



ΙΟΝΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΞΕΝΩΝ ΓΛΩΣΣΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΡΜΗΝΕΙΑΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΜΕ ΘΕΜΑ:

Μετάφραση και Σχολιασμός του άρθρου «Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain» (2010), του Carles Viver Pi-Sunyer

ΕΠΟΠΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ:
ΚΕΛΑΝΔΡΙΑΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ
ΠΑΡΙΑΝΟΥ ΑΝΑΣΤΑΣΙΑ

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΒΛΑΧΟΝΙΚΟΛΟΥ ΑΝΑΣΤΑΣΙΑ
Α.Μ: Ε 2014 027

ΚΕΡΚΥΡΑ, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2019

**Μετάφραση και Σχολιασμός του άρθρου «Impact of the Global
Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain»
(2010), του Carles Viver Pi-Sunyer**

Ευχαριστίες

Έπειτα από τέσσερα χρόνια γεμάτα καινούριες γνώσεις, εμπειρίες, εύκολες και δύσκολες στιγμές, θα ήθελα πρώτα από όλα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου όχι μόνο για την οικονομική αλλά και για την ηθική και συναισθηματική της στήριξη στο όμορφο αυτό ταξίδι· ακόμη, θα ήθελα να τους ευχαριστήσω για την ορθή καθοδήγησή τους σε κάθε μου βήμα και για την υποστήριξή τους σε κάθε μου απόφαση. Δεν θα μπορούσα να μην ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Παναγιώτη Κελάνδρια για την πολύτιμη βοήθειά του στη σύνταξη και τέλος στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας, για τις χρήσιμες πληροφορίες και τις πηγές που μου παρέθεσε ώστε να έχω ένα όσο το δυνατόν καλύτερο αποτέλεσμα. Θα ήθελα επίσης, να ευχαριστήσω την κα Αναστασία Παριανού η οποία δέχτηκε να συμμετάσχει στην εποπτεία της παρούσας εργασίας. Τέλος, θα ήθελα να πω ένα μεγάλο ευχαριστώ σε όλους τους καθηγητές του τμήματος Ξένων Γλωσσών Μετάφρασης και Διερμηνείας για το εξαιρετικό τους έργο, για τις γνώσεις που μας μετέδωσαν και που ήταν δίπλα μας όλα αυτά τα χρόνια, έτοιμοι να λύσουν κάθε μας απορία και να μας οδηγήσουν στον δρόμο προς την επιτυχία.

Θα ήθελα επομένως να αφιερώσω αυτήν την εργασία σε όλους αυτούς τους ανθρώπους καθώς και στην όμορφη Κέρκυρα που μου προσέφερε τα τέσσερα ομορφότερα χρόνια της ζωής μου και μου έδινε δύναμη να συνεχίζω να προσπαθώ.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	6
ΜΕΡΟΣ Α	8
Ι. Μετάφρασμα	8
ΙΙ. Πρωτότυπο Κείμενο	58
ΜΕΡΟΣ Β	119
Ι. Σχολιασμός της μεταφραστικής εντολής	119
ΙΙ. Ανάλυση του κειμένου αφετηρίας	121
ΙΙΙ. Μεταφραστικά προβλήματα και αιτιολόγηση λύσεων	121
Επίμετρο	128
Βιβλιογραφία	129

Πρόλογος

Η παρούσα πτυχιακή εργασία έχει ως αντικείμενο τη μετάφραση του άρθρου με τίτλο «Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain» του Carles Viver Pi-Sunyer, το οποίο δημοσιεύτηκε στο περιοδικό *L' Europe en Formation* (2010/4, N°358)¹.

Ο Carles Viver Pi-Sunyer είναι νομικός και καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Pompeu Fabra στη Βαρκελώνη. Διετέλεσε δικαστής του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ισπανίας (1992-2001) και το έτος 2004 διορίστηκε Διευθυντής του Ινστιτούτου Αυτόνομων Μελετών (*Institut d' Estudis Autonomics*) της Κυβέρνησης της Καταλονίας και προσέφερε τεχνικές συμβουλές για την εκπόνηση της προτεινόμενης μεταρρύθμισης του Καταστατικού Αυτονομίας της Καταλονίας (2006).

Το ως άνω άρθρο συντάχθηκε και δημοσιεύτηκε τον Απρίλιο του 2010 και εξετάζει την επίδραση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης στην Ισπανία. Ο λόγος που επέλεξα τη μετάφραση ενός ειδικού οικονομικού κειμένου σχετίζεται άμεσα με το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια ο τομέας της ειδικής και ειδικότερα της οικονομικής μετάφρασης έχει αρχίσει να αποτελεί αντικείμενο συστηματικής επιστημονικής ενασχόλησης. Παράλληλα, ο ρόλος του μεταφραστή ειδικών κειμένων ως «πολυπολιτισμικός ειδικός» και «μεταφραστής του μέλλοντος» (Schmitt 1999a:35) καθιστά τη μετάφραση ειδικών-οικονομικών κειμένων ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα. Στα ανωτέρω, θα πρέπει να προστεθεί και το γεγονός ότι τα οικονομικά κείμενα, μολονότι ειδικά, εγείρουν το ενδιαφέρον του ευρύτερου κοινού και άρα υπάρχει αυξημένη ζήτηση για τη μετάφρασή τους. Η

¹ Και στη διαδικτυακή ιστοσελίδα <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2010-4-page-61.htm>

δε επιλογή του συγκεκριμένου άρθρου έγινε λόγω του ιδιαίτερου ενδιαφέροντος που κατά γενική ομολογία προκαλεί η οικονομική κρίση, ως παγκόσμιο φαινόμενο το οποίο αγγίζει μεγάλο αριθμό χωρών, συμπεριλαμβανομένης της χώρας μας, ιδίως τα τελευταία χρόνια, και το οποίο έχει αποκτήσει μεταξύ άλλων έντονες κοινωνικοπολιτικές προεκτάσεις.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η μετάφραση του συγκεκριμένου άρθρου από την αγγλική στην ελληνική γλώσσα (Μέρος Α, Κεφάλαια Ι και ΙΙ), ο σχολιασμός της μεταφραστικής εντολής - (Μέρος Β, Κεφάλαιο Ι), η ανάλυση του κειμένου αφετηρίας (Μέρος Β, Κεφάλαιο ΙΙ) και η παρουσίαση των μεταφραστικών προβλημάτων και των αιτιολογημένων λύσεων που δόθηκαν (Μέρος Β, Κεφάλαιο ΙΙΙ).

ΜΕΡΟΣ Α

I. Μετάφρασμα

Επίδραση της Παγκόσμιας Οικονομικής Κρίσης στην Πολιτική Αποκέντρωση στην Ισπανία

Carles Viver Pi-Sunyer

Διευθυντής του Institut d' Estudis Autonòmics (Βαρκελώνη), Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Pompeu Fabra (Βαρκελώνη)

I.Εισαγωγή

Παρά τα όσα θα μπορούσε να συνάγει κανείς από τον τίτλο του, αυτό το άρθρο αποσκοπεί στην ανάλυση της επίδρασης της οικονομικής κρίσης στο ισχύον σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης στην Ισπανία, αλλά και στην επίδραση της αποκέντρωσης στην οικονομική κρίση.

¹ Ειδικότερα, σκοπός μου είναι να ερευνήσω αν η κρίση έχει μεταβάλλει το πλαίσιο λειτουργίας του επονομαζόμενου «κράτους των αυ-

¹Εισήγηση που παρουσιάστηκε στην ετήσια διάσκεψη της Διεθνούς Ένωσης Κέντρων Ομοσπονδιακών Σπουδών (International Association of Centres for Federal Studies, IACFS) που πραγματοποιήθηκε στη Φιλαδέλφεια την 16η και την 17η Σεπτεμβρίου 2010 με θέμα «Φεντεραλισμός και η Παγκόσμια Οικονομική Κρίση: Επίδραση και Απαντήσεις». Στη διάσκεψη συμμετείχε και η Ομάδα Φεντεραλισμού της Διεθνούς Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (International Political Science Association, IPSA). Η ποικιλία των θεμάτων που εξετάζονται και ο διεπιστημονικός προσανατολισμός του άρθρου αντανakλά το εύρος του ερωτηματολογίου που ανέπτυξαν οι συντονιστές της διάσκεψης, καθηγητές A. Tarr και J. Kincaid. Παρά την πολυπλοκότητα του θέματος που αναλύθηκε, ο στόχος των αρχικών εισηγήσεων ήταν μετριοπαθής: να παρουσιάσει τις σημαντικότερες πληροφορίες για τις χώρες που αποτελέσαν αντικείμενο μελέτης και να πραγματοποιήσει μια πρώτη ανάλυση που θα διευκολύνει τη συγκριτική μελέτη περιπτώσεων και τη συζήτηση. Το άρθρο βελτιώθηκε χάρη στις κριτικές και τις προτάσεις των

τονομιών»² και ειδικότερα αν έχει μεταβάλλει τη συνταγματική θέση των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις. Ομοίως, σκοπός μου είναι να διακρίνω αν η πολιτική αποκέντρωση έχει επηρεάσει τα χαρακτηριστικά της οικονομικής κρίσης στην Ισπανία, το είδος των μέτρων που λαμβάνονται για την καταπολέμησή της, την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα αυτών των μέτρων.

Για λόγους σαφήνειας και προκειμένου να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά, το παρόν άρθρο διακρίνει μεταξύ της ανάλυσης της οικονομικής κρίσης και της ανάλυσης των μέτρων που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή της. Έτσι, μετά την εισαγωγή αυτή, η Ενότητα II παρουσιάζει συνοπτικά την οικονομική κρίση με αριθμητικά στοιχεία, η Ενότητα III εξετάζει τις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και νομικές επιπτώσεις της κρίσης και η Ενότητα IV αναλύει την επίδραση του «κράτους των αυτονομιών» στα χαρακτηριστικά της οικονομικής κρίσης στην Ισπανία.

Το δεύτερο μέρος του άρθρου ακολουθεί την ίδια δομή, αυτή τη φορά σχετικά με τα μέτρα που ελήφθησαν από τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση της κρίσης: περιγράφει τα μέτρα (Ενότητα V), αναλύει τις επιπτώσεις αυτών στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης (Ενότητα VI) και μελετά την επίδραση του συστήματος στην επάρκεια και στην αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων (Ενότητα IV). Το άρθρο κλείνει με τα συμπεράσματα, με τα οποία σε γενικές γραμμές εκφράζω την άποψη ότι, προς το παρόν, η κρίση έχει διαδραματίσει έναν ουσιαστικά ουδέτερο ρόλο στην πολιτική αποκέντρωση και ότι η τελευταία έχει διαδραματίσει έναν ουσιαστικό ουδέτερο ρόλο στην κρίση και στα μέτρα που έχουν ληφθεί για την αντιμε-

καθηγητών Josep Maria Vallés και Nuria Bosch και των συναδέλφων μου στο Institut d'Estudis Autònomicos.

² Στην παρούσα εισήγηση ο όρος «κράτος» αναφέρεται στην κεντρική ή ομοσπονδιακή κυβέρνηση σε ένα ομοσπονδιακό κράτος και ο όρος «αυτόνομη κοινότητα» αναφέρεται σε ένα κράτος ή σε περιοχές στην ομοσπονδία.

τώπισή της. Σε αυτή την τελευταία ενότητα προσπαθώ να δώσω πιθανές εξηγήσεις για αυτό το διττό φαινόμενο.

II. Η οικονομική κρίση με αριθμητικά στοιχεία

Παρά το γεγονός ότι είναι παγκόσμια, η οικονομική κρίση είχε πολύ διαφορετικές οικονομικές επιπτώσεις σε διάφορες χώρες. Στην Ισπανία, οι επιπτώσεις της παγκόσμιας κρίσης διακρίνονται από τη χαρακτηριστική παθογένεια της οικονομικής κρίσης που συνέβαλε στην ενεργοποίησή της και από την έκτασή της και τον πιθανό οικονομικό και κοινωνικό απόηχό της.³ Εν ολίγοις, η κρίση είναι πιο βαθιά στην Ισπανία απ' ό τι στην πλειοψηφία των χωρών και κατά συνέπεια και στην πλειοψηφία των ομοσπονδιακών ή πολιτικά αποκεντρωμένων κρατών. Έτσι, υπό αυτήν την άποψη, η Ισπανία φαίνεται να συνιστά μια καλή περίπτωση μελέτης.

Το μέγεθος της οικονομικής κρίσης στην Ισπανία είναι εμφανές σε σημαντικούς δείκτες όπως στην απότομη και συνεχή πτώση του *ΑΕΠ* (το οποίο ανήλθε σε -3,6% στα τέλη του 2009 και προκάλεσε ύφεση που διήρκεσε επτά τρίμηνα)⁴ στη μεγάλη πτώση του δείκτη τιμών καταναλωτή (*ΔΤΚ*) και στον αποπληθωρισμό που διήρκεσε οκτώ μήνες⁵ στην ιδιαίτερα σημαντική *μείωση των εσόδων* σε όλα τα επίπεδα δια-

³ Σε μία έκθεση που χρονολογείται από τον Ιούνιο του 2010, ο ΟΟΣΑ αναφέρει, μεταξύ λοιπών επιπτώσεων, τη μείωση του ΑΕΠ, την αύξηση της ανεργίας και την αύξηση των κεφαλαιακών δαπανών.

⁴ Σύμφωνα με αριθμητικά στοιχεία της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας, το 2007 το ΑΕΠ ανήλθε σε 3,6%, το 2008 μειώθηκε σε 0,9%, και το 2009 ανερχόταν σε -3,6%. Τον Ιανουάριο του 2010, η Ισπανία ήταν η μοναδική οικονομία σε ύφεση ανάμεσα στους G20. Σύμφωνα με προβλέψεις που δημοσίευσε η ισπανική κυβέρνηση τον Ιούνιο του 2010, το ετήσιο ΑΕΠ στα τέλη του έτους θα εξακολουθούσε να ανέρχεται στο -0,3%, ενώ στα τέλη του 2011 θα παρουσίαζε θετική αύξηση 1,3%.

⁵ Σύμφωνα με την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, οι τιμές μειώθηκαν κάτω από 0% από τον Μάρτιο έως τον Οκτώβριο του 2009. Ο ετήσιος μέσος όρος παρουσίασε πτώση κατά 0,3% παρά το γεγονός ότι τον Δεκέμβριο ξεπέρασε το 0% - συγκεκριμένα 0,8% - και τον Ιανουάριο του 2010 ήταν 1%. Τον Μάιο του 2010, η ετήσια άνοδος του ΔΤΚ ήταν 1,8%.

κυβέρνησης⁶ στο ανεξέλεγκτο δημόσιο έλλειμμα, που προκλήθηκε κατά το ήμισυ από την κρίση και κατά το ήμισυ από τα μέτρα για την αντιμετώπισή της, το οποίο ανήλθε σε 11,5% στα τέλη του 2009⁷ στην αύξηση του δημόσιου και, ιδιαίτερα, του ιδιωτικού χρέους⁸, στο ποσοστό ανεργίας, το οποίο ανήλθε σε 18,8% τον Δεκέμβριο του 2009 και σε 20,5% τον Ιούλιο του 2010 – ένα από τα υψηλότερα στην Ευρώπη, όπου ο μέσος όρος είναι 9,5%· στην οικονομική εξαθλίωση ευρύτερου τμήματος της κοινωνίας, με σημαντική άνοδο του δείκτη φτώχειας⁹ στην επικίνδυνη αύξηση της *παραοικονομίας*, η οποία ενδέχεται να

⁶ Όπως αναγνώρισε η ισπανική κυβέρνηση τον Ιανουάριο του 2010, το 2007 τα δημόσια έσοδα αντιπροσώπευαν το 41,4% του ΑΕΠ· το 2008 το 37%· ενώ το 2009 περιορίστηκαν στο 34,6%. Ειδικότερα, τα μη χρηματοπιστωτικά δημόσια έσοδα –από φόρους– μειώθηκαν τον Νοέμβριο του 2009 στο 14%.

⁷ Εκ του ελλείματος ποσοστού 11,5%, 6,8% προήλθε από το κράτος, 2,2% από τις ΑΚ και 0,5% από τις τοπικές κυβερνήσεις. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το 2006, η Ισπανία είχε πλεόνασμα 1,0%, το οποίο το 2007 ανήλθε σε 1,9%, ενώ το 2008 ήταν ήδη 4,1%. Ως γνωστόν, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης της ΕΕ επιτρέπει δημόσιο έλλειμμα που δεν θα υπερβαίνει το 3% έως το 2013. Η Ισπανία έχει θέσει ως στόχο έλλειμμα ύψους 9,3% έως τα τέλη του 2010, 6,7% έως το 2011, 4,4% έως το 2012 και 3% έως το 2013. Σύμφωνα με τα προγνωστικά για την ανάπτυξη και τα διαρθρωτικά προβλήματα στην ισπανική οικονομία, οι στόχοι μείωσης του ελλείματος φαίνονται ιδιαίτερα αισιόδοξοι παρά το γεγονός ότι οι στόχοι του 2010 θα μπορούσαν να επιτευχθούν.

⁸ Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους είναι η ακόλουθη: το 2006 ήταν 39,4% του ΑΕΠ· το 2007, 36,1%· το 2008, 39,7% (μεταξύ των χαμηλότερων ποσοστών στην Ευρώπη)· και το 2009, 54,3%. Οι προβλέψεις είναι: 68,7% το 2010 και 74% το 2011. Αντίθετα, το ιδιωτικό χρέος είναι από τα υψηλότερα παγκοσμίως. Το άθροισμα του δημόσιου και ιδιωτικού χρέους στην Ισπανία αντιπροσώπευε το 289% του ΑΕΠ, το οποίο όμως δεν ξεπερνά κατά πολύ αυτό του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο ανέρχεται σε 286% και αυτό της Ολλανδίας το οποίο ανέρχεται σε 284%. Στην πραγματικότητα, στην Ισπανία το πρόβλημα του χρέους περιστρέφεται περισσότερο γύρω από το ιδιωτικό χρέος (από εταιρείες, τράπεζες και ιδιώτες) και το γεγονός ότι οι πιστωτές είναι ξένες τράπεζες παρά γύρω από το ύψος του δημόσιου χρέους.

⁹ Σύμφωνα με το Εθνικό Στατιστικό Ινστιτούτο, το ποσοστό του πληθυσμού που ζει κάτω από το όριο σχετικής φτώχειας ήταν 20,8% το 2010, γεγονός που σηματοδοτεί αύξηση κατά 1,3% σε σχέση με το ποσοστό του προηγούμενου έτος, το οποίο, με τη σειρά του, ήταν υψηλότερο από το ποσοστό του 2008.

αγγίζει το 20% του ΑΕΠ.¹⁰ και τέλος, στις πρωτοφανείς *περικοπές στον προϋπολογισμό* σύμφωνα με το νομοσχέδιο για τον προϋπολογισμό του 2011, με τις οποίες θα επέλθει μείωση των δημόσιων δαπανών κατά 11,5% συγκριτικά με τον προϋπολογισμό του 2010.¹¹

Είναι αλήθεια ότι παρά την καθυστέρηση σε σύγκριση με άλλες χώρες, οι τιμές ορισμένων εκ των ως άνω μεταβλητών άρχισαν πρόσφατα να βελτιώνονται.¹² Ωστόσο, σύμφωνα με δηλώσεις του Αντιπρόεδρου Οικονομίας της κρατικής κυβέρνησης τον Σεπτέμβριο του 2010, η ανάκαμψη της Ισπανίας είναι ακόμα αργή, εύθραυστη και ανομοιογενής.

Σύμφωνα με τις πρακτικά ομόφωνες απόψεις των εμπειρογνομόνων, η σοβαρότητα της κρίσης και οι δυσκολίες της ισπανικής οικονομίας να ανακάμψει οφείλονται σε πολλούς παράγοντες, μεταξύ των οποίων, οι προϋπάρχουσες εσωτερικές οικονομικές ανισορροπίες, η χαμηλή παραγωγικότητα του μοντέλου παραγωγής, το ασυνήθιστα υψηλό ιδιωτικό χρέος, η εξάρτηση από εξωτερική χρηματοδότηση, η κρίση των ταμειωτηρίων - που αντιπροσωπεύουν το 50% του ισπανικού χρηματοπιστωτικού τομέα, και ιδιαίτερα η χρονική σύμπτωση της κρίσης με την κατάρρευση της οικοδομικής βιομηχανίας, η οποία αποτελούσε για χρόνια έναν από τους πυλώνες ανάπτυξης στην ισπανική οικονομία, παρά τη σαφή υπερτροφία αυτής της βιομηχανίας εδώ και

¹⁰ Σύμφωνα με το Υπουργείο Εργασίας, τον Δεκέμβριο του 2009, αυτή αντιπροσώπευε το 16% και 20% του ΑΕΠ - και το 23% σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ. Ο εκπρόσωπος τύπου του κυβερνόντος κόμματος δήλωσε ότι σύμφωνα με στοιχεία του μέχρι τον Ιούνιο του 2010, η παραοικονομία μπορεί να αντιπροσωπεύει το 26% του ΑΕΠ.

¹¹ Οι αποτελεσματικές περικοπές είναι χαμηλότερες καθώς υπήρξαν ήδη σημαντικές περικοπές στους προϋπολογισμούς του 2010. Θα αναλύσουμε αυτό το ζήτημα λεπτομερέστερα στην Ενότητα V.

¹² Για παράδειγμα, η Ισπανία εξήλθε από την ύφεση στο τέλος του πρώτου τριμήνου του 2010 (παρά το γεγονός ότι τα στοιχεία της ετήσιας έκθεσης έδειξαν το ΑΕΠ στο -1,3%, όταν στην Ευρωζώνη ήταν ήδη 0,5%). Ομοίως, το ετήσιο ποσοστό του ΑΕΠ ήταν θετικό από τα τέλη του 2009. Το κρατικό έλλειμμα μειώθηκε στο 42,2% το 2010 (από 5,7% του ΑΕΠ σε 3% τον Αύγουστο). Τα κρατικά έσοδα παρουσίασαν επίσης σαφή άνοδο (ιδίως από τον ΦΠΑ, και ανήλθαν σε 66,2% το 2010).

χρόνια τόσο από άποψη τιμών όσο και από το μέγεθος της αγοράς ακινήτων. Στην Ενότητα IV εξετάζεται, όπως προαναφέρθηκε, αν το γεγονός ότι οι αυτόνομες κοινότητες (ΑΚ) είναι αρμόδιες σε θέματα που σχετίζονται με τα ταμειυτήρια και τη στέγαση, τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την εδαφική ανάπτυξη έχει επηρεάσει τα χαρακτηριστικά της οικονομικής κρίσης.

Προκειμένου να συμπληρωθούν οι πληροφορίες σχετικά με την κρίση, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι αυτή έχει επηρεάσει όλους τους τομείς της οικονομίας¹³ και όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης: κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής.¹⁴ Ωστόσο, πρόκειται για γενικά αποτελέσματα τα οποία δεν είναι ομοιογενή. Συγκεκριμένα, σε ό,τι αφορά τις ΑΚ, ορισμένες έχουν σαφώς επηρεαστεί περισσότερο από άλλες. Όπως αποδεικνύεται από τα στοιχεία που παρείχε η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, καθοριστικός παράγοντας σε αυτές τις διαφορές είναι τα χαρακτηριστικά της οικονομίας και η παραγωγική εξειδίκευση εκάστης ΑΚ. Ειδικότερα, οι ΑΚ που υπέφεραν περισσότερο ήταν εκείνες των οποίων η παραγωγή βασίζεται στη βιομηχανία (Καταλονία, Αραγονία), στον τουρισμό (Βαlearίδες Νήσοι και Κανάριοι Νήσοι) και στην οικοδόμηση (Βαλένθια). Η ανομοιογενής επίδραση της χρηματοπιστωτικής κρίσης διαφαίνεται σε δείκτες όπως η πτώση του ΑΕΠ το 2009. Στην πραγματικότητα, υπάρχουν αρκετές ΑΚ, στις οποίες η πτώση αυτή είναι σημαντικά υψηλότερη από -3,6%, που είναι ο ισπανικός μέσος όρος, για παράδειγμα, είναι - 4,4% στην Καταλονία, -

¹³ Ωστόσο, φαίνεται να έχει επηρεάσει ιδιαίτερα τον τομέα των κατασκευών, του τουρισμού και, γενικότερα, τον τομέα υπηρεσιών και κατασκευής οχημάτων.

