disfrute de los derechos sociales.

La modificación de los equilibrios institucionales ocasionados por la gestión de la crisis en la zona euro se tradujo en una alteración de la lectura del equilibrio entre las competencias en materia económica y las competencias en materia social. En un contexto de crisis económica las decisiones destinadas a atajarla son priorizadas por todos los actores institucionales, también por los órganos jurisdiccionales, y no cabe olvidar que la política económica durante la crisis del euro apostó por una drástica y rápida reducción del gasto. Estos ejes tuvieron una enorme influencia en el Estado autonómico, tanto por las limitaciones en las políticas sociales de las Comunidades autónomas, como por las restricciones presupuestarias.

La decisión de aplicar duras medidas de austeridad en Estados miembros que estaban sufriendo una crisis económica particularmente fuerte a instancias de las instancias europeas, bien fuera directa o indirectamente, puso de relieve que los objetivos estrictamente económicos desplazaban a los de tipo social. Aún más, la necesidad de calmar los mercados internacionales llevó a considerar que era necesario mostrar unidad

¹¹ F. L. Neumann, *The democratic and the authoritarian State. Essays in political and economical theory*, Illinois, Free Press and Falcons's Wing Press, 1957, p. 217.

¹² D. Braun. D. y P. Trein, *Economic Crisis and Federal Dynamics*, en *Federal Dynamics: Continuity*, supra, p. 357.

de acción en los Estados en crisis, de manera que en todo el territorio se aplicaran las recomendaciones europeas de un modo homogéneo, recomendaciones que subsumían la política social en la política económica.

Por tanto, de manera inevitable, la política económica adquirió un peso, si cabe, más central y las posibilidades de una aplicación mínimamente divergente de la misma se cerraron. Este proceso estaba llamado a impactar en los Estados descentralizados que sufrían la crisis, ya que la política económica tiende a estar en manos del poder central mientras que las unidades subestatales desarrollan las políticas sociales.

La gestión de la crisis del euro provocó una doble centralización de competencias, hacia la UE y hacia el Estado. Asimismo, conllevó una influencia inusitada de la normativa europea e internacional en el ordenamiento español, mediante la fuerza normativa que en la práctica tenían las recomendaciones e informes de los organismos que gestionaban y controlaban el desarrollo de la crisis económica. Por todo ello, la crisis del euro supuso una enorme situación de estrés para el Estado autonómico.

De hecho, la crisis llevó a estimar en la zona euro que era necesario que algunas reformas se llevaran a cabo en normas de «carácter constitucional»¹³, decisión que en España desembocó en la reforma del Artículo 135 CE. Esta reforma se aprobó a instancias del llamado *Pacto del Euro-Plus*, un conjunto de medidas adoptadas por el Consejo europeo en marzo de 2011 para responder a la crisis y preservar la estabilidad financiera¹⁴, así como por el encuentro bilateral franco- alemán el 16 de agosto de 2011 en el que se le pidió al gobierno español que tomara medidas para reforzar la confianza del mercado español en las finanzas públicas españolas¹⁵. Esta reforma fue calificada de *reforma constitucional exprés*, ya que apenas fueron necesarias dos semanas para su aprobación al final de las vacaciones de verano en 2011. No fue el resultado de un debate público abierto e inclusivo sino que se discutió a puerta cerrada por los líderes de los principales partidos¹⁶. En ningún momento se dio la oportunidad a las Comunidades autónomas de exponer su posición¹⁷.

¹³ *Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria*, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 (conocido como Pacto Presupuestario).

¹⁴ *Conclusiones del Consejo Europeo* 20 de Abril de 2011.

¹⁵ Al respecto, M. J. Ridaura Martínez, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 29/2012.

¹⁶ P. Pérez Tremps, *Las reformas de la Constitución hechas y no hechas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 75-76.

¹⁷ Indudablemente la forma más significativa de participación de las unidades subestatales en las decisiones federales es a través del procedimiento de reforma constitucional. Los acuerdos federales tienen un estatuto constitucional de manera que la reforma de la Constitución federal suele requerir la participación efectiva, e incluso vinculante, de los Estados federados. F. Palermo y K. Kössler, *Comparative Federalism*,

El Artículo 135 CE fue desarrollado, fundamentalmente, por la *Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y financiera*, que creó una especie de pacto interno de estabilidad emulando los mecanismos de la gobernanza económica europea a nivel interno. De acuerdo con dicha ley el Gobierno central tiene la competencia para determinar el objetivo de deuda y déficit público de cada administración, vigilar el cumplimiento de dichos objetivos y sancionar a las administraciones locales y autonómicas que se desvíen de los mismos. El sistema sancionador sigue el sistema de la UE con una fase de prevención y corrección y una fase de sanción con la posibilidad de sanciones financieras. De este modo, se reforzó la posición del Gobierno central, sin compensar con una participación efectiva de las Comunidades autónomas en el Consejo de política fiscal y financiera¹⁸. En definitiva, la casi nula participación de las Comunidades autónomas en las decisiones estatales siguió siendo la norma en las principales reformas realizadas para adaptar nuestro sistema constitucional a la gobernanza económica europea durante la crisis.

La salvaguarda política también resultó particularmente inoperante ya que su funcionamiento depende de la correlación de fuerzas entre los principales partidos de ámbito nacional, y de estos con los partidos nacionalistas. En este sentido, de una parte, el Partido popular obtuvo una holgada mayoría absoluta en las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011, que mantuvo hasta las elecciones de 26 de junio 2016. Por otra parte, la escalada del llamado *conflicto catalán* cerró completamente la puerta a una posible negociación entre partidos de ámbito nacional y partidos nacionalistas. El enfrentamiento abierto y creciente no solo entre partidos sino entre instituciones dinamitó la posible influencia de los partidos nacionalistas en la gestión de la crisis y, sobre todo, en la búsqueda de una recomendable adaptación del sistema autonómico a las tensiones económicas. De hecho, el conflicto entre la Generalitat y el Estado se prolongó durante toda la crisis del euro teniendo lugar un enfrentamiento creciente que apenas se intentó frenar por los Gobiernos central y catalán y que posiblemente radicalizó la jurisprudencia

Arrangements and Case Law, Oxford, Hart, 2018, pp. 178- 179. Participación efectiva que no se garantiza en el caso español. No obstante, en el caso concreto del Artículo 135 CE, la injerencia en el principio autonómico no se produce tanto por dicho precepto como por su concreto desarrollo a través de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad. En definitiva, el Artículo 135.6 CE prevé que «las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, [adopten] las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias». De este modo, el Artículo 135 CE afectaba a todas las administraciones, consagrando la estabilidad presupuestaria, pero habría permitido un desarrollo legislativo más respetuoso con el principio autonómico.

¹⁸ M. Medina Guerrero, *El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013, pp. 145-177.

del Tribunal constitucional, haciéndola más defensora del status quo y de los poderes de las instituciones estatales.

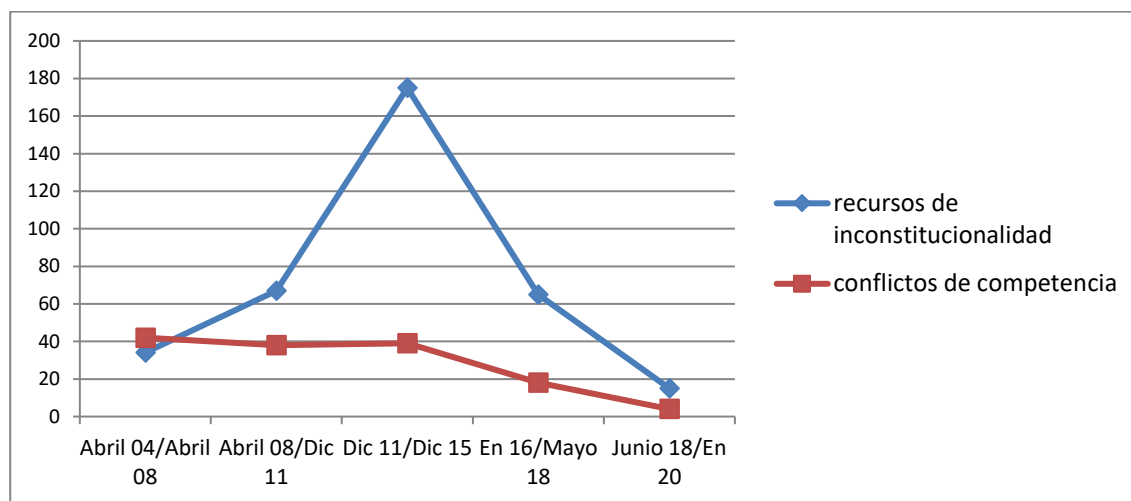
3. El absoluto protagonismo del Tribunal constitucional durante la crisis del euro.

La legitimidad de los jueces para cuestionar medidas económicas en una crisis no siempre está clara¹⁹, de hecho las Constituciones son lo suficientemente flexibles como para permitir su modulación durante una crisis. No en vano, la protección de los derechos sociales toma en consideración la situación económica del país, hasta el punto de que uno de los principios clave de garantía de estos derechos es la progresiva realización y no retrogresión de los derechos sociales en el margen de los recursos disponibles. En otros términos, una crisis económica permite un cierto reequilibrio, no solo en los objetivos sino también en el alcance de las cláusulas constitucionales. En este sentido, durante la crisis, la política económica gozó de una absoluta prioridad y, siendo que la reducción del gasto público y el apoyo a las empresas se consideró un elemento clave de dicha política económica, se desplazó la política social.

La crisis del euro, como profunda crisis económica que implicó fuertes recortes en políticas sociales, controles sobre los presupuestos de todas las administraciones públicas y un impacto inusitado del derecho supranacional en las políticas económicas nacionales, habría exigido de las cláusulas de la autonomía una respuesta decidida. Sin embargo, la soledad del Tribunal constitucional como garante de la autonomía política fue más palmaria que nunca. El actor central en el Estado autonómico durante toda la crisis del euro fue el Tribunal constitucional. De hecho, el número de controversias competenciales ante el Tribunal constitucional ha sido siempre elevado, pero durante la crisis del euro dicho número se disparó como muestra el siguiente gráfico

¹⁹ A. Way Sally, N. Lusiani y I. Saiz, *Economic and Social Rights in the Great Recession*, en E. Riedel, G. Giacca y Golay (ed.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges*, OUP, Oxford, 2014, pp. 86-111.