¹⁴ Οι επιπτώσεις στο τοπικό επίπεδο είναι πιο δύσκολο να υπολογισθούν, παρόλο που είναι επίσης πολύ σημαντικές. Πράγματι, παρά το γεγονός ότι δεν έχουμε γενικά και επίσημα στοιχεία, μπορούμε να πούμε ότι η κρίση το έχει πλήξει σημαντικά διότι, πρώτον, η χαμηλότερη οικονομική δραστηριότητα έχει οδηγήσει σε άμεση μείωση των εσόδων, ενώ δεύτερον, η κρίση έχει οδηγήσει σε αύξηση της ζήτησης για κοινωνική συνδρομή που παρέχεται από τοπικούς οργανισμούς στους αναξιοπαθούντες (βλ. Francisco Velasco, *Crisis económica y derecho local*, Anuario de Derecho Municipal, αριθ. 3, Μαδρίτη, 20101, Ed Marcial Pons).

4,3% στη Βαλένθια, -4,2% στις Κανάριους Νήσους και -4,1% στην Αραγονία. Αντίθετα, σε άλλες ΑΚ το κατά κεφαλήν ΑΕΠ έχει μειωθεί κάτω από τον μέσο όρο, όπως -2% στην Εξτρεμαδούρα, -2,5% στη Ναβάρρα και -3% στη Γαλικία. Το ποσοστό ανεργίας είναι επίσης αρκετά ανομοιογενές, καθώς κυμαίνεται από 27% στις Κανάριους Νήσους και την Ανδαλουσία έως 12% στη Ναβάρρα και στη Χώρα των Βάσκων.

Στην επόμενη ενότητα, θα αναλύσω αν αυτή η ανομοιογένεια έχει μεταβάλει τον μέχρι σήμερα παραδοσιακό «εξισορροπητικό» ρόλο μεταξύ των ΑΚ του «κράτους των αυτονομιών».

Τέλος, στο ερωτηματολόγιο των διοργανωτών τίθεται ως ερώτημα ποιες είναι οι οικονομικές συνέπειες της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Από την άποψη αυτή, πρέπει να τονίσουμε ότι παρόλο που κάθε ευρωπαϊκό κράτος υπέφερε από την κρίση και εξέρχεται από αυτήν με ποικίλους τρόπους - οι οποίοι εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τα οικονομικά χαρακτηριστικά τους - στην Ισπανία αυτή η συμμετοχή μπορεί να θεωρηθεί συνολικά ως θετική. Βεβαίως τα τελευταία χρόνια οι οικονομικοί κύκλοι της Ισπανίας δεν εναρμονίζονταν με εκείνους της πλειονότητας των ευρωπαϊκών κρατών και αυτό σημαίνει ότι ορισμένες αποφάσεις των ευρωπαϊκών αρχών, ιδίως οι νομισματικές αποφάσεις, συχνά δεν είναι οι πλέον επωφελείς για την Ισπανία. Ωστόσο, σε ό,τι αφορά την κρίση, ιδίως στην πρώιμη φάση της, στην Ισπανία θεωρήθηκε γενικά ότι η υιοθέτηση του ευρώ ήταν σαφώς επωφελής, δεδομένης της παγκόσμιας φύσης της χρηματοπιστωτικής κρίσης και του γεγονότος ότι τα μέτρα που έλαβε η ΕΕ - ιδίως μέτρα οικονομικής τόνωσης - επιτέλεσαν κατευθυντήριο ρόλο για τα μέτρα που υιοθέτησε η Ισπανία¹⁵ και έχουν προσφέρει ιδιαίτερα άμεση ενίσχυση σε συγκεκριμένους τομείς, κυρίως δε στον χρηματοπιστωτικό τομέα.¹⁶

¹⁵Αυτά τα ευρωπαϊκά μέτρα περιλαμβάνονται κυρίως στο Ευρωπαϊκό Σχέδιο Ανάκαμψης της Οικονομίας που εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2008 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Στόχος του σχεδίου είναι η επιβράδυνση, η τόνωση της ζήτησης και η δημιουργία εμπιστοσύνης. Στο πλαίσιο αυτού χορηγήθηκαν 200 δισ. Ευρώ σε επενδύσεις ενεργειακής απόδοσης και σε

Ωστόσο, το θέμα της ένταξης στην ΕΕ ενδέχεται να είναι λίγο πιο αμφιλεγόμενο στη δεύτερη φάση της κρίσης. Τα εξαιρετικά αυστηρά μέτρα λιτότητας που επέβαλε η Ευρώπη, εν μέρει για να αντισταθμίσουν τη δημιουργία του λεγόμενου «ταμείου διάσωσης» αξίας 750 δισ. Ευρώ, το οποίο δημιουργήθηκε τον Μάιο του 2010 για να αντιμετωπίσει προβλήματα που ενδέχεται να είχαν ορισμένα κράτη με το χρέος τους, θα θέσουν φρένο στην εκκίνηση της οικονομικής ανάπτυξης που άρχισε να γίνεται αντιληπτή. Η ξαφνική, ριζική αλλαγή στην οικονομική πολιτική της Ευρώπης - και της Ισπανίας - η οποία μέσα σε λίγες μέρες από την υπεράσπιση μιας αντικυκλικής και οικονομικής πολιτικής τόνωσης μεταλλάχθηκε σε μια διαφορετική πολιτική που βασίζεται σχεδόν αποκλειστικά στη μείωση του ελλείμματος, αποπροσανατόλισε την Ισπανία και προκάλεσε δυσπιστία ως προς την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητά της σε συγκεκριμένους τομείς. Ωστόσο, θα πρέπει πρώτα να αναγνωρίσουμε ότι παρά το γεγονός ότι οι πολιτικές λιτότητας που επέβαλε η Ισπανία προέρχονται κυρίως από την Ευρώπη - και ιδίως από την πίεση των γερμανικών και γαλλικών τραπεζών - άλλες χώρες και διεθνείς οργανισμοί ενθάρρυναν αυτή την αλλαγή προσανατολισμού. Δεύτερον, θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι η

αποδοτικές και καινοτόμες υποδομές με γενική αρχή την αλληλεγγύη και την κοινωνική δικαιοσύνη. Από την άλλη, τα υπόλοιπα σημαντικά μέτρα αποσκοπούν στην εξασφάλιση μεγαλύτερου ελέγχου των χρηματοπιστωτικών οντοτήτων. Η έκθεση Larossière οδήγησε στην ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας, που εγκρίθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2009. Στο τελευταίο έχει ανατεθεί η εκτελεστική παρακολούθηση και ο συντονισμός των κρατικών αρχών με αρμοδιότητες στον τομέα της εποπτείας και επίβλεψης των τραπεζών. (Τον Ιούνιο του 2008, σε συνεδρίαση των Υπουργών Οικονομικών, των Κεντρικών Τραπεζών και των εποπτικών αρχών της ΕΕ τέθηκαν κοινές αρχές για τη διαχείριση της κρίσης).

¹⁶ Στα τέλη του 2007, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα χορήγησε στην ισπανική τράπεζα 18 δισ. ευρώ, ενώ μέχρι τα τέλη του 2008 το ύψος των δανείων ήταν ήδη 63 δισ. και, καθώς η πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές γινόταν όλο και πιο περίπλοκη, τα δάνεια από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα αυξήθηκαν ώπου ανήλθαν σε 85.618 τον Μάιο του 2010 (αριθμός που αντιπροσωπεύει το 16,5% του συνόλου των χρημάτων που δάνεισε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στην Ευρωζώνη).

μείωση του χρέους και του ισπανικού δημόσιου ελλείμματος ήταν ζητήματα που έπρεπε αργά ή γρήγορα να τεθούν. Τέλος, πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι, σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γερμανία, όπου η μείωση του ελλείμματος ως μοναδικός στόχος είναι περισσότερο αμφισβητήσιμη, στην Ισπανία, όπου η χρηματοδότηση προέρχεται σχεδόν αποκλειστικά από το εξωτερικό, οι «αγορές» ήταν απίθανο να αποδεχθούν οποιαδήποτε άλλη πολιτική πέρα από μια δραστική μείωση του ελλείμματος.

III. Επιπτώσεις της κρίσης στην πολιτική αποκέντρωση

1. Οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις

Σε ό,τι αφορά τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα πρότυπα λειτουργίας της πολιτικής αυτονομίας στην Ισπανία, ένα από τα πρώτα ζητήματα που πρέπει να τεθούν είναι να καθοριστεί εάν η ανομοιογενής οικονομική και κοινωνική επίδραση της κρίσης στις διάφορες ΑΚ έχει μεταβάλει ή θα μπορούσε να μεταβάλει στο εγγύς μέλλον ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά του επονομαζόμενου «κράτους των αυτονομιών»: το γεγονός ότι η διαδικασία πολιτικής αποκέντρωσης πραγματοποιήθηκε χωρίς να δημιουργηθούν κοινωνικές ή οικονομικές ανισότητες μεταξύ των ΑΚ, αλλά συμβάλλοντας στη σύγκλισή τους, σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες.¹⁷

Δηλαδή, τα αριθμητικά στοιχεία σχετικά με τις ανομοιογενείς επιπτώσεις της κρίσης δεν υποστηρίζουν το συμπέρασμα ότι η κρίση θα προκαλέσει αύξηση των ανισοτήτων μεταξύ των ΑΚ. Πρώτον, διότι ορισμένες από τις ΑΚ με το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ - όπως η Κα-

¹⁷ Βεβαίως, δεν υπάρχουν έγκυρες μονογραφίες σχετικά με τη σύγκλιση των ΑΚ από οικονομικής απόψεως, αλλά εκτός από τα οικονομικά δεδομένα που επιβεβαιώνουν αυτή τη σύγκλιση, υπάρχουν αρκετά στοιχεία που αποδεικνύουν ότι η πολιτική αυτονομία συνέβαλε τουλάχιστον στην εξίσωση της παροχής τόσο σημαντικών κοινωνικών υπηρεσιών όπως η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση.

ταλονία - έχουν πληγεί από την κρίση περισσότερο από την πλειοψηφία και, δεύτερον, διότι ορισμένες από τις ΑΚ με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ - όπως η Εξτρεμαδούρα και η Γαλικία- αντιμετωπίζουν καλύτερα την κρίση. Ομοίως, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, παρά τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στο σύστημα χρηματοδότησης των ΑΚ,¹⁸ οι μηχανισμοί οικονομικής εξίσωσης μεταξύ των ΑΚ παραμένουν συγκριτικά ισχυροί, πράγμα που σημαίνει ότι μια υποθετική αύξηση των διαφορών μεταξύ των «πλουσιότερων» και των «πτωχότερων» ΑΚ μπορεί σε μεγάλο βαθμό να «αντισταθμιστεί» από αυτούς τους μηχανισμούς.¹⁹ Εν ολίγοις, η ανομοιογενής οικονομική επίδραση της κρίσης δεν έχει αλλάξει τον τρόπο λειτουργίας του «κράτους των αυτονομιών» σε αυτή την επικράτεια και δεν έχει προκαλέσει, ούτε προβλέπεται να προκαλέσει μεσοπρόθεσμα, σοβαρές κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες μεταξύ των ΑΚ. Ούτε η θεαματική άνοδος της ανεργίας και της οικονομικής εξαθλίωσης και η πτώση του βιοτικού επιπέδου σε πολλούς τομείς της κοινωνίας άλλαξαν ουσιαστικά τον τρόπο λειτουργίας του συστήματος πολιτικής αποκέντρωσης.²⁰ Μια ακόμη από τις σημαντικές

¹⁸ Η μεταρρύθμιση του οργανικού νόμου 3/2009 για τη χρηματοδότηση των ΑΚ (LOFCA), που εγκρίθηκε την 18η Δεκεμβρίου 2009, εξορθολογίζει τους εξισωτικούς μηχανισμούς μεταξύ των ΑΚ και περιορίζει εν μέρει την έκταση αυτών σε ορισμένους τομείς, αν και δεν συνεπάγεται ριζική μεταβολή του συστήματος ή δραστική μείωση της έκτασής τους.

¹⁹ Αναφορικά με το εξισωτικό σύστημα πριν από την τελευταία μεταρρύθμιση του LOFCA, βλ. Nuria Bosch http://www10.gencat.cat/drep/binaris/2008_Financament_tcm112-99217.pdf. Αναφορικά με την κατάσταση μετά τη μεταρρύθμιση, βλ. την έκθεση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Γενική διεύθυνση της Καταλονίας. 2010. <http://www.gencat.cat/noumodel/cat/index.htm>

²⁰ Στην πρώτη φάση της κρίσης, τα κοινωνικά σύνολα ή οι ομάδες που δέχθηκαν το μεγαλύτερο πλήγμα ήταν οι νέοι ενήλικες και μετανάστες (οι τελευταίοι με ιδιαίτερα ισχυρή παρουσία στον τομέα των κατασκευών). Στη δεύτερη φάση, μετά τη λήψη των μέτρων λιτότητας, στα σύνολα αυτά εντάχθηκαν συνταξιούχοι των οποίων οι συντάξεις πάγωσαν· δημόσιοι υπάλληλοι, των οποίων οι μισθοί μειώθηκαν· και ορισμένα τμήματα του πληθυσμού με υψηλά εισοδήματα, των οποίων ο φόρος εισοδήματος αυξήθηκε (παρά το γεγονός ότι άλλες φορολογικές αυξήσεις, όπως ο ΦΠΑ, επηρεάζουν πρακτικά το σύνολο του πληθυσμού). Θα μπορούσαμε να συμπεριλάβουμε και τους εργάτες που επηρεάστηκαν αρνητικά από την

κοινωνικές αλλαγές που προκάλεσε η κρίση είναι η δραστική μείωση της εισροής μεταναστών ²¹ (η οποία ήταν από τις υψηλότερες στην Ευρώπη μέχρι το 2008). Ωστόσο, η μείωση αυτή δεν έχει περιορίσει την αυξανόμενη δυσπιστία των Ισπανών προς τους αλλοδαπούς μετανάστες²² ούτε έχει αποτρέψει τη δημιουργία ξενοφοβικών κοιμμάτων, μόνο τοπικών προς το παρόν, ή την έγερση συγκρούσεων με φυλετικά κίνητρα, οι οποίες αυτήν τη στιγμή έχουν έντονο τοπικό χαρακτήρα. Ωστόσο, πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι, σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η κρίση δεν προκάλεσε σοβαρές φυλετικές αναταραχές ούτε επηρέασε τη λειτουργία του συστήματος πολιτικής αποκέντρωσης. Από την οπτική που αναλύεται στο παρόν, μπορούμε μόνο να σημειώσουμε ότι, όπως τείνει να συμβαίνει στα ομοσπονδιακά κράτη, ορισμένα από τα πιο αμφιλεγόμενα μέτρα, όπως η απαγόρευση της μπούρκας σε δημόσιους χώρους ή η άρνηση να επιτρέπεται η εγγραφή «πα-

εργατική μεταρρύθμιση που εγκρίθηκε κατά τον χρόνο συγγραφής του παρόντος άρθρου.

²¹ Την τελευταία δεκαετία, η Ισπανία είχε την υψηλότερη εισροή μεταναστών στην Ευρώπη. Ωστόσο, τον Ιανουάριο του 2010, η κρατική κυβέρνηση δήλωσε ότι ο πληθυσμός των μεταναστών είχε μειωθεί κατά 32.000 άτομα σε συνολικά 5,3 εκατομμύρια. Κατά τη δημοσίευση της Ετήσιας Έκθεσης για τη Μετανάστευση στην Ισπανία το έτος 2009, ο Υπουργός Μετανάστευσης και Αποδημίας δήλωσε ότι η εισροή μεταναστών είχε μειωθεί κατά 93% τα τελευταία δύο έτη. Το 2009, οι αλλοδαποί που ήλθαν στην Ισπανία ήταν κατά πέντε φορές λιγότεροι συγκριτικά με το 2008, ο δε αριθμός των επαναπατρισθέντων αυξήθηκε επίσης σημαντικά. Ομοίως, ο αριθμός των μεταναστών που προσλήφθηκαν στις χώρες καταγωγής τους για να εργαστούν στην Ισπανία μειώθηκε από 183.610 το 2007 σε 13.100 το 2009. Σύμφωνα με το Υπουργείο Εργασίας, ο αριθμός των αλλοδαπών που έχουν ενταχθεί στο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης μειώθηκε κατά 4,7% το 2009.

²² Αυτή η έρευνα, η οποία διεξήχθη τον Σεπτέμβριο και τον Οκτώβριο του 2008 (και επομένως πριν την έναρξη της πιο οξείας φάσης της κρίσης), αποκαλύπτει ότι εκ των ερωτηθέντων, 46% πιστεύει ότι ο αριθμός των ξένων ήταν πολύ υψηλός, ενώ 31% ότι ήταν υψηλός· 75% τάχθηκε υπέρ μιας αυστηρότερης πολιτικής μετανάστευσης· 68% ζήτησε αυστηρότερα μέτρα για την απέλαση παράνομων αλλοδαπών που κατηγορούνται για τέλεση εγκλημάτων· 50% πιστεύει ότι οι Ισπανοί πρέπει να έχουν προτεραιότητα κατά την κάλυψη θέσεων εργασίας, 42% πιστεύει ότι οι Ισπανοί πρέπει να έχουν προτεραιότητα κατά την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη και 55% στην εκπαίδευση· και 53% δεν θα δέχονταν το δικαίωμα των μεταναστών να ψηφίσουν στις γενικές εκλογές.

ράνομων» μεταναστών στις απογραφές συζητήθηκαν και, σε ορισμένες περιπτώσεις, εγκρίθηκαν σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο²³ και πολύ αργότερα σε κεντρικό επίπεδο. Ωστόσο, προς το παρόν οι ως άνω πρωτοβουλίες έχουν απορριφθεί σε κεντρικό επίπεδο.

2. Πολιτικές επιπτώσεις

Μέχρι σήμερα, η κρίση δεν έχει προκαλέσει σημαντικές πολιτικές αλλαγές όπως η εμφάνιση νέων ηγετών, νέων κομμάτων ή νέων λόμπι.²⁴ Αντιθέτως, όλες οι ενδείξεις επιβεβαιώνουν ότι, όπως και σε άλλες χώρες και σε παρόμοιες οικονομικές κρίσεις, η πλειοψηφία των κομμάτων που κυβερνούν το κράτος, τις ΑΚ και τις τοπικές οντότητες σήμερα θα χάσουν τις επικείμενες εκλογές. Αυτό επιβεβαιώθηκε ήδη στις δύο συνολικά περιφερειακές εκλογές που πραγματοποιήθηκαν μετά την έναρξη της κρίσης²⁵ - παρά το γεγονός ότι η κρίση δεν ήταν φυσικά, το μοναδικό ζήτημα που καθόριζε αυτά τα εκλογικά αποτελέσματα - και σε όλες τις δημοσκοπήσεις, τις γενικές εκλογές²⁶ αλλά και τις περιφερειακές²⁷ και τις τοπικές εκλογές.²⁸ Αναμφίβολα, η αλλαγή

²³ Η πόλη της Βαρκελώνης, για παράδειγμα, ενέκρινε την απαγόρευση της μπουρκας σε ορισμένους δημόσιους χώρους.

²⁴ Είναι αλήθεια ότι σε μερικές ΑΚ μικρά ξενοφοβικά κόμματα προσπαθούν να αποκτήσουν περιφερειακή εμβέλεια ανεβάζοντας υποψήφιους στις εκλογές για τα περιφερειακά κοινοβούλια, ενώ όλο και περισσότεροι δήμαρχοι εγκαταλείπουν το κόμμα τους αποζητώντας σημαντικότερες θέσεις, εξέλιξη που δεν έχει καταστεί ορατή μέχρι σήμερα. Ωστόσο, αυτά είναι σπάνια φαινόμενα που βρίσκονται σε πρωταρχικό στάδιο.

²⁵ Τον Νοέμβριο του 2010 η Καταλονία συμμετείχε με τη Γαλικία και τη χώρα των Βάσκων στην αλλαγή της πολιτικής γραμμής της Κυβέρνησης.

²⁶ Στις γενικές εκλογές που διεξήχθησαν τον Μάρτιο του 2008, το σοσιαλιστικό κόμμα έλαβε 43,6% των ψήφων και το συντηρητικό κόμμα 40,1%, ενώ οι δημοσκοπήσεις του Centro de Estudios Sociológicos τον Οκτώβριο του 2009 προέβλεπαν ότι το 23,2% των ψηφοφόρων θα επέλεγε τους σοσιαλιστές και 25,7% τους συντηρητικούς. Στην έρευνα που αναφέρεται στην προηγούμενη υποσημείωση, το 37,5% των ερωτηθέντων σκόπευε να ψηφίσει το σοσιαλιστικό κόμμα PSOE και το 41,7% το συντηρητικό κόμμα PP.

²⁷ Στην Ανδαλουσία, περιοχή με τους περισσότερους κατοίκους και

στα κυβερνητικά κόμματα θα μπορούσε να επιφέρει αλλαγές στα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης (όπως μπορεί να εντοπιστεί σε άλλα ομοσπονδιακά κράτη) και θεωρητικά θα μπορούσε επίσης να οδηγήσει σε αλλαγές στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης, το οποίο είναι σήμερα υπό συζήτηση στην Ισπανία, όπως θα δούμε. Ωστόσο, εάν λάβουμε υπόψη τα πολιτικά προγράμματα και τα σχέδια των κομμάτων που οι έρευνες εντοπίζουν ως τους νικητές στις προσεχείς εκλογές, είναι απίθανο οι πολιτικές αλλαγές που προκάλεσε η κρίση να οδηγήσουν βραχυπρόθεσμα στη μετάλλαξη του συστήματος πολιτικής αποκέντρωσης, αν και μια σαφής νίκη του συντηρητικού κόμματος θα μπορούσε να ενισχύσει τον συγκεντρωτισμό αυτού του συστήματος.

Μια ακόμη πολιτική συνέπεια της κρίσης, η οποία έχει πλέον παγιωθεί, είναι ότι συνέβαλε - μαζί με την πολιτική διαφθορά - σε ανησυχητική μείωση του ενδιαφέροντος και του σεβασμού των πολιτών προς το πολιτικό σώμα καθώς και σε μείωση της εμπιστοσύνης τους στους πολιτικούς, στα κόμματα αλλά και στη δημοκρατία.²⁹ Ωστόσο,

παραδοσιακό προπύργιο του σοσιαλιστικού κόμματος, σύμφωνα με μια έρευνα που διεξήχθη τον Ιανουάριο του 2010 από το Instituto de Estudios Sociales Avanzados (το οποίο εξαρτάται από την κυβέρνηση της Ανδαλουσίας) και από το Centro de Investigaciones Sociológicas (που εξαρτάται από την κρατική κυβέρνηση), το συντηρητικό κόμμα θα μπορούσε να κερδίσει για πρώτη φορά τις περιφερειακές εκλογές, αφού σύμφωνα με εκτιμήσεις θα κέρδιζε το 43% των ψήφων σε σύγκριση με 41,6% των σοσιαλιστών. Στις εκλογές του 2008, οι σοσιαλιστές κέρδισαν με πλεονέκτημα σχεδόν δέκα μονάδων 48,2% έναντι 38,7%.

²⁸ Σε μεγάλες πόλεις όπως η Βαρκελώνη, αλλά όχι η Μαδρίτη, όπου η αντιπολίτευση μασιζόταν πάντα από εσωτερικά προβλήματα που αντικατοπτρίζονται στα αποτελέσματα των εκλογών.

²⁹ Σύμφωνα με την έρευνα του Νοεμβρίου 2009 που διεξήχθη από το διάσημο κρατικό οργανισμό Centro de Estudios de Investigación Sociológica, κατά τους Ισπανούς «η πολιτική τάξη και τα πολιτικά κόμματα» είναι το τρίτο σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν, πριν από την τρομοκρατία, την ανασφάλεια και την στέγαση και μετά την ανεργία και τη φτώχεια. Αυτό το απρόσμενο αποτέλεσμα δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 2010. Πιο πρόσφατα, σε μια έρευνα που πραγματοποιήθηκε από την Metroscopia την τελευταία εβδομάδα του Απριλίου 2010 (και κατά συνέπεια πριν υιοθετηθούν τα πιο δραστικά μέτρα λιτότητας), 66% των ερωτηθέντων δεν ενέκριναν τα μέτρα που

με τα αριθμητικά στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας, δεν μπορούμε να ισχυριστούμε ότι αυτή η πολιτική δυσαρέσκεια, που μόνο εν μέρει προκλήθηκε από την κρίση, είχε συγκεκριμένες επιπτώσεις στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης, παρά το γεγονός ότι συνέβαλε στη συρρίκνωση της δημόσιας στήριξης αυτού του «κράτους των αυτονομιών»³⁰ και ότι οι δημοσκοπήσεις προβλέπουν μια απότομη πτώση στην εμφάνιση των ψηφοφόρων στις περιφερειακές και τοπικές εκλογές, η οποία είναι παραδοσιακά χαμηλότερη απ' ό,τι στις γενικές εκλογές.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η οικονομική κρίση συνέβαλε στην επιδείνωση των συγκρούσεων μεταξύ των δύο βασικών κομμάτων. Στην Ισπανία, αυτή η σύγκρουση είναι πιο ριζοσπαστική από ό, τι στην πλειονότητα των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών, ενώ η κρίση και τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή της δεν συνέβαλαν στην επίτευξη κοινών πολιτικών, αντιθέτως χρησιμοποιήθηκαν από την αντιπολίτευση ως όπλα κατά της κυβέρνησης.³¹ Από την οπτική που αναλύε-

πρότεινε ο επικεφαλής της κυβέρνησης και 77% δεν ενέκριναν τα μέτρα που πρότεινε ο επικεφαλής της αντιπολίτευσης· 83% πίστευε ότι ο πρόεδρος της κυβέρνησης δεν είχε σαφές σχέδιο αντιμετώπισης της κρίσης και 68% πίστευε το ίδιο για τον επικεφαλής της αντιπολίτευσης. Επιπλέον, ο πρόεδρος της κυβέρνησης ενέπνεε ελάχιστη ή καμία εμπιστοσύνη μεταξύ του 77% των ερωτηθέντων, αν και 82% αυτών αισθανόταν το ίδιο και για τον επικεφαλής της αντιπολίτευσης.

³⁰ Μεταξύ του 2008 και του 2010, η στήριξη στο πραγματικό μοντέλο πολιτικής αποκέντρωσης συρρικνώθηκε δραματικά: σύμφωνα με επίσημες δημοσκοπήσεις, το μοντέλο έχασε το 13% περίπου της στήριξης του κοινού, η οποία ανήλθε από 55,5% σε 42,4%. Αν και οι περισσότεροι λόγοι αυτής της συρρίκνωσης έχουν να κάνουν με αλλαγές που εισήχθησαν στο επίσημο ερωτηματολόγιο, τα δεδομένα δείχνουν επίσης ότι το πολιτικό πλαίσιο, και ιδίως οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις της αυτοδιοίκησης, μπορεί να είχαν αντίκτυπο στην κοινή γνώμη, και έτσι το πραγματικό μοντέλο να μην είναι τόσο δημοφιλές όσο ήταν πριν από μια δεκαετία. (Πηγή: Αριθμητικά στοιχεία από το Baròmetre Autòmic (Regional Barometer) του Centro de Investigaciones Sociològicas, 2005 και 2010).

³¹ Το Λαϊκό Κόμμα (Partido Popular ή People's Party), συντηρητικό κόμμα της αντιπολίτευσης, ακολούθησε αυτή τη στρατηγική σε τέτοιο βαθμό που αγνόησε τις πιέσεις του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος

ται στο παρόν άρθρο, η σύγκρουση μεταξύ των δύο βασικών κομμάτων οδήγησε, όπως θα δούμε στην Ενότητα VI, σε μπλοκάρισμα ορισμένων εκ των μηχανισμών διακυβερνητικών σχέσεων με ιδιαίτερη πολιτική προβολή, όπως η Διάσκεψη των Προέδρων των ΑΚ με τον Πρόεδρο της κρατικής κυβέρνησης. Αντίθετα, όπως θα δούμε και παρακάτω, άλλες τομεακές οργανώσεις, όπως το Συμβούλιο Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και η Τομεακή Διάσκεψη για την Υγεία, έχουν καταλάβει τα φώτα της δημοσιότητας.

Όσα εξετάστηκαν στην παρούσα ενότητα μου επιτρέπουν να δηλώσω ότι οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνέπειες της κρίσης δεν έχουν αλλάξει σημαντικά τον τρόπο λειτουργίας της πολιτικής αποκέντρωσης στην Ισπανία ούτε έχουν θέσει υπό αμφισβήτηση αυτό το σύστημα. Αυτό το συμπέρασμα δεν αναιρεί το γεγονός ότι σήμερα στην Ισπανία συγκεκριμένοι κοινωνικοί, πολιτικοί, οικονομικοί και ενημερωτικοί τομείς του κράτους και ορισμένες ΑΚ (ιδίως η Καταλονία και η χώρα των Βάσκων) αμφισβητούν σημαντικές πτυχές της κρατικής εδαφικής δομής (ακόμη και την ύπαρξη του συστήματος πολιτικής αποκέντρωσης). Η οικονομική κρίση προστέθηκε στην κρίση στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης που προηγήθηκε αυτής, έχει άλλες ρίζες και έχει επιδεινωθεί μετά τις διαδικασίες μεταρρύθμισης ορισμένων Χαρτών Αυτοδιοίκησης (Καθεστώς Αυτονομίας), όπως στη Χώρα των Βάσκων και στην Καταλονία· τη διαδικασία μεταρρύθμισης του συστήματος χρηματοδότησης· και την απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου

(European People's Party), των συντηρητικών ευρωπαϊκών κυβερνήσεων και τις έντονες πιέσεις της ισπανικής επιχειρηματικής κοινότητας να ψηφίσουν στο Κοινοβούλιο ενάντια στο σχέδιο λιτότητας που κλήθηκε να προτείνει η κυβέρνηση τον Μάιο του 2010 για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σχέδιο εγκρίθηκε με μία ψήφο χάρη στις ψήφους του καταλανικού εθνικιστικού κόμματος στο ισπανικό κοινοβούλιο. Ωστόσο, παρά την αξιοσημείωτη αυτή υπόθεση και το γεγονός ότι η κυβερνητική πολιτική κατά της κρίσης έχει κατέστη ένας από τους ακρογωνιαίους λίθους της πολιτικής του συντηρητικού κόμματος, στην πλειοψηφία των κοινοβουλευτικών ψηφοφοριών για τα κυριότερα μέτρα κατά της κρίσης που εισήχθησαν στο κοινοβούλιο από την κυβέρνηση, το συντηρητικό κόμμα δεν ψήφισε τελικά εναντίον τους· παρά απείχε ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, ψήφισε υπέρ αυτών.

ου τον Ιούνιο του 2010, σύμφωνα με την οποία 41 άρθρα του Χάρτη Αυτοδιοίκησης της Καταλονίας κρίθηκαν άμεσα ή έμμεσα αντισυνταγματικά και απενεργοποιήθηκαν σχεδόν όλα τα μέτρα που εισήγαγε αυτό το κείμενο. Μπορεί επίσης να υποστηριχθεί ότι προς το παρόν η οικονομική κρίση δεν έχει ασκήσει σημαντική επιρροή στην εδαφική συζήτηση διότι οι φωνές που χρησιμοποίησαν την οικονομική κρίση ως επιχείρημα για την υπεράσπιση των θέσεών τους στη συζήτηση για την πολιτική αποκέντρωση εξακολουθούν να ανήκουν στη μειοψηφία, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν - και αυξάνονται - όπως θα δούμε παρακάτω. Το ίδιο ισχύει και για την προοπτική της οικονομικής κρίσης: οι φωνές που χρησιμοποίησαν κριτήρια που σχετίζονται με την αποκέντρωση ή την εκ νέου συγκέντρωση για να υποστηρίξουν την υιοθέτηση συγκεκριμένων οικονομικών μέτρων εξακολουθούν να ανήκουν στη μειοψηφία. Όπως συνέβη σε άλλα ομοσπονδιακά ή πολιτικά αποκεντρωμένα κράτη, οι περισσότερες συζητήσεις για την οικονομική κρίση και τα μέτρα που πρέπει να υιοθετηθούν δεν έχουν αναφερθεί στην εδαφική δομή της εξουσίας και στη συζήτηση για το θέμα αυτό. Αυτό μπορεί να οφείλεται στον ουσιαστικά ουδέτερο ρόλο που διαδραμάτισε η πολιτική αποκέντρωση στην κρίση: το κράτος έχει τις απαραίτητες αρμοδιότητες για την υιοθέτηση των μέτρων που κρίνει απαραίτητα χωρίς να χρειάζεται να εισάγει σημαντικές μεταβολές στο υπάρχον σύστημα αποκέντρωσης και τα μέτρα που έχουν υιοθετηθεί από τις ΑΚ και τις τοπικές οντότητες δεν έχουν οδηγήσει στην αναποτελεσματικότητα ή την έλλειψη αποδοτικότητας των μέτρων του κράτους. Ωστόσο, τα πράγματα μπορεί να αλλάξουν στο εγγύς μέλλον. Θα επανέλθω σε αυτά τα θέματα παρακάτω.

3. Νομικές επιπτώσεις

Σε στενή συνάφεια με τα ανωτέρω, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η οικονομική κρίση από μόνη της, ήτοι, διακρινόμενη από τα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την καταπολέμησή της, δεν έχει οδηγήσει σε σημα-

ντικές νομοθετικές μεταβολές ούτε σε συνταγματικές μεταρρυθμίσεις ή προτάσεις για μεταρρύθμιση. Είναι αλήθεια ότι ελάχιστοι άνθρωποι που χρησιμοποιούν την κρίση για να ζητήσουν την εκ νέου συγκέντρωση του συστήματος υποστηρίζουν την εισαγωγή των μεταβολών που υποστηρίζουν στο Σύνταγμα. Παρόλα αυτά, προς το παρόν κανένα σημαντικό πολιτικό κόμμα δεν έχει εντάξει αυτές τις μεταρρυθμίσεις στο πρόγραμμά του, ίσως διότι, όπως προαναφέρθηκε, οι μεταρρυθμίσεις δεν είναι απαραίτητες για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων και διότι, όπως έχει γίνει εμπειρικά δεκτό στην Ισπανία, οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις είναι πρακτικά αδύνατο να επιτευχθούν ουσιαστικά λόγω προβλημάτων στην πολιτική κουλτούρα που δεν αξίζει να αναφερθούν στο παρόν. Το ίδιο ισχύει και από την πλευρά ορισμένων ΑΚ, όπου υπάρχουν εκείνοι που υποστηρίζουν συνταγματικές μεταρρυθμίσεις για την επίτευξη μεγαλύτερης πολιτικής αποκέντρωσης - ή ακόμη και για την συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος αυτοδιάθεσης. Οι τομείς που υποστηρίζουν αυτές τις θέσεις γνωρίζουν τον κίνδυνο συμμετοχής που θα υπήρχε σήμερα με την έναρξη μιας διαδικασίας συνταγματικής αναθεώρησης καθώς και ότι η πιθανότητα να ευδοκιμήσουν αυτές οι προτάσεις είναι πρακτικά ανύπαρκτη. Ως εκ τούτου, η αναθεώρηση του Συντάγματος δεν φαίνεται να είναι μία από τις πιθανές συνέπειες της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

IV. Επιπτώσεις της αποκέντρωσης στα χαρακτηριστικά της οικονομικής κρίσης

Σε ό,τι αφορά τις επιπτώσεις της πολιτικής αποκέντρωσης στα χαρακτηριστικά της οικονομικής κρίσης, δύο είναι βασικά τα ερωτήματα που έχουν ανακύψει. Το πρώτο είναι αυτό που αναφέρθηκε παραπάνω, το οποίο δέχεται ότι η ιδιαιτερότητα και η παθογένεια της κρίσης στην Ισπανία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην κρίση των ταμειευτηρίων και της οικοδομικής βιομηχανίας. Έτσι, και δεδομένου ότι οι ΑΚ κατέχουν σημαντικές αρμοδιότητες σε αυτούς τους δύο τομείς, καταλή-

γουν στο συμπέρασμα ότι η πολιτική αποκέντρωση συνέβαλε στην πρόκληση της κρίσης και στην ενίσχυση του βάθους της. Προφανώς, σε αυτό το άρθρο δεν μπορώ να κάνω μια επίπονη ανάλυση αυτού του ζητήματος. Θα ήθελα μόνο να σημειώσω ότι αυτή η επιχειρηματολογία ξεχνά ότι, σε ό,τι αφορά τα ταμειυτήρια, οι αρμοδιότητες που κατέχουν οι ΑΚ περιορίζονται ουσιαστικά σε θέματα εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας και ότι ο έλεγχος των οικονομικών δραστηριοτήτων τους δεν είναι αποκεντρωμένος αλλά υπάγεται στην ευθύνη της Τράπεζας της Ισπανίας. Εδώ δεν υπάρχει περιθώριο για μεγαλύτερο συγκεντρωτισμό.

Ομοίως, σε σχέση με την κρίση στην οικοδομική βιομηχανία, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι πρόκειται για ένα εξαιρετικά περίπλοκο φαινόμενο στο οποίο εμπλέκονται πολλοί παράγοντες και πολλές αρμοδιότητες. Χωρίς να μειώνονται οι περιφερειακές και τοπικές αρμοδιότητες στον τομέα της στέγασης, του πολεοδομικού σχεδιασμού και της εδαφικής ανάπτυξης, το κράτος εξακολουθεί να διαθέτει πολυάριθμες εγκάρσιες αρμοδιότητες που επηρεάζουν αυτούς τους τομείς και άλλους στο πλαίσιο μιας σχέσης διαμεσολάβησης η οποία είναι εξίσου σημαντική.

Το δεύτερο επιχείρημα που προβάλλεται στην Ισπανία και σε άλλες πολιτικά αποκεντρωμένες χώρες είναι ότι η αύξηση των δαπανών για τη διατήρηση των περιφερειακών διοικήσεων συμβάλλει μόνο στην επιδείνωση της κρίσης. Παραβλέποντας το γεγονός ότι η νομιμοποίηση της πολιτικής αποκέντρωσης δεν βασίζεται μόνο σε οικονομικά επιχειρήματα, είναι σαφές ότι η αύξηση των δαπανών από τις ΑΚ δεν έχει νόημα εκτός εάν συνοδεύεται από ανάλυση της αποτελεσματικότητας με την οποία διοικούνται οι ΑΚ. Αυτό δεν είναι το μέρος για να ξεκινήσει αυτό το είδος ανάλυσης. Αρκεί να σημειωθεί ότι τα αριθμητικά στοιχεία για τα χρέη των ΑΚ – που είναι πολύ χαμηλότερα από αυτά του κράτους – και ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων σε όλες σχεδόν τις ΑΚ – που είναι πολύ χαμηλότερος από τον αριθμό αυτών στα άλλα ευρωπαϊκά κράτη – φαίνεται να έρχονται σε αντίθεση με τις κριτικές,

ειδικά αν λάβουμε υπόψη μας ότι οι ΑΚ είναι επιφορτισμένες με την παροχή των μεγαλύτερων και δαπανηρότερων δημόσιων υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της υγειονομικής περίθαλψης και της εκπαίδευσης. Επιπλέον, αυτές οι υπηρεσίες συνεπάγονται δαπάνες που είναι εξαιρετικά δύσκολο να μειωθούν λόγω των χαρακτηριστικών της ζήτησης. Συνήθως το έλλειμμα που δημιουργούν δεν οφείλεται τόσο σε προβλήματα διαχείρισης όσο στην ανεπαρκή χρηματοδότηση που πραγματοποιείται ουσιαστικά από το κράτος. Η Ενότητα VI αναφέρεται σε αυτό το ζήτημα από την οπτική του κατά πόσον οι δαπάνες των ΑΚ μπορούν να επηρεάσουν αρνητικά την εκπλήρωση των στόχων μείωσης του κρατικού ελλείμματος.

V. Αντιμετώπιση της κρίσης

1. Συνολική προσέγγιση: ριζοσπαστική φύση των μέτρων και ηγετική θέση της κρατικής κυβέρνησης

Τα μέτρα που έλαβε η Ισπανία για την αντιμετώπιση της κρίσης είναι παρόμοια με εκείνα που υιοθετήθηκαν σε άλλες χώρες, ιδίως στις ευρωπαϊκές χώρες. Πρώτα συμπεριέλαβαν μέτρα τόνωσης, μετά μέτρα λιτότητας και, τέλος, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, τα μέτρα της Ισπανίας ξεχωρίζουν πρωτίστως για τη ριζοσπαστική φύση τους. Πράγματι, μεταξύ όλων των μέτρων τόνωσης, το πιο εντυπωσιακό είναι το «Ισπανικό Σχέδιο για την Τόνωση της Οικονομίας και της Απασχόλησης» που εγκρίθηκε από την κρατική κυβέρνηση το 2009 (www.plane.gob.es). Για το σχέδιο αυτό διατέθηκε το 2,3% του ΑΕΠ, τοποθετώντας την Ισπανία σε ηγετική θέση μεταξύ των χωρών της ΕΕ³² και στην πέμπτη θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ μετά την Ιαπωνία, τις ΗΠΑ, τον Καναδά και την Αυστραλία. Από τις αρχές του 2010, ε-

³² Όπως γίνεται δεκτό από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε έκθεση της 23ης Ιουνίου 2009, στην οποία αναφέρεται ότι στην ΕΕ αυτά τα κρατικά σχέδια αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο το 1,1% του ΑΕΠ.

λήφθησαν εξίσου ριζοσπαστικά μέτρα λιτότητας με μοναδικό στόχο τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος από 11,5% του ΑΕΠ σε 3% εντός τριών ετών. Τέλος, εκμεταλλευόμενη την κρίση, η κρατική κυβέρνηση έχει ξεκινήσει μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στην αναδιάρθρωση διάφορων τομέων της οικονομίας προκειμένου να *«βελτιωθεί η οικονομική αποδοτικότητα της Ισπανίας»*.

Ένα δεύτερο βασικό χαρακτηριστικό αυτών των μέτρων είναι η σχεδόν απόλυτη υπεροχή και ηγετική θέση του κράτους έναντι των ΑΚ και των τοπικών κυβερνήσεων. Το φαινόμενο αυτό είναι κοινό στην πλειοψηφία των λοιπών αποκεντρωμένων κρατών και των παρελθουσών οικονομικών κρίσεων και υποστηρίζεται από έναν τομέα στη θεωρία του δημοσιονομικού φεντεραλισμού. Ο ηγετικός ρόλος του κράτους μπορεί να διαπιστωθεί τόσο από τον οικονομικό όγκο των μέτρων που ελήφθησαν όσο και από την κατεύθυνση και τον συντονισμό των μέτρων τόνωσης, λιτότητας και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Η υπεροχή του κράτους διαφαίνεται σε πρακτικό και νομικό επίπεδο και επηρεάζει τις αντιλήψεις των πολιτών. Στην πραγματικότητα, από αυτή την πλεονεκτική θέση, η οποία δεν είναι λιγότερο σημαντική από νομικής απόψεως, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι η κρίση συνέβαλε αποφασιστικά στην ενίσχυση της αντίληψης των πολιτών ότι το κράτος είναι η μοναδική πραγματική εξουσία λήψης αποφάσεων, ιδίως όταν πρέπει να επιλυθούν σημαντικά προβλήματα.³³

Οι παράγοντες που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν το ουσιαστικά κρατικό μονοπώλιο σε αυτά τα ζητήματα περιλαμβάνουν την οικονομική αρμοδιότητά του, η οποία είναι πολύ ανώτερη από αυτή των

³³Εκτός από τα αντικειμενικά αριθμητικά στοιχεία, η εκτεταμένη διαφημιστική εκστρατεία σχετικά με τα μέτρα που υιοθέτησε το κράτος συνέβαλε στη διατήρηση αυτής της αντίληψης, ιδίως αναφορικά με την οικονομική συνδρομή. Σύμφωνα με την εκστρατεία αυτή, η οποία προβλήθηκε σε όλα τα μέσα μαζικής ενημέρωσης - ιδίως στην τηλεόραση - στους δρόμους και τους αυτοκινητόδρομους, οι πόλεις που έλαβαν επιδοτήσεις όφειλαν να εγκαταστήσουν μεγάλες πινακίδες που να δηλώνουν ότι η συνδρομή προήλθε από το κράτος.

ΑΚ ή των τοπικών κυβερνήσεων.³⁴ Άλλοι παράγοντες περιλαμβάνουν τις σημαντικές οικονομικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στο κράτος από το Σύνταγμα, τις οποίες θα αναλύσω παρακάτω και την ευρεία ερμηνεία των οποίων προκάλεσε η κρίση· και τέλος η παγκόσμια έκταση της κρίσης, που έχει ενθαρρύνει τις διεθνείς σχέσεις και κατά συνέπεια τον πρωταρχικό ρόλο των διεθνών παραγόντων, προϋπόθεση που στην Ισπανία έχει μόνο το κράτος ως ολοκληρωμένο κράτος.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι στο εσωτερικό των κεντρικών ή κρατικών θεσμών, όπως συνηθίζεται να συμβαίνει σε άλλα ομοσπονδιακά ή πολιτικά αποκεντρωμένα κράτη, η κυβέρνηση έχει ηγετική θέση έναντι του κοινοβουλίου. Κάποιοι συγγραφείς που έχουν αναλύσει αυτό το ζήτημα ισχυρίζονται ότι αυτή η ηγετική θέση ήταν τόσο εξαιρετική που όχι μόνο έχει καθορίσει τον ρόλο που αποδίδει το Σύνταγμα σε αυτούς τους δύο θεσμούς αλλά έχει επίσης αλλάξει τις συνταγματικές διατάξεις σχετικά με αυτό το θέμα.³⁵ Ωστόσο, από τη σκοπιά αυτής της μελέτης, η απώλεια της υπεροχής του κοινοβουλίου έναντι της κυβέρνησης μπορεί να έχει ουσιαστική σημασία μόνο στην περίπτωση που οι περιφέρειες ή οι υπο-κρατικές οντότητες έχουν σημαντική και άμεση παρουσία σε οποιοδήποτε από τα νομοθετικά σώματα του κράτους ή του ομοσπονδιακού κοινοβουλίου. Στις περιπτώσεις αυτές, ο δυσανάλογος ρόλος της κυβέρνησης μπορεί να υπονομεύσει υποθετικά τις περιφέρειες που εκπροσωπούνται στο κοινοβούλιο και συνεπώς μπορεί να επηρεάσει τη λειτουργία του συστήματος πολιτικής αποκέντρωσης. Αυτό το φαινόμενο συνέβη πράγματι σε ορισμένα ομοσπονδιακά κράτη κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης.

³⁴Πράγματι, στην Ισπανία το κράτος διαχειρίζεται το 53% των δημόσιων δαπανών - συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ασφάλισης, ενώ οι ΑΚ διαχειρίζονται το 34% και οι τοπικές κυβερνήσεις το 13%. Ωστόσο, το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών των ΑΚ (60%) διατίθεται στην υγειονομική περίθαλψη και την εκπαίδευση.

³⁵ Σχετικά με αυτό το ζήτημα, βλ. Cazorla, Luis, *Crisis economica y transformación del Estado*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2009, σελ. 134 και επόμενα.