Gráfico 1²⁰ Recursos de inconstitucionalidad competenciales y conflictos de competencia Abril 2004- Enero 2020²¹



Ciertamente muchos casos trajeron causa en esos años del conflicto catalán, en concreto en 49 de los 175 recursos de inconstitucionalidad interpuestos entre diciembre de 2011 y diciembre de 2015, el recurso fue interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra una norma del Estado o viceversa. El número es elevadísimo pero sigue sin explicar por sí solo el pico de casos durante la crisis del euro. Aún más, múltiples controversias entre la Generalitat de Catalunya y el Gobierno central traían causa de una norma aprobada como consecuencia de la crisis del euro. De manera que el conflicto catalán explica solo una parte de la excesiva conflictividad durante la crisis del euro.

Evidentemente las decisiones del Tribunal constitucional durante la crisis en materia competencial son deudoras de su jurisprudencia sobre competencias, cuando menos de las coordinadas centrales de la misma. En este sentido, la rigidez del sistema competencial español, no parece particularmente apta para una situación de crisis. Compartimentar la realidad socio-económica en submaterias que se reparten entre actores territoriales que deben aprobar por separado reformas globales, difícilmente puede ser funcional en una crisis caracterizada por la perentoriedad de los plazos.

²⁰ Informes sobre Conflictividad Estado- Comunidades Autónomas publicados por el Ministerio de política territorial (elaboración propia).

²¹ Los datos aparecen estructurados en los informes de la Dirección general de régimen jurídico en torno a las legislaturas. Se ha optado por tomar como fecha de inicio abril de 2004, para que la puesta en marcha en 2000 del procedimiento previsto en el Artículo 33.2 LOTC no distorsionara los datos. Asimismo, los datos relativos a la conflictividad durante la X y a la XI legislatura no se han desagregado por la brevedad de esta última. Además, dado que se pretende que se visualice la interacción entre las salvaguardas política y judicial se ha considerado oportuno partir la XII legislatura, de manera que la moción de censura marque el comienzo de un nuevo período de la salvaguarda política.

Por ello, el Tribunal constitucional intentó aparentar cierta coherencia con su jurisprudencia anterior pero rompió con ella en gran medida con rebuscadas interpretaciones de materias competenciales que, en el fondo, se apartaron de la definición que el mismo Tribunal defendía antes de la crisis²². Rupturas que se producen en favor de las potestades del Estado pero que son coherentes con el reparto competencial basado en la definición imposible de materias y el carácter absolutamente horizontal y arrollador de las competencias del Estado sobre la ordenación general de la economía.

El Tribunal constitucional también ha de mantener una clara correlación entre su respuesta a las controversias competenciales durante la crisis y sus decisiones frente a recursos que cuestionan no tanto quién es el competente para decidir la medida anti- crisis, sino el contenido de esta. En este marco, la necesidad de superar la crisis económica fue un parámetro fundamental en la jurisprudencia del Tribunal constitucional para determinar la constitucionalidad de medidas muy diversas.

Asimismo, hay una serie de elementos definitorios de la crisis del euro que estaban llamados a determinar la jurisprudencia constitucional relativa a la autonomía política. En primer lugar, la apuesta por la contención del gasto público a través de las denominadas medidas de austeridad no podía ser inocua para un Estado social autonómico. En segundo lugar, el proceso de integración europea y el proceso autonómico están íntimamente interrelacionados. Mantenerlos separados es una ficción jurídica que no tiene correlato con la realidad. De hecho, uno de los factores que más impactó en el Estado autonómico fue la pertenencia a la zona euro, tanto por las decisiones tomadas en el marco de la UEM, como por la asistencia financiera al sector bancario. En tercer lugar, la crisis del euro impulsó una reforma constitucional que actuó de paraguas de un nuevo marco normativo que los más críticos calificaron, incluso, de revisión general del Estado de las autonomías²³.

Estos tres elementos confluyeron en las normas recurridas ante el Tribunal constitucional durante la crisis y condicionaron, en gran medida, su jurisprudencia. Jurisprudencia que debía lidiar con los imperativos de una crisis económica de ámbito supranacional, que se

²² El Tribunal constitucional hizo una interpretación particularmente amplia de la potestad del Estado sobre el «régimen estatutario de los funcionarios públicos» (Artículo 149.1.18 CE), en clara contradicción con su jurisprudencia tradicional. Esta nueva lectura del Artículo 149.1.18 CE sirvió para declarar inconstitucionales las normas autonómicas que pretendían modificar o al menos matizar diversas decisiones del Estado respecto de las retribuciones y las condiciones laborales de funcionarios y empleados del sector público durante la crisis. Al respecto son muy claros los votos particulares a las sentencias del Tribunal Constitucional n. 156/2015, 18/2016, 26/2016, y 99/2016.

²³ E. Albertí Rovira, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013, p. 86.

coordinaba en el nivel europeo y se implementaba por el estatal, siendo que las políticas públicas particularmente afectadas eran autonómicas.

Asimismo, es necesario recordar que el conflicto catalán se fue recrudeciendo²⁴, sin que ningún actor pareciera capaz de pararlo, marcó la agenda territorial al impregnarla de una profunda desconfianza hacia el conjunto del Estado autonómico. Asimismo, durante la crisis surgieron nuevos partidos políticos, tanto en el plano estatal como autonómico, para los que el modelo territorial es, incluso, una cuestión central. Actores políticos que debilitaron a los tradicionales radicalizando, aún más, el debate territorial.