Ωστόσο, αυτό δεν συμβαίνει στην Ισπανία, όπου οι ΑΚ δεν έχουν τόσο σημαντική παρουσία στη Γερουσία, και τα «περιφερειακά» κόμματα ή τα περιφερειακά νομοθετικά σώματα των κρατικών φορέων διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη Συνέλευση των Αντιπροσώπων (με εξαίρεση τις περιόδους κυβερνήσεων μειοψηφίας, οπότε και η διάκριση αυτή δύναται να ενισχυθεί).

Τέλος, για να ολοκληρωθεί αυτή η πρώτη συνολική εξέταση, αν και από διαφορετική οπτική γωνία, πρέπει να σημειώσουμε ότι η σχεδόν απόλυτη προτεραιότητα του κράτους εσωτερικά αντισταθμίζεται εξωτερικά, όπου, ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, η ικανότητα του κράτους να καθορίζει ελεύθερα την οικονομική πολιτική του περιορίστηκε σημαντικά εξαιτίας των *de facto* περιορισμών που έθεσαν σε αυτήν οι ευρωπαϊκές αρχές και άλλοι διεθνείς θεσμοί. Ακόμα αρχίζουμε να βλέπουμε ότι η οικονομική πολιτική της εξαρτάται νομικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω της υιοθέτησης και επιβολής σημαντικών πολιτικών όπως η δημοσιονομική πολιτική, η οποία υπόκειται σε παρακολούθηση πριν και μετά την έγκριση των γενικών κρατικών προϋπολογισμών και μπορεί να συνεπάγεται κυρώσεις στο μέλλον.

Τέλος, το ερωτηματολόγιο εξετάζει τον ρόλο των δικαστηρίων σε σχέση με τα μέτρα που έχουν ληφθεί. Μέχρι στιγμής, ούτε οι δικαστικές αρχές ούτε το Συνταγματικό Δικαστήριο έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο σε αυτή την κρίση ούτε αναμένεται να διαδραματίσουν στο άμεσο μέλλον, αν και το Συνταγματικό Δικαστήριο οφείλει να εκδώσει απόφαση για τις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, όπως θα δούμε στην Ενότητα VI. Ωστόσο, πρόκειται για πολύ συγκεκριμένα ζητήματα η επίλυση των οποίων δεν θέτει υπό αμφισβήτηση τις βασικές γραμμές των μέτρων που έλαβε το κράτος.

Πριν από την αξιολόγηση των σχέσεων μεταξύ των μέτρων που ελήφθησαν και του συστήματος πολιτικής αποκέντρωσης, πρέπει να περιγράψουμε το βασικό περιεχόμενο αυτών των μέτρων.

2. Μέτρα τόνωσης

α. Μέτρα τόνωσης που ελήφθησαν από το κράτος

Τα κρατικά μέτρα τόνωσης μπορούν να ομαδοποιηθούν σε πέντε βασικές κατηγορίες βάσει του σκοπού τους.

- Τα μέτρα με σκοπό τη βιωσιμότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, όπως: κρατική χρηματοδότηση για την αγορά χρηματοπιστωτικών περιουσιακών στοιχείων τραπεζών δανειοδότησης (Βασιλικό Διάταγμα 6/2008 της 10ης Οκτωβρίου 2008), χορηγήθηκαν 30 δισ. ευρώ που μπορούν να γίνουν 43 εκατ. ευρώ· χρηματοπιστωτικές συμμετοχές του κράτους σε χρηματοπιστωτικές οντότητες μέσω του Ταμείου Ordered Bank Restructuring Fund (ΒΔ 9/2009, της 26ης Ιουνίου 2009), χορηγήθηκαν 6,75 δισ. ευρώ· και εγκρίσεις για την έκδοση ομολόγων από χρηματοπιστωτικές οντότητες ή από το Ταμείο Αναδιάρθρωσης (ΒΔ 7/2008 της 13ης Οκτωβρίου 2008), χορηγήθηκαν 100 δισ. ευρώ.
- Μέτρα με σκοπό την τόνωση της απασχόλησης, όπως: χορήγηση άμεσης συνδρομής σε πόλεις μέσω του Κρατικού Ταμείου Τοπικών Επενδύσεων (State Local Investment Fund) για τη διενέργεια εργασιών με σκοπό τη δημιουργία θέσεων εργασίας (δημόσια έργα)· χορηγήθηκαν 8 δισ. ευρώ και μέσω του Ειδικού Κρατικού Ταμείου (Special State Fund) για την ώθηση της οικονομίας και της απασχόλησης· χορηγήθηκαν 3 δισ. ευρώ (αμφότερα εγκρίθηκαν με το ΒΔ 9/2008 της 28ης Νοεμβρίου 2008)· δάνειο προς την κρατική δημόσια υπηρεσία εργασίας για την αντιμετώπιση της αύξησης των δαπανών και τον συμψηφισμό της ζημίας από τις πληρωμές εισοδημάτων, χορηγήθηκαν 20 δισ. ευρώ (ΒΔ 8/2009 της 12ης Ιουνίου 2009). Το 2009, μέσω του ΒΔ 13/2009, το Κρατικό Ταμείο για την Απα-

σχόληση και την Τοπική Βιωσιμότητα αντικατέστησε το Κρατικό Ταμείο Τοπικών Επενδύσεων. Στο πρώτο χορηγήθηκαν 5 δισ. Ευρώ επιπλέον, δεδομένου ότι δεν περιοριζόταν πλέον στην προώθηση τοπικών δημόσιων έργων ως μέσου διασφάλισης απασχόλησης, αλλά επιπλέον είχε ως στόχο να συμβάλει στην «κοινωνική βιωσιμότητα» με τη χρηματοδότηση των τρεχουσών δαπανών για την παροχή εκπαίδευσης, την φροντίδα εξαρτώμενων προσώπων, τις δημόσιες υπηρεσίες και την κοινωνική προαγωγή και επανένταξη.

- Μέτρα που απευθύνονται σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις όπως: η κρατική πιστωτική γραμμή (μέσω του Επίσημου Πιστωτικού Ινστιτούτου - Official State Institute -), χορηγήθηκαν 5 δισ. ευρώ (ΒΔ 10/2008 της 12ης Δεκεμβρίου 2008).
- Μέτρα που απευθύνονται σε άλλους οικονομικούς τομείς που έχουν πληγεί ιδιαίτερα από την κρίση: με το PlanE 2000 με στόχο την αγορά οχημάτων, χορηγήθηκαν 100 εκατ. ευρώ (οι ΑΚ έπρεπε να αντιστοιχήσουν τα κεφάλαια που προσφέρθηκαν ανά όχημα - 500 ευρώ - και οι παραγωγοί έπρεπε να το διπλασιάσουν)³⁶ και σημαντικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στον τουρισμό και στον οικοδομικό τομέα. Σε πολλές περιπτώσεις η ενίσχυση αυτή χορηγήθηκε νωρίτερα, αλλά το ποσό αυξήθηκε προκειμένου να επαρκεί για την καταπολέμηση της κρίσης, εντάχθηκε δε επίσημα στο PlanE και μερικοί από τους στόχους τροποποιήθηκαν (όπως στη στέγαση, όπου η ενίσχυση δεν στοχεύει πλέον στην κατασκευή αλλά κυρίως στην ανακαίνιση).
- Φορολογικές εκπτώσεις: Ο φόρος εισοδήματος μειώθηκε κατά 400 ευρώ για όλους τους φορολογούμενους, ο φόρος υπεραξίας καταργήθηκε³⁶ και θεσπίστηκαν απαλλαγές για τις ασφαλιστικές εισφορές που καταβάλλονται από τις επιχειρήσεις.

³⁶ Η κατάργηση αυτού του φόρου είχε συμφωνηθεί πριν από την έναρξη της κρίσης, αλλά τέθηκε σε ισχύ το 2008.

β. Μέτρα τόνωσης που ελήφθησαν από τις ΑΚ

Σχεδόν όλες οι ΑΚ έλαβαν μέτρα τόνωσης κατά τα έτη 2008 και 2009. Η ποικιλία αυτών των μέτρων και η αποσπασματική πληροφόρηση για αυτά καθιστούν δύσκολη τη συστηματική και κατανοητή παρουσίασή τους. Σε κάθε περίπτωση, ο όγκος τους ήταν πολύ μικρότερος από τον όγκο των κρατικών μέτρων.³⁷ Μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες:

- *Μέτρα πιστωτικής στήριξης*: Οι ΑΚ δεν έλαβαν μέτρα για την ενίσχυση των χρηματοπιστωτικών οντοτήτων, αλλά συνέβαλαν στην πίστωση κυρίως μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και βιομηχανιών στρατηγικής σημασίας για τις περιφέρειές τους. Αυτό το έπραξαν, για παράδειγμα, με την παροχή δημόσιων εγγυήσεων και χρηματοδότησης σε επιχειρήσεις - μέσω συμφωνιών με τράπεζες, μέσω ενισχύσεων για την αναδιάρθρωση επιχειρήσεων καθώς και με μελέτες σκοπιμότητας και με την ενθάρρυνση εταιρειών επιχειρηματικών κεφαλαίων.
- *Φορολογικές εκπτώσεις*: Οι ΑΚ πραγματοποίησαν πληθώρα εκπτώσεων σε φόρους ή σε συγκεκριμένα είδη κρατικών φόρων και εισφορών, ιδίως στον τομέα της στέγασης, της ταξινόμησης των οχημάτων και της φορολόγησης οικονομικών δραστηριοτήτων.
- *Επενδύσεις, επιδοτήσεις και μεταφορές πιστώσεων*: Οι επενδύσεις αφορούσαν κυρίως τον τομέα των δημόσιων έργων και της στέγασης, ενώ οι επιδοτήσεις δόθηκαν κατά προτεραιότητα σε εταιρείες στον τομέα κατασκευής ή ανακαίνισης κατοικιών, πωλήσεων αυτοκινήτων και στους εμπόρους. Οι *μεταφορές πιστώ-*

³⁷ Ruiz-Huerta, ο.α. σελ. 89 και επόμενα.

σεων πραγματοποιήθηκαν σε οικογένειες για στέγαση, εκπαίδευση, υποτροφίες κλπ.

3. Μέτρα λιτότητας για την αντιμετώπιση του δημόσιου ελλείμματος

Αυτά περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα μέτρων που άρχισε να λαμβάνει το κράτος στις αρχές του 2010. Ορισμένα εξ' αυτών επηρεάζουν αποκλειστικά την κεντρική διοίκηση, ενώ άλλα αφορούν τις ΑΚ και τις τοπικές κυβερνήσεις. Σε, ότι αφορά τις τελευταίες, σε ορισμένες περιπτώσεις το κράτος περιορίστηκε στον καθορισμό στόχων (ανώτατο όριο επί του δημόσιου ελλείμματος) που πρέπει να επιτύχουν οι ΑΚ και οι τοπικές αρχές, αλλά τόσο οι ΑΚ όσο και οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν την ελευθερία να υιοθετήσουν οποιαδήποτε μέτρα θεωρούν χρήσιμα για την επίτευξη αυτών των στόχων - στην πραγματικότητα, αυτό συμφωνήθηκε κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, η οποία ενέκρινε τα μέγιστα ποσά ελλείμματος για τις ΑΚ. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες ΑΚ που διοικούνται από το συντηρητικό κόμμα ζήτησαν από το κράτος να καθορίσει συγκεκριμένα μέτρα μέσω των οποίων οι ΑΚ πρέπει να επιτύχουν τους προκαθορισμένους στόχους για το έλλειμμα. Σε άλλες περιπτώσεις, το κράτος έχει θέσει αυστηρούς όρους σχετικά με τις δραστηριότητες των ΑΚ και των τοπικών αρχών. Τα μέτρα λιτότητας περιλαμβάνουν:

- Πρώτον, δέσμευση του κράτους προς τις αρχές της ΕΕ για *μείωση του σωρευθέντος δημόσιου ελλείμματος του κράτους, των ΑΚ και των τοπικών κυβερνήσεων κατά 8,5% σε τρία χρόνια* (από 11,5% το 2009 σε 3% το 2013). Αυτή η δέσμευση υιοθετήθηκε μονομερώς από το κράτος χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τις ΑΚ, όπως απαιτείται εκ του νόμου³⁸ παρά το γεγονός ότι ε-

³⁸ Σύμφωνα με τον Οργανικό Νόμο για την Αυτόνομη Κοινοτική

πικυρώθηκε στη συνέχεια από τις ΑΚ και το Συμβούλιο Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής.

- *Μείωση στους μισθούς ανώτερων πολιτικών αξιωματούχων, δημοσίων υπαλλήλων και προσωπικού που εργάζεται για το κράτος, τις ΑΚ και τις τοπικές κυβερνήσεις, καθώς και του προσωπικού που εργάζεται σε δημόσιες επιχειρήσεις και σε δημόσια νοσοκομεία και σχολεία.* Στην πραγματικότητα, το κράτος μείωσε τους μισθούς του ανώτερου πολιτικού προσωπικού του κατά 8% έως και 15%. Οι ΑΚ εφάρμοσαν τις ίδιες περικοπές, με μόνο λίγες εξαιρέσεις. Σε ό,τι αφορά τους δημόσιους υπαλλήλους, το κράτος μείωσε τους μισθούς κατά 5% κατά μέσο όρο και κατά την άσκηση των οικονομικών αρμοδιοτήτων του ζήτησε από τις ΑΚ να μειώσουν κατά 5% τον βασικό μισθό των δημοσίων υπαλλήλων τους, δίνοντας τους πλήρη ελευθερία αναφορικά με την μείωση των επιδομάτων που προστίθενται στον βασικό μισθό (αυτά τα επιδόματα ανέρχονται στο 50% περίπου του συνολικού μισθού). Εκτός από τη Χώρα των Βάσκων, όλες οι ΑΚ μείωσαν τα επιδόματα κατά 5% κατά μέσο όρο.
- Τόσο το κράτος όσο και οι ΑΚ και οι τοπικές κυβερνήσεις αποφάσισαν να μειώσουν τις τρέχουσες δαπάνες των διοικήσεών τους

Χρηματοδότηση, τον Οργανικό Νόμο 3/2006, ο οποίος συμπληρώνει το νόμο για τη δημοσιονομική σταθερότητα και το Βασιλικό Διάταγμα 2/2007 για τη δημοσιονομική σταθερότητα, η κρατική κυβέρνηση είναι επιφορτισμένη με τον καθορισμό του στόχου δημοσιονομικής σταθερότητας - πρέπει δηλαδή να καθορίσει το ανώτατο όριο χρέους - για όλες τις ΑΚ, αφού λάβει έκθεση του Συμβουλίου Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και προβεί σε διαβουλεύσεις με έκαστην ΑΚ. Μόλις καθορισθεί το συνολικό χρέος των ΑΚ, το κράτος είναι επιφορτισμένο με τη διμερή διαπραγμάτευση με έκαστην ΑΚ για το μέγιστο μερίδιο συμμετοχής εκάστης στο χρέος (όπου υπάρχει διαφωνία η απόφαση λαμβάνεται από την κεντρική κυβέρνηση). Ωστόσο, τον Μάιο του 2010, το κράτος καθόρισε το ανώτατο όριο χρέους χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τις ΑΚ και χωρίς την έκθεση του Συμβουλίου Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής. Ωστόσο, αργότερα, την 15η Ιουνίου, το ανώτατο όριο υποβλήθηκε προς έγκριση στο Συμβούλιο, όπου εγκρίθηκε ομοφώνως από τις ΑΚ.

κατά 10%, καταργώντας θέσεις υψηλόβαθμων στελεχών, δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμούς που εξαρτώνται από τις αντίστοιχες διοικήσεις τους και, σε ορισμένες ΑΚ, υπουργεία.³⁹ Επιπλέον, περιόρισαν τον αριθμό των δημόσιων θέσεων εργασίας και κατήργησαν ένα σημαντικό ποσοστό κενών δημοσιονομικών θέσεων (καλύπτοντας μόνο το 10% αυτών).

- Υπάρχουν επίσης σχέδια για *δραστική περικοπή του δημόσιου χρέους*, το οποίο θα πέσει 30% στους γενικούς κρατικούς προϋπολογισμούς για το 2011 συγκριτικά με τους προϋπολογισμούς του προηγούμενου έτους. Οι περικοπές στις επενδύσεις επηρεάζουν τη δημόσια πολιτική σε όλους τους τομείς και κυμαίνονται από 31,5% στις υποδομές έως και 4% στην Ε & Α (Ερευνα και Ανάπτυξη). Στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, το κράτος έχει προβλέψει μείωση κατά 7,5% στις τιμές των φαρμάκων που τιμολογούνται από τα φαρμακεία μέσω του Εθνικού Συστήματος Υγείας. Υπάρχουν επίσης σχέδια για περικοπές σε κοινωνικά προγράμματα, πολιτικής και οικονομικής σημασίας, όπως το πρόγραμμα για τη χορήγηση βοήθειας σε εξαρτώμενα άτομα. Οι ΑΚ προγραμματίζουν επίσης σημαντικές περικοπές στις επενδύσεις τους.
- Ομοίως, το κράτος, το οποίο όπως προαναφέρθηκε καθορίζει το ανώτατο όριο του χρέους των ΑΚ και των τοπικών κυβερνήσεων, έχει καθιερώσει την υποχρέωση των ΑΚ να υποβάλλουν σχέδια για την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού προς έγκριση από το Συμβούλιο Φορολογικής και Οικονομικής Πολιτικής και έχει δηλώσει ότι *δεν θα εγκρίνει την ασφάλιση του δημόσιου χρέους ή τη σύναψη δανείων* σε περίπτωση που οι ΑΚ δεν επιτύ-

³⁹Για παράδειγμα, η Αυτόνομη Κοινότητα της Μαδρίτης έχει καταργήσει πέντε υπουργεία και 22 γενικές διευθύνσεις και η Γαλικία έχει απαλλαγεί από τρία υπουργεία. Η Εξτρεμαδούρα μείωσε κατά το ήμισυ τον αριθμό των δημόσιων επιχειρήσεων, ενώ η Ανδαλουσία και η Γαλικία θα πραγματοποιήσουν σημαντικές περικοπές στις εταιρείες αυτές.

χουν τους τιθέμενους στόχους και εάν τα ελλείμματά τους υπερβούν το 2,4% του ΑΕΠ τους. Η πραγματοποίηση από τις ΑΚ πιστωτικών συναλλαγών και η έκδοση τίτλων δημόσιου χρέους κατόπιν κρατικής έγκρισης έχει προβλεφθεί νομοθετικά εδώ και αρκετό καιρό. Ωστόσο, η αλλαγή έγκειται στο γεγονός ότι μέχρι τώρα το κράτος εφαρμόζε τις προϋποθέσεις για χορήγηση πίστωσης ή για την έκδοση τίτλων δημόσιου χρέους αρκετά ευέλικτα - με τριετή «μορατόρια» κλπ - ενώ από δω και στο εξής οι προϋποθέσεις θα εφαρμόζονται αυστηρά, και αυτή τη στιγμή οι ΑΚ δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους. Σε ό,τι αφορά τις τοπικές κυβερνήσεις, παρά το γεγονός ότι με βασιλικό νομοθετικό διάταγμα που εκδόθηκε στις αρχές του 2010 απαγορεύθηκε η χρήση δημόσιων ή ιδιωτικών πιστώσεων, αυτό εν συνεχεία διορθώθηκε για να επιτραπεί στις τοπικές κυβερνήσεις που δεν έχουν χρέη πάνω από ένα ορισμένο ποσό (όχι πάνω από 75% των εσόδων τους) να χρησιμοποιούν πιστώσεις για τη χρηματοδότηση των επενδύσεών τους.

- Σε ό,τι αφορά τα έσοδα, το κράτος αποφάσισε να περιορίσει τις προαναφερόμενες φορολογικές ελαφρύνσεις (400 ευρώ από το εισόδημα από εργασία) και να αυξήσει με μέτρο τη φορολογική πίεση. Συγκεκριμένα, το κράτος αύξησε τον φόρο εισοδήματος από κεφάλαιο, από 18% σε 21% και τον ΦΠΑ, από 16% σε 18%. Ο πρόεδρος της κυβέρνησης ανακοίνωσε αύξηση του φόρου εισοδήματος που θα επηρεάσει τα υψηλότερα εισοδήματα. Τέσσερις ΑΚ, ασκώντας τις αρμοδιότητές τους αναφορικά με το 50% του φόρου εισοδήματος που αντιστοιχεί σε αυτές, αποφάσισαν να αυξήσουν τον φόρο εισοδήματος κατά 3% για εισοδήματα άνω των 80.000 σε ορισμένες περιπτώσεις και 120.000 σε άλλες. Λοιποί φόροι που αποφέρουν χαμηλότερα έσοδα αυξή-

θηκαν.⁴⁰ Ορισμένες τοπικές κυβερνήσεις ανακοίνωσαν αυξήσεις σε συγκεκριμένους φόρους.

Από την άλλη μεριά, αξίζει να σημειωθεί ότι ούτε το κράτος ούτε οι ΑΚ έχουν φορολογήσει τον χρηματοπιστωτικό τομέα.

4. Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις

Το κράτος έχει προτείνει τέσσερις βασικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι σχετικοί κανονισμοί έχουν ήδη εγκριθεί, ενώ σε άλλες οι κανονισμοί βρίσκονται υπό επεξεργασία και επί του παρόντος υιοθετούνται μόνο συγκεκριμένα μέτρα. Οι μεταρρυθμίσεις είναι οι εξής:

- Η *εργασιακή μεταρρύθμιση* εγκρίθηκε αρχικά με το κυβερνητικό νομοθετικό διάταγμα της 16ης Ιουνίου 2010 και εντέλει με το νόμο της 9ης Σεπτεμβρίου 2010. Οι κύριοι στόχοι αυτής της μεταρρύθμισης είναι η μείωση του κόστους αποζημίωσης των απολυμένων εργαζομένων, η διευκόλυνση των απολύσεων και ο περιορισμός των διαφορών μεταξύ συμβάσεων μόνιμης και προσωρινής απασχόλησης. Δεδομένου ότι η αρμοδιότητα νομοθέτησης επί των θεμάτων αυτών ανήκει στο κράτος, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι αυτό το μέτρο δεν συνεπάγεται αλλαγές στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και των ΑΚ.
- Στον τομέα της *Κοινωνικής Ασφάλισης*, προς το παρόν έχουν υιοθετηθεί μόνο τρία σημαντικά μέτρα: το πάγωμα των συντάξεων για το 2010 και το 2011, η αναβολή της συνταξιοδότησης από την ηλικία των 65 ετών στην ηλικία των 67

⁴⁰ Για παράδειγμα, στην Καταλονία το τέλος ταξινόμησης οχημάτων αυξήθηκε κατά 11%, οι φόροι υπεραξίας κατά 1% και οι συναπτόμενες διά δημοσίου εγγράφου δικαιοπραξίες κατά 1%.

ετών και η επιμήκυνση της περιόδου ασφαλιστικής κάλυψης που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό των συντάξεων.

- Σε ό,τι αφορά το *χρηματοπιστωτικό σύστημα*, οι μεταρρυθμίσεις περιστρέφονται προς το παρόν γύρω από τα ταμειυτήρια. Το κράτος, υπό την πίεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας, προέβη σε δύο μεταρρυθμίσεις που αφορούν τα ταμειυτήρια. Πρώτον, τα εξανάγκασε να συγχωνευθούν, εξαρτώντας την παροχή οικονομικής συνδρομής από τη συγχώνευση και υπό την απειλή να παρέμβει αν δεν το κάνουν. Με αυτόν τον τρόπο, εντός δύο μηνών, ο αριθμός των ταμειυτηρίων στην Ισπανία μειώθηκε σημαντικά⁴¹, και αυτά αναμένεται να ασκήσουν τη χρηματοπιστωτική δραστηριότητά τους κατά τρόπο αρκετά παρόμοιο με αυτόν των τραπεζών διατηρώντας - τουλάχιστον εν μέρει - τον χαρακτήρα τους ως ιδρύματα που εξυπηρετούν κοινωνικούς σκοπούς (για παράδειγμα, αναμένεται ότι θα τους επιτραπεί να ασκήσουν τη χρηματοπιστωτική δραστηριότητά τους μέσω τράπεζας - εξωτερικής ή που θα συστήσουν τα ίδια - και μπορούν επίσης να εκδίδουν μετοχές αξίας έως και 50% του ενεργητικού τους). Αυτή η κρατική νομοθεσία, όπως θα δούμε στην Ενότητα VI, είχε σημαντικές επιπτώσεις στις ΑΚ, δεδομένου ότι λόγω της έντονης παρουσίας ταμειυτηρίων με έδρα στην επικράτεια τους αυτές μπορούν να ασκούν βέτο στη συγχώνευση των ταμειυτηρίων: η παρουσία των ΑΚ ελαττώθηκε και η εξουσίας άσκησης βέτο περιορίστηκε.
- Τέλος, η κεντρική κυβέρνηση θέσπισε ένα εκτεταμένο νομοσχέδιο με τίτλο «για τη βιώσιμη οικονομία» το οποίο, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεσή του, στοχεύει στη συ-

⁴¹ Από 45 σε 18.