En este contexto, el Tribunal constitucional afrontó en una tremenda soledad la crisis del euro. Crisis en la que los objetivos económicos arrastraron a los sociales, al apostar la zona euro por la contención del gasto público y las medidas de austeridad. Política económica reforzada mediante la gobernanza económica europea y los programas de asistencia económica y financiera. Es evidente que la postura del Tribunal constitucional distaba de ser sencilla, ya que se trataba de avalar o anular decisiones de profundo calado económico, guiadas por consideraciones de oportunidad política. Anularlas habría tenido, sin duda, fuertes consecuencias económicas y habría podido llevar a cuestionar la legitimidad del tribunal. Además, la jurisprudencia anterior tampoco era de gran ayuda.

En primer lugar, la jurisprudencia sobre el Estado autonómico ha sido ingente y exhaustiva careciendo de la flexibilidad necesaria para adaptarse a la intensa actividad legislativa durante la crisis del euro. La apuesta por la definición cerrada e inamovible de los ámbitos materiales, desplazando soluciones cooperativas de concreción de las competencias, conllevó que la única manera de adaptar el reparto competencial a las nuevas necesidades fuera quebrar la jurisprudencia al respecto.

En segundo lugar, los derechos sociales no habían sido desarrollados por la jurisprudencia antes de la crisis, y durante esta el Tribunal constitucional les negó virtualidad alguna. Las decisiones del Tribunal constitucional en materias como derechos laborales²⁵, derecho a la salud²⁶ o seguridad social²⁷ dejaron a los derechos sociales al albur del legislador económico. La elaboración de la constitución social en tiempos de crisis no parece oportuna, pero es de lamentar que el Tribunal constitucional no intentara desarrollar una

²⁴ Al respecto M. González Pascual, *La asimetría consensuada y opcional como solución al conflicto catalán*, en *Istituzioni del federalismo*, 2019, vol. 2.

²⁵ Tribunal Constitucional, sentencia n. 119/2014.

²⁶ Tribunal Constitucional, sentencia n. 139/2016.

²⁷ Tribunal Constitucional, sentencia n. 49/2015.

jurisprudencia que permitiera que la constitución social fuera flexible sin caer en la irrelevancia²⁸. La asimetría entre política económica y política social en la jurisprudencia se proyectó indefectiblemente en las competencias sociales autonómicas y en las competencias del Estado sobre la hacienda general y la deuda del Estado y la ordenación general de la economía

En tercer lugar, el impacto del derecho internacional y supranacional en los ordenamientos nacionales fue particularmente evidente en un Estado que atravesaba serias dificultades económica-financieras, lo que hacía potencialmente mucho más peligroso para la economía nacional contravenir las recomendaciones e informes de organismos financieros. No se puede subestimar la fuerza que, en la práctica, tienen las recomendaciones de los organismos financieros. Aunque las recomendaciones internacionales en el ámbito económico no sean vinculantes, desoír las puede causar serios daños a la economía nacional porque el Estado puede perder la confianza de los mercados internacionales.

En definitiva, la jurisprudencia respondió a la política económica auspiciada en la zona euro para resolver la crisis, sin tomar en consideración no solo valores propios de los derechos sociales, como la solidaridad, sino la posibilidad de llevar a cabo interpretaciones generosas de principios del Estado de derecho, como las expectativas legítimas. Esta jurisprudencia sobre la nula garantía constitucional de los derechos sociales dio cobertura a la relectura de las competencias estatales y autonómicas tanto en materia social, como presupuestaria. Cabe preguntarse si no habría sido menos perjudicial para el principio autonómico y, sobre todo, para la propia coherencia de la jurisprudencia haber reconocido el impacto que, de facto, estaba teniendo la crisis económica en las decisiones judiciales.

Precisamente la necesidad de dar una respuesta rápida a la crisis económica fue clave en la jurisprudencia del Tribunal constitucional portugués para aceptar las primeras medidas de austeridad propuestas por el Ejecutivo portugués, en la misma medida en que la duración de la crisis llevó a la inconstitucionalidad de aquellas medidas para las que el Ejecutivo había contado con más tiempo²⁹. Este camino no es ajeno al derecho, al que la economía

²⁸ Postura muy diferente de la mantenida por los Tribunales constitucionales italiano y portugués. Al respecto, C. Fasone, *La Corte Costituzionale italiana sui diritti sociali, alla prova della crisi dell'eurozona*, en C. Margiotto (ed.) *Europa; Diritto della Crisi e Crisi del Diritto*, Bologna, Il Mulino, 2018, y A. Guerra Martins, *Constitutional Judge, Social Rights and Public Debt Crisis*, en *Maastricht Journal*, vol. 22/2015, p. 690.

²⁹ De hecho declaró constitucionales múltiples medidas de austeridad en tanto temporales, siendo su renovación anual lo que las hizo inconstitucionales en cuanto se volvieron permanentes. Tribunal constitucional portugués, sentencias n. 396/2011 y 413/2014. Al respecto, M. González Pascual, *The Charter in times of crisis: the empowerment of economic rights*, en S. De Vries (ed.). *EU Citizen's economic rights in action*, Massachusetts, Edgar Elwar, 2018, pp. 151 y ss.

le ha marcado el paso a lo largo de la historia en numerosas ocasiones³⁰. Mantener la ficción jurídica de que las decisiones se toman en el vacío, al margen de su impacto final y del contexto, puede acabar generando muchas más incongruencias que aceptar la constitucionalidad excepcional de una medida, ya que eso facilita reconducir la jurisprudencia tras la crisis sin perder la coherencia. De hecho, cabe preguntarse hasta qué punto no fue tanto la crisis económica como la crisis catalana lo que empujó al Tribunal constitucional español a una defensa a ultranza de su posición como intérprete ajeno a los vaivenes socio-económicos, así como a no cuestionar las decisiones del Estado.