μπλήρωση των μέτρων που υιοθετήθηκαν για τη βραχυπρόθεσμη αντιμετώπιση της κρίσης μέσω μιας σειράς μεταρρυθμίσεων που θα πρέπει *«να επιταχύνουν τον εκσυγχρονισμό του μοντέλου παραγωγής»* και να οδηγήσουν σε *«ένα νέο βήμα στην αναβάθμιση της ισπανικής οικονομίας»* παρέχοντας κίνητρα για *«την ανάπτυξη μιας πιο ανταγωνιστικής και καινοτόμου οικονομίας ικανής να ανανεώσει τους παραδοσιακούς τομείς παραγωγής και να διευρυνθεί ... σε νέες δραστηριότητες...»*. Οι αρχές που θα διέπουν τη δράση των δημόσιων αρχών περιλαμβάνουν τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της σταθερότητας των δημόσιων οικονομικών, την ενίσχυση της ικανότητας καινοτομίας των επιχειρήσεων, την εξοικονόμηση ενέργειας, την προώθηση αντιρρυθπαντικής τεχνολογίας στον τομέα της ενέργειας, τη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης και την εγγύηση του κοινωνικού κράτους. Προκειμένου να επιτευχθούν αυτοί οι όχι και τόσο μετριοπαθείς στόχοι, το νομοσχέδιο ρυθμίζει ζητήματα όπως τη διαδικασία θέσπισης των κανονιστικών διατάξεων όλων των διοικήσεων, τους κανονιστικούς φορείς, τις χρηματοπιστωτικές αγορές, τη χρηματοπιστωτική βιωσιμότητα του δημόσιου τομέα, τις δημόσιες συμβάσεις, την «ανταγωνιστικότητα», την απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, τις τηλεπικοινωνίες, τη διάδοση των αποτελεσμάτων των ερευνητικών δραστηριοτήτων, τη διεθνοποίηση των επιχειρήσεων, την επαγγελματική κατάρτιση, την περιβαλλοντική βιωσιμότητα, τις μεταφορές και τη βιώσιμη κινητικότητα και την ανακαίνιση των κατοικιών. Όπως θα δούμε και στην επόμενη ενότητα, αυτό το νομοσχέδιο επηρεάζει πολλούς τομείς για τους οποίους οι ΑΚ είναι επί του παρόντος αρμόδιες και, εάν εγκριθεί, ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά την διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και των ΑΚ.

VI. Επίδραση των ληφθέντων μέτρων στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης

1. Ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης και των βασικών και εγκάρσιων αρμοδιοτήτων του κράτους: επιπτώσεις στο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων.

Κατά την άποψή μου, μια απλή περιγραφή των μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης επιβεβαιώνει την αρχική εκτίμηση ότι η οικονομική κρίση έχει οδηγήσει σε ενίσχυση του κράτους σε σχέση με τις ΑΚ και την τοπική κυβέρνηση. Με άλλα λόγια, όπως και σε άλλα αποκεντρωμένα κράτη, έχει προκαλέσει την αναδιάρθρωση μέσω της συγκέντρωσης του συστήματος πολιτικής αποκέντρωσης. Αυτό που πρέπει τώρα να αναλυθεί είναι κατά πόσον ο τρόπος με τον οποίο πραγματοποιήθηκε αυτή η πρόσφατη αναδιάρθρωση οδήγησε σε διαρθρωτικές ή άλλες σημαντικές αλλαγές στο σύστημα αποκέντρωσης που ισχύει σήμερα στην Ισπανία. Από την άποψη αυτή, θα αναλύσω χωριστά τα τρία είδη μέτρων.

Τα μέτρα τόνωσης έχουν οδηγήσει σε σημαντική διεύρυνση της αγοραστικής δύναμης του κράτους καθώς και των βασικών και εγκάρσιων αρμοδιοτήτων που χρησιμοποιεί για να δικαιολογήσει τη χρήση αυτής της δύναμης.⁴² Σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες των ΑΚ, η επέκταση αυτή είχε τρεις βασικές επιπτώσεις:

⁴² Υπάρχουν πολυάριθμες επιδοτήσεις, ακόμη και στα τέλη του 2010, που αιτιολογούν τη συγκέντρωση των στόχων, της επεξεργασίας και της επιχορήγησης προβάλλοντας την ανάγκη αντιμετώπισης της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Οι αρμοδιότητες που αναφέρονται συνήθως είναι εκείνες του άρθρου 149.1.13 του Συντάγματος (συνήθως αποκαλούμενες «γενικός οικονομικός σχεδιασμός», που έχει καταστεί εγκάρσια αρμοδιότητα) και του άρθρου 149.1.1 (το οποίο περιέχει ρήτρα ισότητας αναφορικά με τα συνταγματικά δικαιώματα). Πρόκειται για δύο αρμοδιότητες στις οποίες το κράτος έχει δώσει ευρύ περιεχόμενο με τη συγκατάθεση Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο είναι ιδιαίτερα φιλικό προσκείμενο στις αποφάσεις του κρατικού νομοθέτη. Στην πραγματικότητα, υπάρχουν πολύ λίγες δικαστικές αποφάσεις περί της

α) Με την ενίσχυση των επιδοτήσεων που χορηγούνται και ελέγχονται από το ίδιο το κράτος, το τελευταίο έχει ενισχύσει την παρουσία του σε διαφορετικούς κοινωνικούς και οικονομικούς τομείς, καθορίζοντας την πολιτική σε τομείς όπου έχει κοινές αρμοδιότητες με τις ΑΚ - όπως αρμοδιότητες για νομοθετική ανάπτυξη και εκτελεστική λειτουργία - ή και αναλαμβάνοντας αποκλειστικές αρμοδιότητες σε τομείς όπου αυτές ανήκουν αποκλειστικά στις ΑΚ.

Στην Ισπανία, μετά την απόφαση 13/1992 του Συνταγματικού Δικαστηρίου, γίνεται δεκτό ότι το κράτος μπορεί να διαθέσει δημόσιους πόρους για οποιονδήποτε σκοπό, έστω και αν αφορά ζητήματα επί των οποίων οι ΑΚ έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα. Ωστόσο, εάν οι επιδοτήσεις αφορούν ζητήματα επί των οποίων το κράτος έχει μόνο βασικές αρμοδιότητες και οι ΑΚ έχουν αρμοδιότητα νομοθέτησης και εκτέλεσης - όπως συμβαίνει με σχεδόν όλα τα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης - το κράτος πρέπει να αυτοπεριοριστεί στον καθορισμό των γενικών στόχων που εξυπηρετεί η επιδότηση δίδοντας στις ΑΚ το περιθώριο να υλοποιήσουν αυτούς τους στόχους, να καθορίσουν τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση των κονδυλίων, να ρυθμίσουν την επεξεργασία τους και, κυρίως, να τα διαχειριστούν πλήρως - συμπεριλαμβανομένης της διοίκησης και της χορήγησής τους. Τόσο η συνταγματική νομολογία όσο και οι νέοι Χάρτες Αυτοδιοίκησης επιτρέπουν εξαιρέσεις σε αυτόν τον κανόνα *«όταν οι επιδοτήσεις δεν μπορούν να δοθούν σε συγκεκριμένη περιοχή ή να κατανεμηθούν στις περι-*

αντισυνταγματικότητας κρατικών νόμων, λόγω υπέρβασης των αρμοδιοτήτων των άρθρων 149.1.1 και 149.1.13. Με μία μόνο εξαίρεση: αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις, δεδομένου ότι εδώ το Συνταγματικό Δικαστήριο ακύρωσε μεγάλο αριθμό κρατικών ενισχύσεων που θα βασιζόνταν σε μία από αυτές τις δύο αρμοδιότητες. Ωστόσο, θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι το κράτος αγνόησε αυτές τις αποφάσεις και εξακολούθησε να χορηγεί αυτές τις επιδοτήσεις.

φέρεις», όταν δηλαδή είναι αδύνατο να τις διανείμουν μεταξύ των ΑΚ. Ωστόσο, σε αυτή την περίπτωση, οι ΑΚ πρέπει να συμμετάσχουν στην απόφαση ότι δεν μπορούν να δοθούν σε συγκεκριμένη περιοχή, και το κράτος πρέπει να επιτρέπει στις ΑΚ να συμμετέχουν στη διαχείριση αυτού του είδους της επιδότησης. Κατά τη γνώμη μου, είναι σαφές ότι πολλές από τις επιδοτήσεις που χορηγούνται μέσω των μέτρων τόνωσης και βασίζονται στην αρμοδιότητα του άρθρου 149.1.13 του Συντάγματος, που προαναφέρθηκε, θέτουν σοβαρά ζητήματα συνταγματικότητας - κυρίως λόγω των υπερβολικών λεπτομερειών για τον καθορισμό των στόχων και, πάνω από όλα, επειδή επιφυλάσσουν τη διαχείριση των κεφαλαίων στο κράτος. Ωστόσο, θα πρέπει επίσης να αναγνωριστεί ότι αυτό το είδος πρακτικής - που μπορεί να μεταβάλει το συνταγματικό σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων - αποτελεί ένα ενδημικό πρόβλημα της Ισπανίας (και έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά). Ακριβώς για αυτόν τον λόγο, δεν μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η οικονομική κρίση έχει μεταβάλει το υπάρχον σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων. Αυτό είναι ένα πρόβλημα που ήδη υπήρχε, αλλά επιδεινώθηκε με την κρίση. Στην πράξη εκτός από μερικές περιπτώσεις που θα αναφέρω, οι ΑΚ δεν προσφεύγουν στη δικαιοσύνη αναφορικά με τις επιδοτήσεις αυτές, παρά το γεγονός ότι πρέπει να γίνει δεκτή η πολιτική δυσχέρεια προώθησης συγκρούσεων σχετικά με επιδοτήσεις προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών ή πολιτών των ΑΚ σε περιόδους κρίσης.

β) Οι μεγάλες επιδοτήσεις που χορηγήθηκαν στους δήμους έχουν ενισχύσει τη σχέση του κράτους με τις τοπικές κυβερνήσεις και έχουν αποδυναμώσει τη θέση των ΑΚ σε αυτόν τον τομέα.

Εκτός από τα γενικά προβλήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω, οι τεράστιες επιδοτήσεις στους δήμους έθεσαν το ζήτημα των σχέσεων μεταξύ του κράτους, των ΑΚ και των τοπικών κυβερνήσεων, δεδομένου ότι το κράτος χορήγησε αυτές τις επιδοτήσεις απευ-

θείας στις πόλεις χωρίς τη συμμετοχή των ΑΚ κατά τον καθορισμό της επιδότησης και τη διαχείριση της ενίσχυσης, σύμφωνα με τις βασικές και εγκάρσιες αρμοδιότητες των άρθρων 149.1.13 και 149.1.18 του Συντάγματος.⁴³ Οι επιδοτήσεις για το 2008 προορίζονταν για δημόσια έργα και στόχος τους ήταν η αντιμετώπιση της αύξησης της ανεργίας. Οι επιδοτήσεις για το 2009 έθεσαν και άλλα προβλήματα, δεδομένου ότι περιλάμβαναν ενισχύσεις για τη χρηματοδότηση των τρεχουσών δαπανών των πόλεων για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών για τις οποίες οι ΑΚ έχουν αποκλειστικές ή κοινές αρμοδιότητες. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι ΑΚ έχουν αποκλειστικές και κοινές αρμοδιότητες σε σχέση με τις τοπικές κυβερνήσεις στον τομέα της εκπαίδευσης και των κοινωνικών υπηρεσιών και σύμφωνα με τη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου, μέχρι το 2008 οι ΑΚ συμμετείχαν πάντοτε στη χορήγηση τέτοιου είδους κρατικών επιδοτήσεων.

Όπως ανέφερα παραπάνω, ορισμένες ΑΚ, εξέφρασαν την ενόχλησή τους με αυτού του είδους τις κρατικές ενέργειες, αλλά δεν αμφισβήτησαν νομικά τα πρώτα μέτρα που ελήφθησαν το 2008. Ωστόσο, όταν είδαν πως το πεδίο εφαρμογής αυτών επαναλήφθηκε και επεκτάθηκε το 2009, ορισμένες εξ αυτών, όπως η Καταλονία, προσέφυγαν εντέλει ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου επικαλούμενες σύγκρουση αρμοδιοτήτων. Με αυτή την προσφυγή, δεν αμφισβητήθηκε η αρμοδιότητα του κράτους να χορηγεί αυτού του είδους τις ενισχύσεις, αλλά επικρίθηκε ο τρόπος χορήγησής τους - οι λεπτομέρειες των όρων και ο αποκλεισμός των ΑΚ από τον σχεδιασμό, την εφαρμογή ή τη διαχείρισή τους.

γ) Οι κρατικές επιδοτήσεις που συγχρηματοδοτούνται από τις ΑΚ περιορίζουν την οικονομική αυτονομία των τελευταίων.

⁴³ Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά το τελευταίο, στις βάσεις του νομικού συστήματος των δημόσιων διοικήσεων.

Τα προβλήματα που θέτουν οι συγχρηματοδοτούμενες επιδοτήσεις σε ό,τι αφορά την οικονομική αυτονομία των περιφερειών είναι γνωστά. Ένα παράδειγμα αυτού του φαινομένου είναι η ενίσχυση που χορηγείται για τις αγορές οχημάτων, υπό τον όρο, που έθεσε το κράτος, ότι οι ΑΚ θα συμπληρώνουν το χορηγούμενο ποσό. Η Καταλονία εξέφρασε τη διαφωνία της με το μέτρο, αλλά συμμετείχε σε αυτό, ενώ η Μαδρίτη και η Λα Ριόχα - που διοικούνταν από το συντηρητικό κόμμα - δεν συμμετείχαν. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι και στην περίπτωση αυτή, η κρίση δεν εισήγαγε μια ανήκουστη πρακτική στην Ισπανία.

Ομοίως, *τα μέτρα λιτότητας* που υιοθετήθηκαν από το κράτος επηρέασαν σημαντικά τις ΑΚ και τις τοπικές κυβερνήσεις:

α) Πρώτον, έχουν καθορίσει δραστικά την οικονομική πολιτική τους.

Αυτό έγινε με μονομερή επιβολή μιας ριζικής μεταβολής, από αντικυκλικές πολιτικές σε πολιτικές περιορισμού του ελλείμματος. Οι επιπτώσεις αυτής της μεταβολής διαφάνηκαν στην έντονη αντίδραση ενάντια στα κρατικά μέτρα για την αύξηση των φόρων από ορισμένες ΑΚ, μεταξύ των οποίων όχι μόνο οι ΑΚ που κυβερνά συντηρητικό κόμμα, αλλά και από μία ΑΚ, την Καταλονία, που κυβερνούν σοσιαλιστικά κόμματα, μόνα τους ή σε συνασπισμό, όπως και η κρατική κυβέρνηση. Ωστόσο, παρά την αρχική αρνητική αντίδραση, η νέα κρατική πολιτική λιτότητας επιβλήθηκε κυρίως με τη θέσπιση ανώτατου ορίου ελλείμματος για τις ΑΚ και τις τοπικές κυβερνήσεις. Όλες οι ΑΚ αναγκάστηκαν να μεταβάλουν τις πολιτικές τους κατά 180 μοίρες.

Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, κατά την αξιολόγηση αυτού του σημαντικού όρου στις οικονομικές πολιτικές των ΑΚ, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη ότι η θέσπιση ορίων στο δημόσιο έλλειμμα τους από το κράτος είχε ήδη προβλεφθεί νομοθετικά

πριν την έναρξη της κρίσης. Ωστόσο, οι ΑΚ έχουν καταθέσει 15 αγωγές για σύγκρουση αρμοδιοτήτων κατά της απόφασης αυτής, στις οποίες προστίθενται εκείνες που κατατέθηκαν όταν το κράτος καθόρισε το έλλειμμα για το 2010 χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τις ΑΚ, όπως απαιτείται από το νόμο.

Ο δεύτερος σημαντικός όρος που επιβάλλει το κράτος στην οικονομική πολιτική των ΑΚ είναι οι περιορισμοί στις πιστώσεις ή, ακριβέστερα, η απειλή να μην δοθεί στις ΑΚ η άδεια να εκδίδουν τίτλους δημόσιους χρέους ή να κάνουν χρήση διεθνών πιστώσεων εάν δεν πληρούν στόχους ελλείμματος που έχουν τεθεί. Ωστόσο, αυτό συνέβαινε και πριν από την κρίση, πράγμα που σημαίνει ότι η μεταβολή που πραγματοποιήθηκε επηρεάζει μόνο την άσκηση αυτής της προϋπάρχουσας διάταξης, αφού η κρατική κυβέρνηση αποφάσισε την αυστηρή και όχι την μέχρι πρότινος ευέλικτη εφαρμογή της.⁴⁴

Εν ολίγοις, και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για εξαιρετικά σημαντικούς όρους ή επιπτώσεις στις δραστηριότητες των ΑΚ, αλλά δεν μπορούμε να συμπεράνουμε ότι υπήρξε μεταβολή στην κατανομή αρμοδιοτήτων ή στη συνταγματική θέση του κράτους ή των ΑΚ. Ωστόσο, αυτό μπορεί να αλλάξει εάν εφαρμοστούν τα μέτρα που πρότεινε στις αρχές Οκτωβρίου του 2010 ο κυβερνήτης της Τράπεζας της Ισπανίας για την εκπλήρωση των στόχων μείωσης των ελλειμμάτων των ΑΚ.⁴⁵ Οι δηλώσεις αυτές προκάλεσαν έντονη κριτική σε διάφορους τομείς, αν και προς το παρόν η κρα-

⁴⁴ Κατά τον χρόνο αυτής της τελευταίας ανασκόπησης - τον Ιανουάριο του 2011- το πρόβλημα έχει τεθεί επειδή η Καταλονία - η οποία είναι μία από τις τρεις ΑΚ που δεν εκπληρώνουν τον στόχο του ελλείμματος - ζήτησε έγκριση για να προχωρήσει στην έκδοση τίτλων δημόσιου χρέους.

⁴⁵ Στις δηλώσεις αυτές, που πραγματοποιήθηκαν στην αντίστοιχη επιτροπή του Κογκρέσου, ο κυβερνήτης ζήτησε να περιοριστούν οι τρέχουσες δαπάνες των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων και να θεσπιστούν μηχανισμοί που απαιτούν μεγαλύτερη διαφάνεια και καλύτερο έλεγχο για την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους.

τική κυβέρνηση αρνήθηκε να θέσει σε εφαρμογή τα μέτρα που ζήτησε ο κυβερνήτης⁴⁶.

β) Ομοίως, τα μέτρα λιτότητας έχουν επηρεάσει την ικανότητα των ΑΚ- και των τοπικών κυβερνήσεων - να οργανώνουν τις διοικήσεις τους.

Ένα παράδειγμα των περιορισμών στην ικανότητα των ΑΚ να αυτοοργανώνονται είναι η επιβολή από το κράτος περικοπών στον βασικό μισθό των δημοσίων υπαλλήλων και ανώτερων αξιωματούχων που εργάζονται για τις ΑΚ και τις τοπικές κυβερνήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι μέχρι σήμερα το Συνταγματικό Δικαστήριο αναγνώριζε ότι το κράτος μπορούσε να θέσει ανώτατο όριο στις συνολικές μισθολογικές αυξήσεις των δημοσίων υπαλλήλων και των ανώτερων κυβερνητικών αξιωματούχων των ΑΚ, αλλά δεν επέτρεπε στο κράτος να καθορίζει τα ανώτατα όρια για κάθε διαφορετική κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων και ανώτερων αξιωματούχων· δηλαδή, οι ΑΚ είχαν την ελευθερία να καθορίζουν τις αυξήσεις για κάθε κατηγορία, εφόσον δεν υπερέβαιναν το συνολικό ανώτατο όριο που είχε θέσει το κράτος. Αντιθέτως, στην προκειμένη περίπτωση, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το κράτος, επικαλούμενο τις βασικές αρμοδιότητές του, έχει καθορίσει τις μισθολογικές περικοπές σε καθεμία από τις κατηγορίες δημοσίων υπηρεσιών στις ΑΚ, αν και μόνο στον βασικό μισθό και όχι στα επιδόματα τα οποία, όπως προαναφέρθηκε, αντιπροσωπεύουν το 50% του συνολικού μισθού. Η παρέμβαση του κράτους στην ικανότητα των ΑΚ και των τοπικών κυβερνήσεων να αυτοοργανώνονται είναι πλέον αναμφισβήτητα εντονότερη. Ωστόσο, και εδώ, είναι δύσκολο να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι

⁴⁶Στα τέλη Ιανουαρίου του 2011, το συντηρητικό κόμμα εισήγαγε στο ισπανικό κοινοβούλιο νομοσχέδιο για τη μείωση της τρέχουσας αγοραστική δύναμης των ΑΚ. Το νομοσχέδιο απορρίφθηκε. Αλλά τα πράγματα αλλάζουν.

υπήρξε ριζική μεταβολή στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης που ίσχυε στην Ισπανία πριν από την κρίση.

Εκτός από τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων, πολλά κρατικά μέτρα λιτότητας σχετικά με τη διοίκηση του κράτους έχουν επηρεάσει την οργάνωση των ΑΚ, υπό την έννοια ότι έχουν εφαρμοστεί και στις αντίστοιχες διοικήσεις τους, παρά το γεγονός ότι δεν επιβλήθηκαν από το κράτος. Παράδειγμα τέτοιων περιπτώσεων αποτελεί η μείωση του αριθμού των οργάνων που εξαρτώνται από τη διοίκηση, οι περικοπές στις τακτικές δαπάνες και η κατάργηση των κενών δημοσιοϋπαλληλικών θέσεων. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν επιβλήθηκαν από το κράτος και άρα δεν προκαλούν προβλήματα από την άποψη που αναλύεται σε αυτό το άρθρο.⁴⁷ Τέλος, σε ό,τι αφορά τις *διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις* που υιοθέτησε το κράτος, χρησιμοποιώντας την κρίση ως πρόσχημα, οι μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με την αγορά εργασίας, το σύστημα Κοινωνικής Ασφάλισης και το σύστημα χρηματοδότησης δεν θέτουν κανένα θέμα αρμοδιότητας, καθώς πρόκειται για τομείς στους οποίους το κράτος έχει σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα. Ωστόσο, υπάρχουν δύο εξαιρέσεις.

Η πρώτη αφορά τα ταμειυτήρια, τα οποία είχαν παραδοσιακά ισχυρή και αμοιβαία επιρροή στις ΑΚ όπου είχαν την έδρα τους (αν και δεν ήταν τόσο ισχυρή όσο η επιρροή των γερμανικών ο-

⁴⁷ Στις αρχές Οκτωβρίου του 2010, ο διοικητής της Τράπεζας της Ισπανίας ζήτησε από το κράτος να θεσπίσει ένα νόμο που θα περιόριζε τις δαπάνες των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων και θα περιλάμβανε μηχανισμούς ελέγχου για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Εάν η πρόταση αυτή καρποφορήσει, αυτό θα οδηγήσει σε σοβαρούς περιορισμούς της αρμοδιότητας αυτοοργάνωσης των ΑΚ και των τοπικών κυβερνήσεων. Ακόμη πιο πρόσφατα, την 26η Οκτωβρίου 2010 ο αρχηγός του συντηρητικού κόμματος της αντιπολίτευσης δήλωσε ότι το κράτος των αυτονομιών ήταν ένα «πρόσθετο εμπόδιο στην οικονομική ανάκαμψη».