4. La respuesta a la crisis de la COVID-19, hacia una mayor cooperación.

La situación política dio un vuelco el día 1 de junio de 2018 cuando Mariano Rajoy fue depuesto como presidente del Gobierno y en su lugar fue elegido Pedro Sánchez, tras una moción de censura apoyada, entre otros, por los partidos nacionalistas vasco y catalán. El cambio en el Gobierno trajo consigo un cambio en el papel de los partidos nacionalistas y en las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas, hecho que se reflejó en una menor conflictividad ante los tribunales, y en un aumento de la cooperación.

Particularmente destacado fue el auge de la cooperación bilateral. Así, respecto de la Generalitat de Catalunya, el 1 agosto de 2018 se reunió la Comisión bilateral de cooperación Generalitat-Estado, el 6 septiembre se reunió la Junta de seguridad, el 25 septiembre se reunió la Comisión mixta de asuntos económicos y fiscales y el 15 de octubre se reunió la Comisión de infraestructuras. Asimismo, se reunieron la Comisión bilateral de cooperación Estado- Aragón el 19 de noviembre de 2018, la Comisión de cooperación Castilla y León- Estado, el 18 de febrero de 2019, la Comisión bilateral Generalitat valenciana – Estado, el 21 de febrero de 2019 y la Comisión mixta de transferencias Gobierno del País Vasco- Gobierno del Estado, los días 22 de junio de 2018, 26 de noviembre de 2018, 5 de febrero de 2020 y el 20 de febrero de 2020. En consecuencia, la cooperación bilateral se vio claramente impulsada por el nuevo escenario político, situación que derivó en una intensa cooperación multilateral con la crisis de la COVID-19

³⁰ L. Fisher, *Constitutional Dialogues. Interpretation as Political Process*, New Jersey, Princeton University Press, 1988, p. 74

Europa empezó a tomar conciencia de la dimensión de la crisis del coronavirus cuando el primer ministro Giuseppe Conte decretó el confinamiento de Lombardía y de otras once provincias del norte de Italia el 8 de marzo de 2020, cuarentena que extendió al resto de Italia solo dos días después. Se habían celebrado dos sesiones extraordinarias del Consejo de los ministros de sanidad, los días 13 de febrero y 6 de marzo, pero las medidas seguían limitándose a restringir los viajes a zonas de riesgo fuera de Europa. Cuando Italia primero y España cuatro días después tomaron la drástica medida de poner en cuarentena todo el país, Europa empezó a atisbar la dimensión del problema. La crisis sanitaria era grave y tendría serias consecuencias socio- económicas para Europa. La pandemia derivó en una crisis global, asimétrica y asincrónica que sometió a un profundo letargo a importantes sectores económicos, agravando las desigualdades y la pobreza en Europa.

Por lo que respecta al Estado autonómico, la crisis de la COVID-19 produjo dos fenómenos paralelos. De una parte, la declaración inicial del estado de alarma convirtió al Gobierno central en autoridad competente³¹, sin embargo esta centralización se fue suavizando a lo largo de la pandemia. Así, ya en el *Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020*, se estableció que las medidas generales podían ser adaptadas a las necesidades, y prioridades de cada territorio, previo acuerdo entre el Estado y las Comunidades autónomas³². Este creciente papel de las Comunidades autónomas alcanza su punto álgido en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, ya que establece que los Presidentes autonómicos son las autoridades competentes delegadas en el marco del estado de alarma (Artículo 2.1, Real Decreto 926/2020). De este modo, se pasó de una gestión del estado de alarma centralizada a una gestión fundamentalmente autonómica del mismo.

³¹ El Artículo 4 del *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19* declaró al Gobierno autoridad competente en línea con lo previsto en la Ley Orgánica n. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

³² «En el proceso de desescalada de las medidas adoptadas como consecuencia de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, el Gobierno podrá acordar conjuntamente con cada Comunidad autónoma la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, con el fin de adaptarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria en cada comunidad autónoma. En caso de acuerdo, estas medidas serán aplicadas por quien ostente la Presidencia de la Comunidad autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio» (Artículo 4, *Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020*).

De otra parte, se disparó exponencialmente la cooperación multilateral, llevándose a cabo videoconferencias entre todos los Presidentes autonómicos con el Presidente del gobierno cada domingo desde que fue decretado el estado de alarma el día 15 de marzo de 2020 hasta el 14 de junio³³, y disparándose la cooperación sectorial con una ingente actividad de las conferencias sectoriales³⁴.

Esa mayor relevancia y frecuencia de las reuniones de los Presidentes autonómicos con el Presidente del gobierno tuvo varias causas. En primer lugar, y de manera principal, la situación política. Se comprueba, una vez más, el vínculo indudable entre la cooperación intergubernamental y la salvaguarda política del principio autonómico. El cambio en la correlación de fuerzas a partir de la moción de censura modificó sustancialmente la dinámica del Estado autonómico reforzando la relación entre actores territoriales e impulsando los mecanismos previstos de cooperación entre los mismos.