μόσπονδων ταμειευτηρίων στα αντίστοιχα ομόσπονδα κρατίδια τους). Οι χρηματοπιστωτικές μεταρρυθμίσεις έχουν επηρεάσει τη σχέση αυτή με δύο τρόπους: πρώτον, σε ορισμένες περιπτώσεις η ευρεία συγχώνευση των ταμειευτηρίων έχει οδηγήσει στη «μετεγκατάσταση» των τραπεζών που προκύπτουν από τη συγχώνευση εκτός των αρχικών ΑΚ και δεύτερον, ο πρόσφατος νόμος για τα ταμειυτήρια από την 20η Ιουλίου 2010 μπορεί να έχει τριπλές επιπτώσεις. Πρώτον, η δυνατότητα των ταμειευτηρίων να λειτουργούν όπως οι τράπεζες θα εξασθενήσει πιθανώς τον κοινωνικό ρόλο τους, που τους συνέδεε με την περιοχή όπου λειτουργούσαν· δεύτερον, η παρουσία εκπροσώπων των ΑΚ και των τοπικών κυβερνήσεων στα όργανα διοίκησης και παρακολούθησης αυτών θα μειωθεί· και τέλος, σε ό,τι αφορά την έγκριση των συγχωνεύσεων από τις ΑΚ - τις οποίες είχε καταργήσει το Βασιλικό Διάταγμα 9/2009 - αυτή θα παραμείνει τελικά στα χέρια των ΑΚ, αλλά θα περιορίσει τη διακριτική ευχέρεια με την οποία οι ΑΚ μπορούν να απορρίψουν συγχωνεύσεις. Η απώλεια οικονομικής και πολιτικής εξουσίας από τις ΑΚ δεν είναι αμελητέα. Οι ΑΚ έχουν υποβάλει τέσσερις μηνύσεις για σύγκρουση αρμοδιοτήτων σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις των ταμειευτηρίων.

Το σχέδιο νόμου για την αειφόρο οικονομία θέτει ακόμα περισσότερα προβλήματα, καθώς το κράτος - βασιζόμενο στην αρμοδιότητα που προβλέπεται στο άρθρο 149.1.13 της συνθήκης ΕΚ και υποστηρίζοντας την ανάγκη βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας του ισπανικού οικονομικού συστήματος - θέτει πολιτικούς στόχους και αρχές δράσης που αποσκοπούν στη δέσμευση όλων των δημόσιων διοικήσεων, συμπεριλαμβανομένων των ΑΚ, εντός των αρμοδιοτήτων τους, συμπεριλαμβανομένων των διαπεριφερειακών μεταφορών και υποδομών, του αστικού σχεδιασμού, της στέγασης, της εδαφικής ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, των οργανωτικών πτυχών της επαγγελματικής κατάρτισης, ακόμη και των εσωτερικών διαδικασιών για την κατάρτιση των κανονισμών των ΑΚ.

Σε αυτή την περίπτωση, εάν το σχέδιο αυτό αποκτήσει ισχύ νόμου, το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και των ΑΚ θα μπορούσε να επηρεαστεί παρόλο που η πρακτική σημασία αυτού θα ήταν ήσσονος σημασίας ενόψει των γενικών ή προσανατολισμένων σε συγκεκριμένες αρχές κανόνων αναφορικά με αυτό το θέμα αρμοδιότητας.

2. Επίδραση στις διακυβερνητικές σχέσεις

Η κρίση δεν επέφερε σημαντικές αλλαγές στις διακυβερνητικές σχέσεις στην Ισπανία. Είναι γεγονός ότι η έναρξη της κρίσης συνδυάστηκε με την ίδρυση, για πρώτη φορά στην Ισπανία, ενός οριζόντιου, πολυμερούς μηχανισμού διακυβερνητικών σχέσεων μεταξύ των έξι ΑΚ που ενέκριναν νέους Χάρτες Αυτοδιοίκησης. Στα τέλη Οκτωβρίου του 2010, ο μηχανισμός αυτός αντικαταστάθηκε από τη Διάσκεψη των Κυβερνήσεων των ΑΚ στην οποία συμμετέχουν σχεδόν όλες οι ΑΚ. Με τον τρόπο αυτό, η αποκαλούμενη «ισπανική ανωμαλία» αρχίζει να αποκαθίσταται· η ανωμαλία συνίστατο στο γεγονός ότι μετά από 30 χρόνια πολιτικά αποκεντρωμένου κράτους δεν είχε υπογραφεί οριζόντια συμφωνία μεταξύ όλων ή της πλειοψηφίας των ΑΚ, κάτι που είναι ακόμη πιο αξιοσημείωτο εάν λάβουμε υπόψη τη λειτουργία της Γερουσίας ως σώμα περιφερειακής εκπροσώπησης. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η έναρξη αυτής της διαδικασίας συσχετίζεται με την οικονομική κρίση, η πρώτη δεν μπορεί να θεωρηθεί ως συνέπεια της τελευταίας. Σε κανένα από τα ιδρυτικά έγγραφα ή τις συμφωνίες που έχουν επιτευχθεί μέχρι σήμερα μέσω αυτού του μηχανισμού οριζόντιων σχέσεων δεν υπάρχει αναφορά στην οικονομική κρίση ως ένα από τα κίνητρα για την ίδρυσή του ή ως ένας από τους στόχους που επιδιώκονται με τα μέτρα που εγκρίθηκαν.

Αντιθέτως, όπως έχουμε δει, αυτός ήταν πράγματι ο ρητός στόχος της συνάντησης των προέδρων των ΑΚ με τον Πρόεδρο της κρατικής κυβέρνησης που συγκλήθηκε από τον τελευταίο τον Δεκέμβριο του

2009. Η έλλειψη πολιτικών φόρουμ υψηλού επιπέδου στην Ισπανία, στα οποία μπορούν να συναντηθούν οι ηγέτες του κράτους και των ΑΚ - μεταξύ άλλων, λόγω της αναποτελεσματικότητας της Γερουσίας - και γενικότερα λόγω έλλειψης συνεκτικότητας στις κάθετες σχέσεις, σε συνδυασμό με τη σοβαρότητα της οικονομικής κατάστασης, φάνηκε να αποτελούν τους παράγοντες εκείνους που ενίσχυσαν την ανάγκη και την επιτυχία της συνάντησης των προέδρων, οι οποίοι είχαν συναντηθεί μόνο τρεις φορές τα τελευταία 30 χρόνια. Ωστόσο, η συνάντηση απέτυχε παταγωδώς επειδή δεν εγκρίθηκε κανένα από τα μέτρα που προτάθηκαν για την καταπολέμηση της κρίσης και επειδή κανένας από τους προέδρους των ΑΚ που ανήκαν στο συντηρητικό κόμμα δεν θέλησε να στηρίξει τις προτάσεις της κυβέρνησης. Η κομματική λογική υπερίσχυσε για μια ακόμη φορά.

Σε ό,τι αφορά τις πολυμερείς και κάθετες σχέσεις - δηλαδή τη συνάντηση εκπροσώπων των 17 ΑΚ και του κράτους - συνεχίζουν να λειτουργούν χωρίς σημαντικές αλλαγές, δηλαδή με ασυντόνιστο και κάπως αυθαίρετο τρόπο. Εντούτοις, δύο οργανώσεις έχουν αναδειχθεί ιδιαίτερα: η Τομεακή Διάσκεψη για την Υγεία (Sectorial Health Conference), η οποία έχει συμβάλει στην επίτευξη σημαντικών συμφωνιών, όπως η τιμή των φαρμακευτικών προϊόντων, και το Συμβούλιο Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής. Παρά το γεγονός ότι το Συμβούλιο αυτό δεν είχε έλθει σε διαβούλευση με το κράτος όταν καθόρισε για πρώτη φορά τα επίπεδα χρέους, εν συνεχεία έπαιξε σημαντικό ρόλο στις συμφωνίες που επηρέασαν το συνολικό χρηματοπιστωτικό σύστημα και ειδικότερα τα χρηματοπιστωτικά συστήματα των ΑΚ.

3. Μονιμότητα και αντιστρεψιμότητα των μέτρων και των επιπτώσεών τους

Είναι σαφώς δύσκολο να προβλεφθεί η μονιμότητα ή η αντιστρεψιμότητα τόσο των μέτρων που ελήφθησαν όσο και, κυρίως, της δυνητικής επίδρασής τους στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης.

Σχεδόν όλα τα αρχικά μέτρα τόνωσης έχουν ήδη εξαφανιστεί και είναι απίθανο να αναβιώσουν βραχυπρόθεσμα. Ωστόσο, σε ό,τι αφορά τα μέτρα λιτότητας που το κράτος και οι ΑΚ ισχυρίζονται ότι θα εξαφανίσουν σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, όλα δείχνουν ότι μπορεί πράγματι να παραμείνουν. Αυτή η μονιμότητα θα είναι ακόμη μεγαλύτερη στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχουν εγκριθεί όχι τόσο για την άμεση καταπολέμηση της κρίσης, αλλά επ' ευκαιρία της κρίσης, ή ακόμα προκειμένου να επωφεληθούν από την κρίση. Αυτό επηρεάζει ιδιαίτερα τις εργασιακές μεταρρυθμίσεις και, εάν εγκριθεί, τον νόμο για τη βιώσιμη οικονομία.

Σε ό,τι αφορά την ενίσχυση του κράτους συγκριτικά με τις ΑΚ, είναι πολύ πιθανό ότι η ισχυρή θέση του κράτους θα διατηρηθεί αλλά και θα ενισχυθεί, όπως υποστηρίζει τμήμα της κοινής γνώμης που τυγχάνει όλο και μεγαλύτερης αποδοχής. Στην πραγματικότητα, η εμπειρία αποδεικνύει ότι σχεδόν χωρίς καμία εξαίρεση, όταν το κράτος έχει καταλάβει ένα συγκεκριμένο τομέα, είναι απίθανο να επιστρέψει στην προηγούμενη κατάσταση πραγμάτων.

VII. Η επίδραση της αποκέντρωσης στα ληφθέντα μέτρα

Εν κατακλείδι, πρέπει να αναλύσουμε εάν η πολιτική αποκέντρωση έχει επηρεάσει το είδος των μέτρων που ελήφθησαν και, ακόμα πιο σημαντικό, κατά πόσον τα μέτρα που έλαβαν οι ΑΚ και οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν επηρεάσει την αποτελεσματικότητα ή την αποδοτικότητα των μέτρων που έλαβε το κράτος.

Σε ό,τι αφορά το πρώτο ζήτημα, είναι σαφές ότι το κράτος έχει θεσπίσει μέτρα για να συντονιστεί με τις ΑΚ ή μέτρα για να περιορίσει τις αρμοδιότητές τους, πράγμα που, όπως είναι προφανές, δεν έπρεπε να υιοθετήσει ένα συγκεντρωτικό κράτος. Ωστόσο, δεν είναι αυτό το σημαντικό ζήτημα. Αυτό που πρέπει να εξακριβωθεί είναι εάν το κράτος δεν μπόρεσε να λάβει τις αποφάσεις που θεωρούσε σημαντικές ή εάν έπρεπε να τις υιοθετήσει διαφορετικά ως αποτέλεσμα της ύπαρξης ενός

πολιτικά αποκεντρωμένου συστήματος. Στην πραγματικότητα, σε καμία περίπτωση οι κρατικοί ηγέτες δεν ανέφεραν ότι το κράτος είχε στερηθεί της δυνατότητας να υιοθετήσει τα μέτρα που έκρινε κατάλληλα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, ούτε υπάρχουν αντικειμενικές πληροφορίες που θα μας οδηγούσαν σε διαφορετικό συμπέρασμα.

Σε ό,τι αφορά την επιρροή των μέτρων που ελήφθησαν από τις ΑΚ στο πλαίσιο των κρατικών πολιτικών ή μέτρων, θα πρέπει πρώτα να σημειωθεί ότι οι ΑΚ έχουν πράγματι υιοθετήσει μέτρα τόνωσης και λιτότητας που συχνά διαφέρουν από εκείνα που υιοθετήθηκαν από άλλες ΑΚ και από το κράτος. Αυτό οδήγησε ορισμένους πολιτικούς και ακαδημαϊκούς τομείς να επικρίνουν έντονα τη διασπορά και την έλλειψη συντονισμού εκ μέρους του κράτους.⁴⁸ Ωστόσο, σε ό,τι αφορά τα μέτρα τόνωσης, πρέπει να σημειωθεί ότι κανένα από τα μέτρα των ΑΚ δεν ακύρωσε τα μέτρα του κράτους ή ειδικότερα τον αντικυκλικό στόχο της κρατικής πολιτικής κατά τον χρόνο εκείνο. Η ποικιλομορφία αυτών των περιφερειακών μέτρων, η οποία είναι κοινή σε όλα τα συστήματα πολιτικής αποκέντρωσης, αντικατοπτρίζει τα διαφορετικά οικονομικά χαρακτηριστικά κάθε ΑΚ (για παράδειγμα, οι ΑΚ όπου δραστηριοποιούνται στον τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας ήταν λογικό να έχουν πολιτικές τόνωσης για τον εν λόγω τομέα της οικονομίας) και δεν μπορεί να θεωρηθεί η ίδια ως αντίθετη με τους κρατικούς στόχους που απαιτούσαν συντονισμό.

Το ζήτημα περιπλέκεται όταν πρόκειται για τα μέτρα λιτότητας, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως των φόρων, φαίνεται να υπάρχει μια σαφής αντίφαση μεταξύ της κρατικής πολιτικής για αύξηση της

⁴⁸ Μεταξύ αυτών, ο Jesús Ruiz-Huerta et al. «Las CA ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas» in *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Instituto de Derecho Público. Βαρκελώνη 2010, σελ. 89 και επόμενα.

φορολογικής πίεσης και μείωση των φόρων και συγκεκριμένων πολιτικών των ΑΚ για διατήρηση των φορολογικών εκπτώσεων. Εντούτοις, και εδώ - ή ειδικά εδώ - πρέπει να αξιολογηθεί εάν τα μέτρα των ΑΚ εκπληρώνουν τους κρατικούς στόχους μείωσης του ελλείμματος. Όσο αυτός ο στόχος επιτυγχάνεται, τα μέσα για την εκπλήρωσή του μπορούν να ποικίλουν. Αυτό αναγνωρίζεται στη συμφωνία του Συμβουλίου Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής που αναφέρθηκε ανωτέρω. Παρόλα αυτά, όπως αναλύθηκε προηγουμένως, πρόσφατα ξεκίνησε μια συζήτηση στην Ισπανία σχετικά με την εκπλήρωση των στόχων των ΑΚ και την ανάγκη να αναλάβει το κράτος πιο ενεργό ρόλο για να εξασφαλίσει αυτή την εκπλήρωση. Ωστόσο, προς το παρόν, αυτές οι προτάσεις δεν οδήγησαν πουθενά. Εάν το κάνουν, η διάγνωση που έχουμε κάνει μέχρι τώρα ίσως χρειαστεί να αλλάξει.

Τέλος, είναι αλήθεια ότι το κράτος έπρεπε να διαπραγματευτεί με τις ΑΚ στο Συμβούλιο Φορολογικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής για να θέσει τους στόχους που είχαν συμφωνηθεί προηγουμένως με την Ευρωπαϊκή Ένωση, και είναι επίσης αλήθεια ότι ορισμένες συμφωνίες για τη μείωση του ελλείμματος που έγιναν στις αρχές του έτους δεν τηρήθηκαν από ορισμένες ΑΚ. Ωστόσο, είναι επίσης αλήθεια ότι τα τελευταία μέτρα - τα σημαντικότερα - λήφθηκαν ομόφωνα σε αυτήν την Επιτροπή και αναπτύχθηκαν μηχανισμοί για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης και την «επιβολή κυρώσεων» λόγω μη συμμόρφωσης με τις απαγορεύσεις του χρέους. Εν ολίγοις, παρά την υψηλή διοικητική πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει ένα πολιτικά αποκεντρωμένο κράτος, δεν μπορούμε να ισχυριστούμε ότι υπήρξαν σημαντικές δυσλειτουργίες, τουλάχιστον προς το παρόν.

VIII. Συμπέρασμα: Η απρόσμενη ουδετερότητα του συστήματος αποκέντρωσης σε σχέση με την κρίση και οι μετριοπαθείς επιπτώσεις της σε αυτό

Πιστεύω ότι όλα όσα ειπώθηκαν μέχρι τώρα επιβεβαιώνουν το συμπέρασμα ότι η κρίση έχει ενισχύσει την υπεροχή του κράτους, όχι μόνο από νομικής αλλά και πρακτικής απόψεως και στην αντίληψη της κοινωνίας. Ωστόσο, αυτό το γεγονός, που προκύπτει από την ενίσχυση της αγοραστικής δύναμης του κράτους και των βασικών και εγκάρσιων αρμοδιοτήτων της, δεν προκάλεσε, προς το παρόν, σημαντικές μεταβολές στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης που ίσχυε πριν από την έναρξη της κρίσης. Υπό αυτή την έννοια, πρέπει να σημειωθεί ότι υπήρξαν πολύ λίγες συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, και εκείνες που ανέκυψαν αφορούσαν ζητήματα αναμφισβήτητης μεν σημασίας, τα οποία ωστόσο δεν είναι «διαρθρωτικά». Επομένως, στην απίθανη περίπτωση που το Συνταγματικό Δικαστήριο κρίνει οποιοδήποτε από τα μέτρα που έχουν ληφθεί ως αντισυνταγματικά, οι επιπτώσεις αυτών των δηλώσεων σε βασικές πτυχές του συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων θα είναι ελάχιστες.

Το ίδιο θα μπορούσε να λεχθεί και για τις συνέπειες της αποκέντρωσης στην οικονομική κρίση και στα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την καταπολέμησή της: η αποκέντρωση δεν εμπόδισε το κράτος να υιοθετήσει τα μέτρα που έκρινε κατάλληλα ούτε είχε σημαντικές συνέπειες στα χαρακτηριστικά της κρίσης ούτε μπορούμε να ισχυριστούμε προς το παρόν ότι επηρέασε την επάρκεια ή την αποτελεσματικότητα αυτών των μέτρων.

Εν ολίγοις, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι οι επιπτώσεις της κρίσης στο σύστημα πολιτικής αποκέντρωσης στην Ισπανία ήταν εξαιρετικά μετριοπαθείς και ότι το σύστημα αυτό διαδραμάτισε έναν ουσιαστικά ουδέτερο ρόλο στην οικονομική κρίση.

Έχοντας καταλήξει σε αυτό το συμπέρασμα, το οποίο δεν αφορά αποκλειστικά την Ισπανία, πρέπει να διερευνήσουμε την αιτία πίσω από το φαινόμενο. Σημειώστε ότι δεν αναφέρομαι στην αιτία πίσω από την υπεροχή του κράτους ή τα αίτια που θα μπορούσαν ενδεχομένως να τη δικαιολογήσουν σε αυτή την περίπτωση. Από τη σκοπιά αυτού του άρθρου, το ερώτημα που μας ενδιαφέρει να απαντήσουμε είναι πιο

συγκεκριμένο: πώς είναι δυνατόν, ένα φαινόμενο που είχε τόσο σαρωτικές και σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες όπως η οικονομική κρίση που προκλήθηκε από την παγκόσμια οικονομική κρίση, να μην έχει επηρεάσει και να μην έχει επηρεαστεί από ένα τόσο καθοριστικό χαρακτηριστικό της δομής της πολιτικής εξουσίας όπως είναι η εδαφική δομή της δημόσιας εξουσίας;

Αυτό το φαινόμενο μπορεί να έχει αρκετές εξηγήσεις, και ιδίως αρκετές εκτιμήσεις. Κατά τη γνώμη μου, η βασική εξήγηση είναι ότι, όπως συμβαίνει και σε άλλα ομοσπονδιακά ή πολιτικά αποκεντρωμένα συστήματα, στην Ισπανία το κράτος υπερείχε των ΑΚ ήδη πριν από την κρίση. Η πολιτική αποκέντρωση ήταν και παραμένει ένα ιδιαίτερα συγκεντρωτικό σύστημα στην Ισπανία, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την υιοθέτηση της πλειοψηφίας των δημόσιων πολιτικών, ιδιαίτερα των οικονομικών πολιτικών. Επιπλέον, πρέπει να προσθέσουμε ότι το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων δεν συνδέεται με το Σύνταγμα, υπό την έννοια ότι ανήκει σε μεγάλο βαθμό στη διακριτική ευχέρεια του κράτους, το οποίο μπορεί να επεκτείνει το πεδίο των αρμοδιοτήτων του χωρίς ουσιαστικό δικαστικό έλεγχο. Για το λόγο αυτό, η κρίση έχει επιδεινώσει ορισμένα από τα υπάρχοντα χαρακτηριστικά του «κράτους των αυτονομιών», όπως είναι η υπεροχή του κράτους, αλλά δεν επέφερε ουσιαστικές αλλαγές στο σύστημα ούτε κατέστησε απαραίτητη τη διενέργεια μεταρρυθμίσεων. Με άλλα λόγια, στην περίπτωση αυτή το σύστημα έχει τόσο μεγάλες δυνατότητες συγκέντρωσης, που δεν χρειάστηκε εξαιρετικές εξουσίες για να χειριστεί έκτακτες καταστάσεις, όπως μια παγκόσμια οικονομική κρίση σαν αυτή που βιώνουμε τώρα.

Αυτό μπορεί να ληφθεί θετικά από την άποψη της ικανότητας του συστήματος να προσαρμόζεται σε απρόσμενες περιστάσεις, αλλά ταυτόχρονα αποκαλύπτει ορισμένες από τις αδυναμίες του συστήματος, όπως η τάση του να ανασυγκροτείται και, πιο συγκεκριμένα, η τάση του να αποσυνδέεται από το Σύνταγμα. Πρόσφατη απόφαση του ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου για τον Χάρτη Αυτοδιοίκησης της Καταλονίας επιβεβαίωσε με εντυπωσιακό τρόπο τον τελευταίο, αφήνο-

ντας ουσιαστικά όλο το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων στην κρίση της κεντρικής κρατικής εξουσίας.

Η τάση ανασυγκρότησης, στην οποία οδήγησε αποκλειστικά η παγκόσμια οικονομική κρίση, είναι απίθανο να αντιστραφεί, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα. Δύο προφανώς αντιφατικοί παράγοντες προωθούν την έξοδο από την κρίση: πρώτον, η ανάγκη ενίσχυσης της διεθνούς συνεργασίας και, δεύτερον, η αναζωπύρωση του ανεξέλεγκτου κρατικού προστατευτισμού - ίσως λιγότερο ορατή αλλά ιδιαίτερα ισχυρή στην πράξη. Η κατάσταση στην Ευρώπη αποτελεί ένα καλό παράδειγμα αυτής της έντασης, αλλά καμία από αυτές τις «λύσεις» δεν θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στην εξέχουσα θέση της κεντρικής κυβέρνησης και στην τάση αποκέντρωσης.