En segundo lugar, si en un primer momento se fomenta fundamentalmente la cooperación bilateral tras la moción de censura, la crisis de la COVID-19 impulsó también la multilateral, posiblemente por la inercia cooperativa que una pandemia está llamada a provocar en cualquier sistema político. El hecho cierto de que la crisis afectaba a todos los territorios, aunque en distinta medida, que las decisiones adoptadas en uno podían perjudicar las tomadas por otro y que era de una gravedad inédita, impulsó también la cooperación multilateral. Asimismo, tampoco cabe rechazar la hipótesis de que, tras la centralización provocada por la crisis del euro, se produjera un cambio en la estrategia de unos actores territoriales que habían visto decrecer sus competencias y capacidad de influencia.

Por último, la cooperación multilateral, es mucho más exitosa en contextos de gobiernos de coalición, gobiernos que son clara mayoría en la actualidad. La pérdida de capacidad de decisión que conlleva la cooperación es menor para los partidos que gobiernan en coalición que para el partido que conforma un gobierno monocolor. En los gobiernos de coalición el reparto del poder es parte del proceso diario de toma de decisiones, lo que crea condiciones más favorables para una cooperación fructosa también con otros actores políticos. Además, cuando los gobiernos de coalición se forman en diferentes niveles de gobierno, los mismos

³³ Con posterioridad se celebraron otras tres Conferencias de presidentes, de manera que a lo largo del año 2020 dicha Conferencia se ha reunido en dieciséis ocasiones.

³⁴ De hecho a lo largo del 2020 las conferencias sectoriales se reunieron en 166 ocasiones, frente a las 66 y 59 ocasiones de los años 2018 y 2017, descartando el 2019 al ser un año eminentemente electoral. La diferencia es abrumadora. Es cierto que, de esas 166 reuniones, 82 fueron del Consejo interterritorial del sistema de salud, pero la diferencia sigue siendo notable.

partidos son simultáneamente parte de diferentes gobiernos y, por tanto, hay una convergencia de intereses y de posición ideológica que disminuye la probabilidad de conflicto. Asimismo, en sistemas de coalición es menos frecuente que el ciclo electoral modifique de manera brusca la configuración de los gobiernos y tienden a ser más estables. Estabilidad que hace particularmente beneficioso llegar a acuerdos a largo plazo, mientras que en sistemas de partidos monocolor la expectativa de una victoria electoral disminuye el interés en la institucionalización de una cooperación que le restaría capacidad decisión en un futuro cercano³⁵.

Por tanto, la existencia de gobiernos de coalición en los diferentes niveles de gobierno sería un factor explicativo del éxito o no de una cooperación multilateral con importante contenido político³⁶. En pocas palabras, se puede afirmar que los sistemas bipartidistas hacen que disminuya la cooperación multilateral, mientras que esta es particularmente fructuosa en escenarios multipartidistas³⁷.

La crisis del COVID-19, en este sentido, instigó una creciente coordinación que evitó la centralización que produjo la crisis del euro. La simultaneidad de una crisis sanitaria y socio- económica de dimensión internacional, con la consiguiente interdependencia entre los Estados miembros de la UE, fomentó una unidad de acción, una necesidad de respuestas rápidas y coordinadas, y una exigencia de claridad en las decisiones, y en la ejecución de estas que habría perjudicado al nivel de gobierno que fuera percibido como obstáculo a la hora de alcanzar estos objetivos. En este sentido, los entes descentralizados tuvieron que apostar por una mayor cooperación entre ellos, cooperación que en el caso español solo tiene lugar en el seno de las distintas conferencias verticales. Conferencias de valor político residual más allá de los casos de la Conferencia de asuntos relacionados con la Unión europea y la Conferencia de presidentes, de ahí que sea fácil comprender las fuerzas renovadas de esta última.

³⁵ N. Bolleyer, *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*, Oxford, OUP, 2009, pp. 6-7.

³⁶ El único sistema que no sigue esta regla es el federalismo alemán. Ahora bien, en el caso alemán el Bundesrat centraliza la cooperación multilateral, no pudiendo considerarse una segunda cámara sino un órgano constitucional que propicia el encuentro entre gobiernos y la participación de los mismos en las decisiones federales. Esta configuración única del Bundesrat explicaría el éxito de la cooperación en Alemania, hasta el punto de haberse acuñado el término federalismo cooperativo para referirse al caso alemán, con independencia de la configuración de los gobiernos a nivel federal o estatal. J. Poirier y Ch. Saunders, *Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems*, en J. Poirier, Ch. Saunders y J. Kincaid (ed.) *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Oxford, OUP, 2015, p. 450.

³⁷ N. Bolleyer, *supra*, p. 36.

Al respecto, es necesario destacar cómo la Conferencia de presidentes no solo se ha reunido con más frecuencia³⁸, sino la importancia política de sus decisiones. Así, el Artículo 14 del *Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre*, estableció que la Conferencia de presidentes podía formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma transcurridos cuatro meses desde su declaración, previo acuerdo favorable del Consejo interterritorial del sistema nacional de salud a la vista de la evolución de los indicadores, sanitarios epidemiológicos, sociales y económicos.

Esta previsión, inédita en nuestro sistema constitucional, era consecuente con el hecho de que los Presidentes de los Gobiernos autonómicos fueron las autoridades competentes delegadas en el marco del estado de alarma declarado el 25 de octubre. Presidentes que solicitaron el estado de alarma. Por tanto, el estado de alarma se inició porque así lo quisieron un número destacado de presidentes autonómicos, se gestionó individualmente en su territorio por cada Comunidad autónoma, siendo su presidente la autoridad delegada y podía llegar a su fin porque así lo decidan los Presidentes de los Gobiernos autonómicos, de común acuerdo con el Presidente del Gobierno. La importancia política de esta decisión difícilmente puede minusvalorarse.