Πράγματι, παρά το γεγονός ότι, όπως προαναφέρθηκε, τα ευρωπαϊκά κράτη επιτρέπουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση να πάρει τα ηνία σε πολλούς και σημαντικούς τομείς, θα μπορούσαν να υπάρξουν αμβολίες σε ορισμένες από τις σημαντικότερες οικονομικές πολιτικές που υιοθέτησαν οι ευρωπαϊκές αρχές ως προς το αν η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και η εσωτερική συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντικατοπτρίζουν κοινά συμφέροντα ή προωθούν περισσότερο τα συμφέροντα ορισμένων κρατών. Σε κάθε περίπτωση, δεν πρόκειται για μια συζήτηση στην οποία αποσκοπεί το παρόν άρθρο. Για τους σκοπούς μας, δεν αρκεί να δηλώνουμε ότι, από την εσωτερική οπτική των κρατών, ανεξάρτητα από το αν το τέλος της κρίσης ενισχύει τη διεθνή συνεργασία ή τον κεντρικό ρόλο των κρατών (φαινόμενα τα οποία στην πράξη δεν χρειάζεται να είναι εντελώς ασύμβατα) δεδομένου του σχεδόν μονοπωλιακού ρόλου του κράτους στον τομέα των διεθνών σχέσεων, είναι σαφές ότι ο ρόλος των κρατών έναντι των περιφερειακών ή τοπικών κυβερνήσεων θα ενισχυθεί. Η εμπειρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι και πάλι ένα καλό παράδειγμα αυτού.

Εν ολίγοις, το πιο πιθανό σενάριο είναι ότι στον απόηχο της κρίσης η κεντρική εξουσία των κρατών θα ενισχυθεί εσωτερικά, αλλά κατά

τρόπο συμβατό με την όλο και πιο περιορισμένη πολιτική αποκέντρωση και μια περισσότερο ή λιγότερο έντονη διοικητική αποκέντρωση.

(Βαρκελώνη, 20 Οκτωβρίου)

II. Πρωτότυπο Κείμενο

Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain

Carles Viver Pi-Sunyer

Director of the Institut d'Estudis Autònoms (Barcelona), Professor of Constitutional Law at the Pompeu Fabra University (Barcelona)

I. Introduction

Despite what might be interpreted based on its title, this article aims to analyse not only the impact of the economic crisis on the system of political decentralisation currently in force in Spain, but also the impact of this decentralisation on the economic crisis.¹ More specifically, my goal is to shed light on whether the crisis has changed the guidelines under which the so-called 'state of the autonomies'² operates, and particularly whether it has changed the constitutional position of the different levels of government and the re-_____lations among them. Likewise, I also aim to discern whether political decentralisation has influenced

1. Paper delivered at the annual conference of the International Association of Centres for Federal Studies (IACFS) held in Philadelphia on the 16th and September 17th 2010 on "Federalism and the Global Financial Crisis: Impacts and Responses". The Group on Federalism of the International Political Science Association (IPSA) also participated at the conference. The variety of topics dealt with and the interdisciplinary tenor of the article reflects the breadth of the question-naire developed by professors A. Tarr and J. Kincaid, the coordinators of the conference. Despite the complexity of the issue analysed, the goal of the initial papers was modest: to present the most important information on the countries studied and to conduct an initial analysis in order to facilitate the comparison of case studies and debate. The article benefitted from the critiques and suggestions from professors Josep Maria Vallés and Nuria Bosch and from my colleagues at the Institut d'Estudis Autònoms.

2. In this paper the term "state" is equivalent to a central or federal government in a federal state, and "autonomous community" to a state or regions in the federation.

the characteristics of the economic crisis in Spain, the kind of measures adopted to combat it and the efficacy and efficiency of these measures.

For clarity purposes, in order to facilitate responses to these questions, this article distinguishes between the analysis of the economic crisis and the analysis of the measures adopted to handle it. Thus, after this introduction, Section II summarises the figures on the economic crisis, Section III examines the economic, social, political and legal repercussions of the crisis, and Section IV discusses the impact of the 'state of the autonomies' on the characteristics of the economic crisis in Spain.

The second part of the article follows the same outline, this time regarding the measures adopted by the different levels of government to handle the crisis: describes these measures (Section V), analyses their effects on the system of political decentralisation (Section VI) and discusses the impact of this system on the efficacy and efficiency of the measures adopted (Section VII). The article closes with conclusions in which, broadly speaking, I uphold the thesis that, for the time being, the crisis has only had a moderate impact on political decentralisation, and that the latter has played an essentially neutral role in the crisis and the measures adopted to deal with it. In this last section, I try to offer a few possible explanations for this twofold phenomenon.

II. The economic crisis in figures

Despite the fact that it is global, the world financial crisis has had very divergent economic effects in different countries. In Spain, the repercussions of the global crisis are characterised by the particular virulence of the economic crisis that it has contributed to triggering and by its length and potential economic and social aftermath.³ In short, the crisis is more profound in Spain than in the majority of countries, and therefore than in the majority of federal or politically decentralised states. Thus, from this perspective, Spain seems a good case study.

The magnitude of the economic crisis in Spain is revealed in such important indicators as the steep and sustained drop in the *GDP* (which reached figures of -3.6% in late 2009 and triggered a recession that lasted seven quarters);⁴ the major decline in the consumer price index (*CPI*) and deflation that lasted eight

3. In a report dating from June 2010, the OECD mentions, among other after-effects, a drop in the GDP, a rise in unemployment and a rise in capital spending.

4. According to figures from the National Statistical Institute, in 2007 the GDP rose 3.6%; in 2008 the rise dropped to 0.9%, and in 2009 it was at -3.6%. In January of 2010, Spain was the only economy in the G20 in a recession. According to forecasts published by the Spanish government in June 2010, late that year the inter-annual GDP would still be at -0.3%, while by late 2011 it should show positive growth of 1.3%.

months;⁵ the very severe *drop in revenues* at all levels of government;⁶ the out- of-control public deficit, triggered half by the crisis and half by the measures adopted to handle it, which reached 11.5% in late 2009;⁷ the rise in *public and, particularly, in private debt*;⁸ the *unemployment rate*, which rose to 18.8% by December 2009 and 20.5% by July 2010 – one of the highest in Europe, where the average is 9.5%; the impoverishment of broad swaths of society, with a major spike in the poverty index;⁹ the dangerous rise in the *underground economy*, which might reach 20% of the GDP;¹⁰ and finally, the extraordinary *budget cuts* culminating in the draft law on the general state budget for 2011, which would reduce public spending by 11.5% compared to the 2010 budget.¹¹

It is true that despite the delay compared to other countries, the values of some of these variables have recently begun to improve.¹² However, as the state government's Vice President for Economy has acknowledged in statements issued in September 2010, Spain's recovery is still slow, fragile and uneven.

According to the practically unanimous opinions of experts, the direness of the crisis and the Spanish economy's difficulties in recovering from it are due

5. According to the National Statistical Institute, prices dropped under 0% from March to October 2009. The yearly average showed a decline of 0.3% despite the fact that in December it rose over 0% - specifically 0.8% - and by January 2010 it was at 1%. In May 2010 the interannual rise in the CPI was 1.8%.

6. As the Spanish government acknowledged in January 2010, in 2007 state revenues accounted for 41.4% of the GDP; by 2008 this figure was 37%; while by 2009 it was down to 34.6%. Specifically non-financial state revenues – those coming from taxes – fell in November 2009 to 14%.

7. In this 11.5% deficit, 6.8% came from the state in the GDP, 2.2% from the ACs and 0.5% from local governments. It should be borne in mind that in 2006, Spain had a surplus of 1.0%, in 2007 this stood at 1.9%, while by 2008 it already had a deficit of 4.1%. As is known, the EU's Stability and Growth Pact only allows a public deficit of 3% by 2013. Spain has set a goal of a 9.3% deficit by late 2010, 6.7% by 2011, 4.4% by 2012 and

3% by 2013. Given the forecasts for growth and the structural problems with the Spanish economy, the deficit reduction goals seem highly optimistic despite the fact that the 2010 goals might be attained.

8. The evolution in public debt has been as follows: in 2006, it was 39.4% of the GDP; in 2007, 36.1%; in 2008, 39.7% (among the lowest percentages in Europe); and in 2009, 54.3%. The forecasts are: 68.7% in 2010 and 74% in 2011. In contrast, private debt is among the highest in the world. The sum of public and private debt in Spain accounts for 289% of the GDP, which, however, is not so far ahead of the United Kingdom, at 286%, and Holland, at 284%. In fact, in Spain the problem of debt revolves more around private debt (from companies, banks and private individuals) and the fact that the creditors are foreign banks than the volume of public debt.

9. According to the National Statistical Institute, the percentage of the population living under the relative poverty threshold was 20.8% in 2010, which signals a 1.3% rise over the previous year, which was, in turn, higher than the 2008 percentage.

10. According to the Ministry of Labour, in December 2009 this accounted for 16% and 20% of the GDP – and 23% according to the OECD. The spokesperson of the party at the helm of the state government declared that according to its figures by June 2010, the underground economy might account for 26% of the GDP.

11. The effective cuts are lower since there had already been important cuts in the 2010 budgets. We shall analyse this issue in greater detail in Section V.

12. For example, Spain emerged from the recession late in the first quarter of 2010 (despite the fact that the interrannual figures showed the GDP at -1.3% when in the Eurozone it was already at 0.5%). Likewise, the interannual GDP rate has been positive since late 2009. The state deficit dropped 42.2% in 2010 (from 5.7% of the GDP to 3% in August). State revenues also experienced a clear upswing (especially from the VAT, which rose 66.2% in 2010).

to many factors, including pre-existing internal economic imbalances, the low productivity of the production model, the existence of extraordinary levels of private debt, the dependence on external financing, the crisis in the savings banks

– which account for 50% of the Spanish financial sector, and especially the crisis' confluence in time with the collapse of the building industry, which for years had been one of the strongholds of growth in the Spanish economy, despite the clear hypertrophy of this industry for years in terms of both housing prices and the size of the real estate market. Section IV analyses whether or not, as mentioned above, the fact that the autonomous communities (ACs) hold competences in issues related to savings banks and housing, urban planning and territorial development has influenced the characteristics of the economic crisis.

To complete the information on the crisis, we should highlight that it has affected all sectors of the economy¹³ and all levels of government: central, regional and local.¹⁴ However, these general effects have not been homogenous. Specifically regarding the ACs, some have clearly been more seriously affected than others. As demonstrated by the figures provided by the National Statistical Institute, the determining factor in these differences is the characteristics of each AC's economy and its productive specialisation. Specifically, the ACs that have suffered the most were those whose production is based on industry (Catalonia, Aragon), tourism (Balearic Islands and Canary Islands) and building (Valencia). The varying impact of the financial crisis can be seen in indicators such as the dip in GDP in 2009. In fact, there are several ACs in which this drop is significantly higher than -3.6%, the Spanish average, for example, it is -4.4% in Catalonia, -4.3% in Valencia, -4.2% in the Canary Islands and -4.1% in Aragon; in contrast, in other ACs the per capita GDP has fallen less than the average, such as -2% in Extremadura, -2.5% in Navarra and -3% in Galicia. The unemployment rate is also quite uneven, ranging from 27% in the Canary Islands and Andalusia to 12% in Navarra and the Basque Country.

In the next section, I will analyse whether this unevenness has led to a change in the traditional 'balancing' role between ACs existing in the 'state of the autonomies' until now.

Finally, the questionnaire proposed by the organisers asks about the economic consequences of membership in the European Union. From this perspective, we

13. However, it seems to have particularly affected construction, tourism and, more generally, the services sector and vehicle manufacturing.

14. The repercussions on the local level are more difficult to measure, although they have also been quite significant. Indeed, despite the fact that we have no general, official figures, we can state that the crisis has also severely affected it because first, the lower economic activity has led to an immediate drop in revenues, while secondly, the crisis has led to a rise in demand by the neediest sectors of society for the social assistance provided by local organisations (see Francisco Velasco, *Crisis económica y derecho local*, Anuario de Derecho Municipal, no. 3, Madrid, 20101, Ed. Marcial Pons).

should stress that even though each European state has suffered from the crisis and is emerging from it in disparate ways – which are heavily conditioned by their own economic characteristics – in Spain this membership can be regarded as positive overall. Certainly for the past several years Spain's economic cycles have not dovetail with those of the majority of European states, and this has meant that certain decisions by the European authorities, especially monetary decisions, are often not the most beneficial for Spain. However, regarding the crisis, especially in its early phase, in Spain it was generally believed that the adoption of the euro was clearly beneficial given the global nature of the financial crisis and the fact that the measures adopted by the EU – especially economic stimulus measures – have served as a guideline and stimulus for the measures adopted by Spain¹⁵ and have provided very direct aid to certain sectors, most prominently the financial sector.¹⁶

However, the issue of membership in the EU might be a bit more controversial in the second phase of the crisis. The extraordinarily strict austerity measures imposed by Europe, partly to counterbalance the creation of the so-called 'rescue fund' worth 750 billion euros, created in May 2010 to support the problems that some states might have with their debt, will put a brake on the incipient economic growth that was beginning to be perceptible. The sudden, radical change in the economic policy upheld by Europe – and by Spain –, which in just a few days shifted from defending an anticyclical and economic stimulus policy to a different policy based almost exclusively on lowering the deficit, has triggered disorientation in Spain and mistrust of its suitability and efficacy among certain sectors. However, we should acknowledge first that despite the fact that the austerity policies imposed by Spain mainly derive from Europe – and especially from pressure from the German and French banks – other countries and international organisations also encouraged this change in orientation. Secondly, we should acknowledge that the reduction in debt and the Spanish public deficit were issues that had to be addressed sooner or later. And finally, we must acknowledge that

15. These European measures are mainly captured in the European Economic Recovery Plan approved in November 2008 by the European Commission and in December of the same year by the Council

of Europe. The goal of the plan is to contain the slow-down, to stimulate demand and to generate trust. It was allocated 200 billion euros for investments in efficiency energy and efficient and innovative infrastructures, and it is guided by an overarching principle: solidarity and social justice. On the other hand, the other important measures are aimed at ensuring greater control over financial entities. The Larossière Report led to the creation of a European Systemic Risk Board and the European System of Financial Supervisors, both approved by the European Commission in September 2009. The latter is entrusted with executive monitoring and coordination of the state authorities with competences in the supervision and monitoring of banks. (In June 2008, common principles for managing the crisis were agreed upon at a meeting of Ministers of Finance, Central Banks and EU supervisory authorities.)

16. In late 2007, the European Central Bank granted 18 billion euros to the Spanish bank, by late 2008 the volume of loans was already 63 billion, and as access to the financial markets became more complicated, the loans from the European Central Bank rose until reaching 85,618 in May 2010 (a figure that accounts for 16.5% of all monies lent by the European Central Bank in the Eurozone).

unlike other European countries such as Germany, where reducing the deficit as the sole objective is more debatable, in Spain, where the financing comes almost exclusively from abroad, the 'markets' were unlikely to have accepted any policy other than a drastic reduction in the deficit.

III. Impacts of the crisis on the political decentralisation

1. Economic and social impacts

From the standpoint of the effects of the economic crisis on the patterns of how political autonomy operates in Spain, one of the first issues to be addressed is to determine whether the uneven economic and social impact of the crisis on the different ACs has or could change in the near future one of the most salient features of the so-called 'state of the autonomies': the fact that the process of political decentralisation took place not only without creating social or economic inequalities among the ACs, but contributing to their convergence, in conjunction with other factors.¹⁷

To wit, the figures on the uneven effects of the crisis do not support the conclusion that the crisis will trigger a rise in inequalities among the ACs. First because some of the ACs with the highest per capita GDP – such as Catalonia – have suffered more severely from the crisis than the majority, and secondly because some of the ACs with the lowest per capita GDP – such as Extremadura and Galicia – are handling the crisis better. Likewise, it should be borne in mind that, despite the recent reforms in the system of financing the ACs,¹⁸ the mechanisms of economic levelling among the ACs remains quite powerful in comparative terms, meaning that a hypothetical rise in the differences between the 'richest' and 'poorest' ACs may largely be 'offset' by these levelling mechanisms.¹⁹ In short, the uneven economic impact of the crisis has not changed the way the 'state of the autonomies' operates in this realm, and it has not triggered, nor is it predicted to trigger in the middle term, serious social and economic imbalances among the ACs. Nor have the spectacular rise in _____ unemployment and the impoverishment and drop the standard of living among many sectors of society significantly chan-

17. Certainly there are no definitive monographic studies on the convergence of the ACs from the economic standpoint, but apart from the economic data that corroborate this convergence, there is enough subjective evidence to state that political autonomy has at least contributed to levelling the provision of such important social services as health care and education.

18. The reform of the organic law on financing the ACs, 3/2009 (LOFCA), approved on December 18th 2009, rationalises the levelling mechanisms among the ACs and partly limits the degree of levelling in some spheres, although it does not entail either a radical change in the system or a drastic reduction in the degree of levelling.

19. Regarding the levelling system prior to the latest reform of the LOFCA, see Núria Bosch http://www10.gencat.cat/drep/binaris/2008_Financament_tcm112-99217.pdf. Regarding the situation after the reform, see the report issued by the Department of Economy and Finances. Generalitat de Catalunya. 2010. <http://www.gencat.cat/noumodel/cat/index.htm>

ged the way the system of political decentralisation operates.²⁰ Another of the important social changes triggered by the crisis is the drastic drop in the influx of immigrants²¹ (which was among the highest in Europe until 2008). However, this drop has not diminished Spaniards' rising attitude of mistrust towards foreign immigrants,²² nor has it fended off the creation of xenophobic parties, only local ones for now, or the emergence of racially motivated conflicts, which are also highly localised right now. However, we must acknowledge that unlike other European countries, the crisis has not triggered serious racial unrest nor has it affected the functioning of the system of political decentralisation. From the perspective analysed here, we can only note that, as tends to occur in federal states, some of the more controversial measures, such as the ban on the burqa in public spaces or the refusal to allow 'illegal' immigrants register in the town censuses, were debated and in some cases approved locally and regionally²³ and only later considered centrally. However, for the time being these two initiatives have been rejected on the central level.

2. Political impacts

To date, the crisis has triggered no significant political changes such as the emergence of new leaders, new parties or new lobbies.²⁴ In contrast, all indicators confirm the fact that, just as in other countries and other similar economic crises, the vast majority of parties ————— that govern the state, the ACs and the local entities

20. In the first phase of the crisis, the social collectives or groups most severely affected were young adults and immigrants (the latter having a particularly strong showing in the field of construction). In the second phase, after the austerity measures were taken, these collectives were joined by pensioners, whose pensions were frozen; civil servants, whose salaries were lowered; and some sectors of the population with high incomes, whose income tax was raised (despite the fact that other tax hikes, such as the VAT, affect practically the entire population). We could also include the workers that were negatively affected by the labour reform approved as this article was being written.

21. In the past decade, Spain had the highest influx of immigrants in Europe. However, in January 2010 the state government de-

clared that the immigrant population had dropped by 32,000 people over a total of 5.3 million. When unveiling the 2009 Yearbook on Immigration in Spain, the Secretary of State for Immigration and Emigration stated that the influx of immigrants had dropped 93% in the past two years. In 2009, five times fewer foreigners came to Spain than in 2008, and the number of returnees to their home countries also rose significantly. Likewise, the number of immigrants hired in their home countries to work in Spain dropped from

183,610 in 2007 to 13,100 in 2009. According to the Ministry of Labour, the number of foreigners affiliated with the Social Security system dropped 4.7% in 2009.

22. This survey, which was conducted in September and October 2008 (and therefore before the onset of the most acute phase of the crisis), reveals that 46% of the respondents thought that the number of foreigners was very high, while 31% thought it was high; 75% defended a more stringent immigration policy; 68% asked for harsher measures for expelling illegal foreigners accused of committing crimes; 50% thought that Spaniards should be given priority in jobs, 42% in access to health care and 55% in education; and 53% would deny immigrants the right to vote in the general elections.

23. The Barcelona Town Hall, for example, approved the ban on the burqa in certain public places.

24. It is true that in some ACs small xenophobic parties are trying to attain a regional dimension by running candidates in the elections to the regional parliaments, and more and more mayors, are leaving their party lines to clamour for a greater role, a development unseen until now. However, these are very incipient, rare phenomena.

today will lose the forthcoming elections. This has already been confirmed in the only two regional elections that have taken place since the start of the crisis²⁵ – despite the fact that the crisis was, of course, not the only issue determining these election results – and in all the opinion polls, both on the general elections²⁶ and on the regional²⁷ and local elections.²⁸ Undoubtedly the change in governing parties might prompt changes in the measures adopted to deal with the economic crisis (as can clearly be detected in other federal states), and in theory it might also lead to changes in the system of political decentralisation, which is being debated in Spain today, as we shall see. However, if we bear in mind the political programmes and plans of the parties that the surveys pinpoint as the winners in the forthcoming elections, it is improbable that the political changes triggered by the crisis will lead to significant mutations in the system of political decentralisation in the short term, although a clear victory by the conservative party might lead to greater recentralisation of this system.

Another political consequence of the crisis, this one now fully consolidated, is that it has contributed – along with political corruption – to an alarming drop in citizens' interest in and respect for the body politic, as well as their trust in politicians, parties and even democracy.²⁹ However, with the figures available to us, we cannot _____ claim that this political discontent, only partly caused by the crisis,

25. In November 2010 Catalonia has joint Galicia and the Basque Country in the change of the political colour of the Government.

26. In the general elections held in March 2008, the socialist party earned 43.6% of the votes and the conservative party 40.1%, while the opinion polls conducted by the Centro de Estudios Sociológicos in October 2009 predicted that 23.2% of voters would choose the socialists and 25.7% the conservatives. In the survey cited in the previous footnote, 37.5% of the respondents intended to vote for the PSOE socialist party and 41.7% for the PP conservative party.

27. In Andalusia, which is the region with the most inhabitants and a traditional stronghold of the socialist party, according to a survey from January 2010 conducted by the Instituto de Estudios Sociales Avanzados (which depends on the government of Andalusia) and the Centro de Investigaciones Sociológicas (which depends on the state government), the conservative party might win the regional elections

for the first time, since according to estimations it would earn 43% of the votes compared to 41.6% for the socialists. In the 2008 elections, the socialists won with an almost ten-point advantage: 48.2% compared to 38.7%.

In Catalonia, the Catalan socialists earned 26.7% of the votes and came to govern through an agreement with two other parties: Esquerra with 14% and Iniciativa Verds with 9.6% of the votes. Convergència – CIU – remained in the opposition with 31.5% of the vote, along with the conservative party with 10.7%. However, according to the opinion polls from December 2009, both opposition parties might earn more votes (CIU 36.2% and the conservatives 11.2%) while the three governing parties might lose ground – the socialists to 25.1%, Esquerra to 9.5% and Iniciativa to 8.5%.

28. Such as large cities like Barcelona, but not Madrid where the opposition has always been plagued with internal problems that are reflected in the election results.

29. According to the November 2009 survey conducted by the prestigious state-run Centro de Estudios de Investigación Sociológica, the third most important problem perceived by Spaniards is “the political class and political parties”, before terrorism, insecurity and access to housing and ranked only behind unemployment and poverty. This surprising result came in July 2010. More recently, in a survey conducted by Metroscopia in the last week of April 2010 (and therefore before the most drastic austerity measures were adopted), 66% of the respondents disapproved of the measures adopted by the head of government and 77% disapproved of those proposed by the head of the opposition; 83% believed that the president of the government had no clear plan to counter the crisis, and 68% believed the same about the head of the opposition. What is more, the president of

has had specific repercussion on the system of political decentralisation despite the fact that it has slightly eroded public support of this kind of the 'state of autonomies'³⁰ and that the polls predict a steep drop in voter turn-out in the regional and local elections, which is traditionally lower than the general elections.

Finally, it should be noted that the economic crisis has contributed to exacerbating the clashes between the two main statewide parties. In Spain, this clash is more radical than in the majority of European states, and the crisis and the measures adopted to handle it have not helped to reach shared policies; rather they have been wielded by the opposition as weapons for wearing down the government.³¹ From the perspective being analysed in this article, the clash between the two main parties has led, as we shall see in Section VI, to a blockage in some of the mechanisms for intergovernmental relations that are particularly politically visible, such as the Conference of the Presidents of the ACs with the President of the state government. In contrast, as we shall also see below, other sectorial organisations such as the Council on Tax and Financial Policy and the Sectorial Conference on Health have seized the spotlight.