Decisión que, sin duda, trajo causa del aumento de confianza entre administraciones durante la gestión de la pandemia. Si en un primer momento se centraliza la gestión, posteriormente se empieza a abrir gradualmente el campo de actuación de las Comunidades autónomas, a la vez que se sigue impulsando con denuedo la cooperación multilateral. La experiencia de cogestión compartida a lo largo de la pandemia, la enormidad del reto sanitario y socioeconómico y la responsabilidad que implicaba, empujaron a una profundización de la cooperación en un tiempo record.

Esta evolución es coherente con el auge de la cooperación intergubernamental en todos los sistemas políticamente descentralizados, especialmente en el marco de la europeización y la globalización³⁹. No en vano, en las áreas caracterizadas por una mayor interdependencia se ha producido un claro incremento del poder federal que trae causa de la búsqueda de una mayor coordinación. Dicha coordinación tiende a ser jerárquica cuando es preciso dar una respuesta rápida ante la aparición de un problema nuevo, lo que implica que se acabe formulando por la federación una respuesta unilateral en perjuicio del autogobierno⁴⁰. La

³⁸ Desde su primera reunión, en octubre de 2004, hasta marzo de 2020 solo se había reunido en seis ocasiones.

³⁹ A. Benz, *Dimensions and dynamics of federal regimes*, *supra*, p. 82.

⁴⁰ J. Schnabel, *Committed to Coordination? Intergovernmental Councils as a Federal Safeguard*, en *Swiss Political Science Review*, n. 23(2)/2017, p. 195.

necesidad de una respuesta coordinada y homogénea ante una crisis profunda, con serias consecuencias para el entramado socio- económico de un país, que puede precisar la negociación con un actor externo particularmente fuerte en un momento de debilidad del Estado, crea la tentación de centralizar la respuesta. En las crisis sufre el mayor impacto el actor que tarda más en agregar los intereses, idear una propuesta de solución y presentarla de manera coherente. La coordinación intergubernamental contrarresta esta tendencia porque garantiza una coordinación que responde a los intereses de todos los niveles, dando una respuesta conjunta que reparte los beneficios, pero también los costes. Por ello, la apuesta por la cooperación permitió que las Comunidades autónomas tuvieran un papel protagónico durante la crisis de la COVID-19, mientras que durante la crisis del euro apenas tuvieron margen de decisión.

5. *¿Estado jurisdiccional autonómico o incipiente Estado cooperativo?*

La coincidencia de la crisis del euro con la crisis catalana puso a prueba las salvaguardas del principio autonómico, ya que solo la salvaguarda judicial siguió operativa. Salvaguarda incompleta e imperfecta, como todas, que construyó una jurisprudencia particularmente centralizadora en un contexto de crisis económica y política. La situación política sufrió un cambio sustancial, primero por la aparición de gobiernos de coalición en el plano estatal y autonómico, y después por la crisis de la COVID- 19 dando un enorme vigor a la salvaguarda política y, con ella, a la cooperación.

Suele señalarse la falta de una cultura de cooperación en el sistema constitucional español, la escasa confianza entre los actores políticos como obstáculo al correcto funcionamiento de cualquier sistema de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico⁴¹. Es evidente que la desconfianza entre actores territoriales permea el sistema jurídico. Resulta muy significativo que la Constitución prevea exhaustivamente las vías para recurrir ante los tribunales las decisiones adoptadas por el Estado o por las Comunidades autónomas y, al mismo tiempo, su única previsión respecto de la cooperación territorial, el Artículo 145.2 CE, revele una profunda desconfianza hacia las Comunidades autónomas.

⁴¹ M. J. Garcia Morales, *El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España... ¿Trabajan juntos?*, en *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2016, p. 161.

La falta de espacios para el acuerdo político y la desconfianza entre actores, incluso antagónicos, propició que el funcionamiento del sistema recayera sobre los hombros del Tribunal constitucional, con la vana esperanza de que la ficción jurídica de que las actividades a desempeñar sobre una realidad socioeconómica cambiante podían ser repartidas conforme a una lógica inapelable, generaría seguridad al sistema. Esta apuesta ciega por la salvaguarda judicial, sin embargo, tampoco debería causar sorpresa. No en vano, el derecho es el sistema al que acudimos por defecto para resolver los conflictos cuando no confiamos en la otra parte⁴².

Sin embargo la confianza suele ser el destino, no el punto de partida. La confianza se gana de manera gradual mediante un proceso lento. En este sentido, el federalismo, y también el sistema autonómico, es un juego que se repite una y otra vez, de tal manera que el gobierno que hoy cuestiona la decisión de otro ante un tribunal, mañana verá cuestionada la suya. El gobierno que hoy cede en la negociación frente a la postura de otro, mañana precisará que se ceda ante la suya. En otras palabras, la confianza es la savia de los sistemas descentralizados, indispensable para su correcto funcionamiento.

Confianza que se alcanza a lo largo del tiempo, disminuyendo paulatinamente el recurso a los tribunales y ampliando los espacios para el acuerdo político. Confianza que permitió pasar de un estado de alarma ciertamente centralizado, a una *desescalada* acordada y compartida, para llegar a un estado alarma de gestión fundamentalmente autonómica. Confianza que puede dar pasos atrás, como sucedió entre los Gobiernos del Estado y de la Comunidad de Madrid, que en un intervalo breve de tiempo pasaron de convocar un grupo de trabajo conjunto a enfrentarse en los tribunales⁴³.

Cuando la crisis de la COVID-19 impactó en España quedó al descubierto la profunda debilidad de nuestro sistema de cooperación. Fue necesario un golpe de timón hacia una mayor colaboración e imbricación entre actores políticos que permitiera dar una respuesta coordinada a un problema global, a la vez que atender al hecho indudable de que la pandemia no afecta por igual, ni a la vez, a todos los territorios⁴⁴. Respuestas diferentes que también exige la autonomía política,

⁴² U. Frevert, *Vertrauensfragen: Eine Obsession der Moderne*, Munich, C.H. Beck, 2013.

⁴³ M. González Pascual. *From the euro- crisis to the COVID-19: lessons learned and to be learnt by Regional States. Italy and Spain*.

⁴⁴ EU Annual Regional and Local Barometer: COVID-19: a regional health crisis <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>.

En todo caso, la auténtica prueba de fuego para la colaboración intergubernamental en España apenas había empezado. La pandemia no solo trajo una terrible crisis sanitaria sino también una profunda crisis- socioeconómica. La lucha contra esta segunda no solo exige decidir conjuntamente qué medidas tomar para afrontarla, sino también como compartir la carga⁴⁵. El incentivo para buscar un culpable es demasiado grande. No en vano, la crisis de la COVID-19 ha sido definida como un complejo problema intergubernamental. Necesita la cooperación intergubernamental para que haya una respuesta política efectiva y legítima pero, al mismo, hace la colaboración particularmente difícil⁴⁶. Una situación compleja a la que golpea la guerra en Ucrania. Una guerra que vuelve a requerir una respuesta europea, tensiona la economía y amenaza con impactar duramente en un tejido social aún no recuperado.

Esta situación extraordinariamente compleja debe ser afrontada por un sistema de cooperación aún frágil, con escaso soporte constitucional y una clara falta de estabilidad. El acuerdo político es especialmente necesario en situaciones de crisis, de búsqueda del equilibrio entre la necesidad de dar una respuesta coordinada con base en parámetros compartidos, y el derecho a adaptar estos parámetros a las necesidades e identidades de los diferentes territorios. En este sentido, el sistema se encuentra en una encrucijada, ya que la cooperación sigue precisando reforzarse, mientras perviven las pulsiones centralizadoras de una jurisprudencia omnipresente

Así, de una parte, se ha intentado relanzar la cooperación mediante una reforma del reglamento de la Conferencia de presidentes que busca situarla en la cúspide del sistema de cooperación, dándole prerrogativas para dirigir el trabajo del conjunto de los órganos cooperativos y dotándola de una cierta institucionalización.

Paralelamente, la jurisprudencia ha desacreditado la posición central de las Comunidades autónomas, y de la Conferencia de presidentes, durante la pandemia, al declarar inconstitucional la delegación de competencias a las Comunidades autónomas durante el segundo estado de alarma de alcance nacional⁴⁷. Si bien el estado de alarma había finalizado cuando el Tribunal puso su sentencia puede reforzar la dinámica habitual del

⁴⁵ A. Benz, “*Maßnahmen in der Corona-Krise. Vorteil Föderalismus*”, in <https://www.hss.de/news/detail/vorteil-foederalismus-news6146/>.

⁴⁶ M. Paquet y R. Schertzer, *COVID-19 as a complex intergovernmental problem*, en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 53/2020, p. 344.

⁴⁷ Tribunal constitucional, sentencia n. 183/2021.

Estado autonómico. Una dinámica que prioriza el recurso a los tribunales frente al acuerdo político.

No obstante, la cooperación intergubernamental sigue siendo elevada en el sistema constitucional español, impulsada por una sucesión de crisis que desborda la capacidad de las administraciones por separado. Una cooperación que podría permitir al Estado autonómico ser flexible y, por tanto, sólido más allá de los ciclos electorales y de la labor de los jueces. Flexibilidad y solidez sin la que no puede afrontar con perspectiva de éxito una crisis de cierta entidad. La experiencia adquirida durante la pandemia puede ser la principal palanca de cambio del Estado autonómico español inmerso, como está, en una nueva crisis de alcance internacional de dimensiones inéditas.

Abstract: El Estado autonómico ha vivido en la última década tres crisis profundas: la crisis del euro, la crisis sanitaria de la COVID-19 y la crisis territorial por el enfrentamiento entre el Estado y la Generalitat de Catalunya. En la actualidad, se adentra en una cuarta crisis provocada por la guerra en Ucrania. En este marco, el presente trabajo se adentra en los parámetros desde los que el Estado autonómico afrontó la crisis del euro y la pandemia, con el objetivo de analizar si el sistema autonómico ha cambiado o sigue lastrado por su tradicional desacuerdo e inflexibilidad. Análisis que se lleva a cabo recurriendo a la conocida teoría de las salvaguardas del federalismo.

Abstract: The Spanish regional State has gone through three crisis during the last decade: the euro-crisis, the pandemic and the struggle between the Spanish and the Catalan governments. In this context, this article analyses how the Spanish Regional State dealt with both the Euro-crisis and the pandemic. Such analysis is made within the framework of the well-known theory of the safeguards of federalism. The goal is to ascertain whether the impact of the crisis has changed the dynamic of the Spanish Regional State.

Palabras clave: salvaguardas – cooperación – COVID-19 – crisis del euro.

Key words: safeguards – cooperation – COVID-19 – euro-crisis.