What has been examined in this section enables me to state that the economic, political and social consequences of the crisis have not significantly altered the patterns of how political decentralisation operates in Spain, nor have they cast doubt on this system. This conclusion does not contradict the fact that today in Spain certain statewide social, political, economic and media sectors and some ACs (especially Catalonia and the Basque Country) are questioning important aspects of the state territorial structure (and even the existence of the system of political decentralisation). The economic crisis was superimposed over a crisis in the system of political decentralisation which predates it, has other roots and has been exacerbated since the reform processes of some of the Characters of Self-Government (Statute of Autonomy), such as in the Basque Country and

the government inspired little or no confidence among 77% of the respondents, although 82% of the respondents felt the same about the head of the opposition.

30. Between 2008 and 2010, support for the actual model of political decentralization shrank dramatically: according to official

polls, it lost around 13% of people's support, from 55,5% to 42,4%. Although most of the reasons of this contraction have to do with changes introduced in the official questionnaire, data also show that the political context, especially the recent self-government reforms may have an impact on people's views, that is, the actual model is not as popular as it used to be a decade ago. (Source: Figures from the Baròmetre Autòmic (Regional Barometer) of the Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005 and 2010).

31. The conservative party, the Partido Popular or People's Party, which is in the opposition, took this strategy so far that it ignored pressures from the European People's Party, the conservative European governments and major swaths of the Spanish business community to vote in Parliament against the austerity plan that the government was required to propose in May 2010 in order to meet the European Union's mandatory requirements. The plan was approved by a single vote thanks to the votes from the Catalan nationalist party in the Spanish parliament. However, despite this noteworthy case and the fact that the government's anti-crisis policy have become one of the cornerstones of the conservative party's policy, in the majority of parliamentary votes on the major anti-crisis measures put forth by the government for parliament to ratify, the conservative party ultimately did not vote against them; rather it abstained or even, in some cases, voted in favour of them.

Catalonia; the reform process of the financing system; and the June 2010 ruling handed down by the Constitutional Court which directly or indirectly declared

41 articles of the Charter of Self-Government of Catalonia unconstitutional and has deactivated almost all the new developments that this text introduced. It can further be claimed that for the time being, the economic crisis has had no major influence on the territorial debate because the voices that have used the economic crisis as an argument to defend their positions in the debate on political decentralisation are still in the minority, despite the fact that they do exist – and are increasing –, as we shall see below. The same holds true of the perspective of the economic crisis: the voices that have used criteria related to decentralisation or recentralisation to support the adoption of certain economic measures are still in the minority. As has happened in other federal or politically decentralised states, most of the debates on the economic crisis and the measures to be adopted have not mentioned the territorial structure of power and the debate on this issue. This might be due to the essentially neutral role played by political decentralisation in the crisis: the state holds the competences needed to adopt the measures it has deemed appropriate without the need to introduce major changes in the existing system of decentralisation, and the measures adopted by the ACs and local entities have not led to the inefficacy or inefficiency of the measures adopted by the state. However, things can change in the near future. I shall revisit these issues below.

3. Legal impacts

Closely tied with the above, it should be noted that the economic crisis considered by itself, that is, apart from the measures adopted to combat it, has not led to major legislative changes nor to constitutional reforms or proposals for reform. It is true that just a handful of people who are using the crisis to call for a recentralisation of the system are advocating bringing the changes they support into the Constitution. Despite this, for the time being no important political party has put these reforms into its programme, perhaps because, as mentioned above, the reforms are not necessary in order to achieve the objectives pursued and because, as demonstrated by experience in Spain, constitutional reforms are practically impossible to achieve due essentially to problems in the political culture

that are not worth delving into here. The same holds true from the perspective of some ACs, where there are voices advocating constitutional reforms to achieve greater political decentralisation – or even to provide constitutional coverage for the right to self-determination. The sectors that are supporting these theses are aware of the virtually non-existent chance that these proposals will prosper and of the danger of involution that would exist today if a process of constitutional

reform were embarked upon. Therefore, a reform of the Constitution does not seem to be one of the possible consequences of the current economic crisis.

IV. Impacts of decentralisation on the characteristics of the economic crisis

Regarding the effects of political decentralisation on the characteristics of the economic crisis, basically two questions have arisen. The first is the one mentioned above, which upholds that the specificity and virulence of the crisis in Spain is largely the result of the savings banks and building industry crisis. Thus, given the fact that ACs hold important competences in these two realms, they conclude that political decentralisation has helped to unleash the crisis and accentuate its depth. Obviously, in this article I cannot enter into a painstaking analysis of this issue; I only wanted to note that this kind of argumentation forgets that regarding the savings banks, the competences held by the ACs are essentially limited to internal organisation and operation, and that control over their financial activities is not decentralised and instead is the responsibility of the Bank of Spain. Here there is no leeway for major recentralisation.

Likewise, in relation to the crisis in the building industry, it should be borne in mind that this is a highly complex phenomenon in which many factors and many competences intersect. Without diminishing the regional and local competences in housing, urban planning and territorial development, the state still holds numerous transversal competences that affect these areas and others with a mediate but no less important relation.

The second argument used in Spain and other politically decentralised countries is that the rise in spending entailed in maintaining the regional administrations only contributes to heightening the crisis. Ignoring the fact that the legitimisation of political decentralisation is not only based solely on economic arguments, it is clear that the rise in spending by ACs is not meaningful unless it comes with an analysis of the efficiency with which the ACs are managed. This is not the place to enter into this kind of analysis; suffice it to note that the indebtedness figures for the ACs – which are much lower than the state – and the number of civil servants in almost all the ACs – much lower than other European states – seem to contradict the critiques, especially if we bear in mind

that the ACs are charged with providing the largest and costliest public services, including health care and education. What is more, these services generate costs which are extremely difficult to cut because of the characteristics of the demand. Usually the deficit they yield is due not so much to management problems as to insufficient financing based essentially on transfers from the state. Section VI shall refer to this issue from the standpoint of whether the ACs' spending can negatively influence fulfilment of the state deficit reduction goals.

V. Responses to the crisis

1. Overall approach: radical nature of the measures and leadership of the state government

The measures adopted by Spain to handle the crisis are similar to the ones adopted in other countries, especially European countries. They first include stimulus measures, then austerity measures and finally structural reforms. However, Spain's measures primarily stand out for their radical nature. Indeed, among all the stimulus measures, the one that is the most striking is the 'Spanish Plan to Stimulate the Economy and Employment' approved by the state government in 2009 (www.plane.gob.es). This plan was earmarked 2.3% of the GDP, placing Spain in the lead among EU³² countries and in fifth place among OECD countries after Japan, the USA, Canada and Australia. Starting in early 2010, equally radical austerity measures were adopted with the sole goal of lowering the public deficit from 11.5% of the GDP to 3% within three years. Finally, taking advantage of the crisis, the state government has embarked on a series of structural reforms which aim to restructure diverse sectors of the economy in order to "*improve the economic efficiency of Spain*".

A second basic feature of these measures is the almost absolute pre-eminence and leadership of the state over the ACs and local governments. This phenomenon is common to the majority of other decentralised states and in the majority of preceding economic crises, and in fact it is endorsed by one sector in the theory of fiscal federalism. The state's leadership role can be seen in both the economic volume of the measures adopted and in the direction and coordination of the process for the stimulus, austerity and structural reform measures.

The state's pre-eminence can be shown not only in the practical and legal realm; rather it also affects citizens' perceptions. In fact, from this vantage point, which is no less important than the legal standpoint, we can claim that the crisis has decisively contributed to reinforcing citizens' perception that the state is the only truly decision-making power, especially when important problems must be resolved.³³

The factors that may be able to explain the state's virtually whole-sale mono- poly in these affairs include its economic capacity, which is far superior to that of

32. As the European Commission explicitly recognises in a report dated June 23rd 2009, in which it states that in the EU these state plans represent an average of 1.1% of the GDP.

33. Apart from the objective figures, the extensive advertising campaign on the measures adopted by the state has contributed to feeding this perception, especially in economic aid. This campaign appeared in all the media – especially the television – and on the streets and motorways, and it required the town halls that received subsidies to install large billboards stating that the aid came from the state.

the ACs or local governments.³⁴ Other factors include the important economic competences that the Constitution grants the state, which I shall analyse below; the broad interpretation of these competences fostered by the crisis; and finally the global extent of the crisis, which has encouraged international relations and consequently the prime role of international actors, a condition that in Spain only the state has as a fully-fledged state.

Finally, it should be noted that within the central or state institutions, as tends to happen in other federal or politically decentralised states, the leadership has come from the government over the parliament. Some authors who have analysed this issue assert that this leadership has been so extraordinary that not only has it forced the role that the Constitution attributes to these two institutions, but it has also altered the Constitutional provisions on this matter.³⁵ However, from the standpoint of this study, the parliament's loss of prominence over the government can only have effective importance in the event that the regions or sub-state entities have a major and direct presence in any of the chambers of the state or federal parliament. In these cases, a disproportionate role by the government may hypothetically act in detriment to the regions represented in the parliament and might consequently affect the functioning of the system of political decentralisation. This phenomenon has indeed occurred in some federal states during the economic crisis.

However, this is not the case in Spain, where the ACs do not have such a prominent presence in the Senate, nor do the 'regional' parties or regional chapters of the state-wide parties play a significant role in the Congress of Deputies (with the exception of periods of minority governments, when this prominence may be heightened).

Finally, to complete this first overall examination, albeit from a different perspective, we should note that the almost absolute prominence of the state internally is counterbalanced externally, where as a result of the economic crisis the state's capacity to freely set its economic policy has been seriously curtailed because of the de facto limitations placed on it by the European authorities and other international institutions. We are even beginning to see that its economic policy is being legally conditioned by the European Union through the adoption and enforcement of such important policies as budgetary policy, which is being subjected to monitoring before and after the approval of the general state budgets and might be tied to sanctions in the future.

34. It is true that in Spain the state manages 53% of public spending – including social security, while the ACs manage 34% and the local governments 13%. However, most AC spending (60%) is earmarked for handling health care and education costs.

35. Regarding this issue, see Cazorla, Luis, *Crisis económica y transformación del Estado*, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2009, pp. 134 and forward.

Finally, the questionnaire guiding the content of the papers asks about the role of the courts in relation to the measures adopted. So far neither judicial authorities nor the Constitutional Court have played any kind of prominent role in this crisis, nor are they expected to in the near future, although the Constitutional Court is due to hand down a ruling on conflicts of competence, as we shall see in Section VI. However, these are highly specific issues whose resolution in no way questions the major lines of the measures adopted by the state.

Before assessing the relations between the measures adopted and the system of political decentralisation, we have to describe the main content of these measures.

2. Stimulus measures

a. Stimulus measures adopted by the state

The state stimulus measures can be grouped into five main categories based on their purpose.

- The *measures aimed at the sustainability of the financial system*, such as: state fund for *purchasing financial assets* of lending banks (Royal Decree 6/2008, dated October 10th 2008), allocated 30 billion euros which can be extended to 43 million; the state's *financial shares* in financial entities through the Ordered Bank Restructuring Fund (RD 9/2009, dated June 26th 2009), allocated 6.75 billion euros; and *endorsements* to the issuance of bonds by financial entities or the Restructuring Fund (RD 7/2008 dated October 13th 2008), allocated 100 billion euros.
- Measures aimed at *fostering employment*, such as: the State Local Investment Fund to grant direct aid to towns so they may conduct job-generating activities (public works), allocated 8 billion euros, and the Special State Fund to spur the economy and jobs, allocated 3 billion euros (both approved by RD 9/2008 dated the November 28th 2008); the loan for the state public job service to help it deal with the rise in spending and to offset income losses in payments, allocated 20 billion euros (RD 8/2009 dated June 12th 2009). In 2009, through RD 13/2009 the State Fund for Employment and Lo-

cal Sustainability replaced the State Local Investment Fund; the former was allocated 5 billion euros more, as it was no longer limited to fostering local public works as a means of ensuring employment, rather it also aimed to contribute to 'social sustainability' by financing the current spending prompted by providing education, care for dependent

persons and the expenses derived from social services and social promotion and reinsertion.

- Measures *aimed at small and medium-sized companies* such as: the state credit line (through the Official Credit Institute), allocated 5 billion euros (RD 10/2008 dated December 12th 2008).
- Measures *aimed at other economic sectors* that have been particularly hard- hit by the crisis: the PlanE 2000 aimed at vehicle purchases, allowed 100 million euros (the ACs had to match the funds offered per vehicle – 500 euros – and manufacturers had to double it); and substantial aid allocated to the building and tourism industries. In many cases this aid was provided before, but the amount was boosted, they were justified based on competences to combat the crisis, they formally joined PlanE and some of their objectives were changed (such as in housing, the aid is no longer targeted at construction but mainly at refurbishment).
- *Tax deductions*: The income tax was lowered by 400 euros for all taxpayers, the capital gains tax was eliminated,³⁶ and allowances were established for business payments to Social Security.

b. Stimulus measures adopted by the ACs

Almost all the ACs adopted stimulus measures over the course of 2008 and

2009. The sheer variety of these measures and the dispersion of information on them make it difficult to set them forth systematically and comprehensively. In any event, their volume was much lower than the state's measures.³⁷ They can be grouped into three main categories:

- *Credit support measures*: The ACs did not take measures to aid financial entities but they did help credit reach mainly small and medium-sized companies and industries of strategic importance for their respective regions. They did this, for example, by providing public endorsements and financing for companies – through agreements with banks, aid to company re-

structuring, feasibility studies and encouragement of venture capital funds.

- *Tax deductions:* The ACs adopted numerous deductions on taxes or in specific brackets of state taxes and levies, especially in the realm of housing, vehicle registration and tax on economic activities.
 - *Investments, subsidies and transfers:* The investments mainly affected public works and housing, while the subsidies primarily went to companies working in the field of home construction or refurbishment vehicle sales and
-

36. In fact, the elimination of this tax had been agreed to before the onset of the crisis, but it entered into force in 2008.

37. Ruiz-Huerta, Op. cit. p. 89 and forward.

retailers. The transfers were allocated to families for housing, education, scholarships, etc.

3. Austerity measures to address the public deficit

These include a wide range of measures that the state began to adopt in early

2010. Some of them exclusively affect the central administration, while others are targeted at the ACs and local governments. Regarding the latter, in some cases the state has limited itself to setting objectives (a cap on the public deficit) that the ACs and local authorities have to achieve, but both the ACs and the local governments have the freedom to adopt any measures they deem useful to achieve these objectives – in fact, this was agreed to at the meeting of the Council on Tax and Financial Policy which approved the maximum deficits for the ACs. However, it should be noted that some ACs governed by the conservative party asked the state to set specific measures through which the ACs must reach the pre-established deficit objectives. In other cases, the state has conditioned the activities of the ACs and local authorities much more strictly. The austerity measures include:

- Firstly, the state's commitment to the EU authorities to *reduce the cumulative public deficit of the state, the ACs and the local governments by 8.5% in three years* (from 11.5% in 2009 to 3% in 2013). This commitment was adopted unilaterally by the state without first consulting with the ACs, as legally required,³⁸ despite the fact that this commitment was later ratified by the ACs at the Council on Tax and Financial Policy.
- *The drop in salaries of senior political officials, civil servants and staff working for the state, ACs and local governments, as well as the personnel working in public companies and publicly-funded hospitals and schools.* In effect, the state has lowered the salaries of its senior political staff between 8% and 15%. The ACs have applied the same cut, with only a handful of exceptions. Regarding civil servants, the state has lowered salaries an average of 5%, and in exercising its economic competences it has required the ACs to lower the so-called base salary of AC civil servants by 5%, while leaving them free to lower the supplements added onto this base salary

38. According to the Organic Law on Autonomous Community Financing, the Organic Law 3/2006, which supplements the law on budget stability and the Royal Decree 2/2007 on budget stability, the state government is charged with setting the budget stability target – in practice, it must set the indebtedness ceiling – for all the ACs after having received a report from the Council on Tax and Financial Policy and conducted consultations with each of the ACs. Once the overall indebtedness of all the ACs has been established, the state is charged with bilaterally negotiating with each AC on their maximum share of indebtedness (where there is disagreement the decision is made by the central government). However, in May 2010 the state set the indebtedness level without first checking with the ACs and without the report from the Council on Tax and Financial Policy. However, later, on June 15th, this level was indeed submitted to the Council for approval, where it was unanimously agreed upon by the ACs.

(these supplements account for around 50% of the total salary). Except for in the Basque Country, all the ACs have applied an average 5% cut to the supplements.

- Both the state and the ACs and local governments have decided to *contain current spending of their respective administrations* by 10% by eliminating senior-level positions, public companies, organisations that depend on their respective administrations and, in some ACs, ministries.³⁹ They have also limited the number of public jobs and amortised a significant percentage of vacant civil servant posts (covering only 10% of these vacancies).
- There are also plans for a *drastic cut in the public debt*, which will fall 30% in the general state budgets for 2011 compared to the budgets from the previous year. The cutbacks in investments affect all public policies and range from 31.5% in infrastructures to 4% in R&D. In the realm of health care, the state has stipulated a 7.5% reduction in the prices of medicines invoiced by pharmacies through the National Health System. There are also plans for cutbacks in social programmes, which are politically and economically important, such as the programme aimed at helping dependent persons. The ACs are also planning major cutbacks in their investments.
- Likewise, the state, which as mentioned above sets the maximum indebtedness of the ACs and local governments, has established the obligation of the ACs to submit plans for budget balancing for the approval of the Council on Tax and Financial Policy and it has stated that it will authorise *no insurance of public debt or contracting of loans* should the ACs not reach the stated objectives and if their deficits exceed 2.4% of their GDP. State authorisation for the ACs to engage in credit transactions and issue public debt has been contained in the legislation for some time now; however, the change lies in the fact that until now the state applied the requirements for being awarded credit or for issuing debt quite flexibly – with three-year ‘moratoria’, etc. – whereas from now on they will be applied strictly, and right now no AC strictly abides by the requirements. Regarding the local governments, despite the fact that a Royal Decree Law issued in early 2010 banned them from using public or private credit, this was later rectified to allow lo-

cal governments that do not have more than a certain level of indebtedness (no more than 75% of their revenues) to use credit to finance their investments.

- From the standpoint of *revenues*, the state has decided to eliminate the aforementioned tax deductions (400 euros from work income) and mode-

39. For example, the Autonomous Community of Madrid has eliminated five ministries and 22 directorate-generals; Galicia has gotten rid of three ministries. Extremadura is halving the number of public companies, and

ately raise tax pressure. Specifically, the state has raised the income tax on capital gains, which will go up from 18% to 21%, and on VAT, which will rise from 16% to 18%. The president of the government has announced an income tax increase that will affect the highest income brackets. Four ACs, by exercising their competences on the 50% of the income tax that corresponds to them, have decided to raise it by 3% for incomes over

80,000 in some cases and 120,000 in others. Other taxes that generate lower revenues have also been raised.⁴⁰ Some local governments have announced increases in certain taxes.

As a counterpoint, it is worth noting that neither the state nor the ACs have established any tax on the financial sector.

4. *Structural reforms*

The state has launched four major structural reforms, as mentioned above. In some cases, the corresponding regulations have already been passed, while in others these regulations are in process and for the time being only specific measures have been adopted. The reforms are the following:

- The *labour reform* was approved first by the government law-decree dated June 16th 2010 and finally by the law dated September 9th 2010. The main goals of this reform are to lower the cost of indemnification for dismissed workers, to make dismissals easier and to lower the differences between permanent and temporary work contracts. Given the fact that all the state holds the competence on the legislation on this matter, we can conclude that this measure entails no change in the allocation of competences between the state and the ACs.
- In the realm of *Social Security*, for the time being only three major measures have been adopted: the freezing of pensions during 2010 and 2011, the postponement of the retirement age from 65 to 67, and a lengthening in the contribution period taken into account when calculating pensions.
- Regarding the *financial system*, for the time being the reforms have revolved around savings banks. The state, under pres-

sure from the International Monetary Fund and the European Bank, has pushed through two reforms of savings banks. First, it has forced them to merge, making economic aid contingent upon merging and threatening to intervene if they do not; in this way, in two months the number of savings banks in Spain has dropped

40. For example, in Catalonia the vehicle registration tax has risen by 11%, capital gains taxes by 1% and documented legal acts by 1%.

considerably⁴¹; and they are expected to exercise their financial activity in a way quite similar to banks while maintaining – at least partially – their character as foundations that pursue social aims (for example, they are expected to be allowed to exercise their financial activity through a bank – either an outside bank or one they create themselves – and they can also issue shares for a maximum value of 50% of their assets). This state legislation, as we shall see in Section VI, has had major repercussions in the ACs, as they have a heavy presence of savings banks headquartered in their territory and can veto mergers between savings banks: the ACs' presence has been lowered and the veto power has been reduced.

- Finally, the central government has devised an extensive bill called “*on the sustainable economy*” which, as it explains in its statement of purpose, aims to complement the measures adopted to deal with the crisis short term through a series of reforms that should “*accelerate the updating of the production model*” and lead to “*a new step in the modernisation of the Spanish economy*” by providing incentives for “*the development of a more competitive and innovative economy capable of revamping the traditional production sectors and opening itself up... to new activities...*”. The principles that should guide the actions of the public authorities include improving the competitiveness and the stability of public finances, fostering the innovative capacity of companies, energy savings, promoting clean energies, improving the quality of education and guaranteeing the social state. In order to achieve these not very modest objectives, the bill regulates matters like the procedure for drawing up the regulatory provisions of all the administrations, the regulatory bodies, the financial markets, the financial sustainability of the public sector, public procurement, ‘competitiveness’, the simplification of the tax scheme, telecommunications, the transfer of the results of research activities, the internationalisation of companies, professional training, environmental sustainability, transport and sustainable mobility and home remodelling. As we shall also see in the next section, this bill affects many areas in which the ACs currently hold competenc-

es, and if it is actually approved it might seriously affect the division of competences between the state and the ACs.

VI. Impact of the measures adopted on the system of political decentralisa- tion

1. Enlargement of the spending power and basic and transversal competences of the state: repercussions on the system of distributing competences.

In my opinion, a simple description of the anticrisis measures corroborates the initial assessment that the economic crisis has led to a strengthening of the state in relation to ACs and local government. In other words, just as in other decentralised states, it has triggered a recentralisation of the system of political decentralisation. What must be analysed now is whether the way this recentralisation has taken shape has led to structural or other major changes in the system of decentralisation currently in force in Spain. From this standpoint, I shall analyse the three kinds of measures separately.

The stimulus measures have led to a major extension of state spending power and both the basic and transversal competences in which the state tries to justify the use of this power.⁴² Regarding the competences of the ACs, this extension has had three main effects:

a) By boosting the subsidies conditioned and managed by the state itself, it has reinforced its presence in diverse social and economic sectors by setting policies in realms in which the ACs have shared competences – such as competences on legislative development and executive function – and even by taking on exclusive competences in areas in which these competences are held exclusively by the ACs.

In Spain, after ruling 13/1992 by the Constitutional Court, it is accepted that the state can earmark public resources for any purpose, even if it affects matters in which the ACs hold the competences. However, if the subsidies affect matters in which the state holds only basic competences and the ACs hold competences for legislative development and execution – such as practically all the anticrisis measures adopted – the state must limit itself to setting the generic objectives for which

41. From 45 to 18.

the aid must be earmarked but leave the ACs the leeway to further flesh out these objectives, to set

42. There are numerous subsidies whose statement of motive, even in late 2010, justifies the centralisation of the objectives, processing and granting by citing the need to handle the global economic crisis. The competences usually cited are those in article 149.1.13 of the Constitution (usually called 'general economic planning', which has become a transversal competence) and article 149.1.1 (which contains a clause on the equalling of constitutional rights). These are two competences on which the state has conferred broad content with the assent of a Constitutional Court, which is highly deferential to the decisions of the state lawmaker. In fact, there are very few rulings on the unconstitutionality of state laws because they go beyond the scope of the competences set forth in articles 149.1.1 and 149.1.13. There is a single exception: the one on state subsidies, since here the Constitutional Court nullified several state aids that were going to be based on one of these two competences. However, we should acknowledge that the state has ignored these rulings and continues to grant these subsidies.

the requirements for being awarded the funds, to regulate their processing and, most importantly, to fully manage them – including administration and award. Both the constitutional jurisprudence and the new Charters of Self-Government allow exceptions to this rule “*when the subsidies cannot be territorialise or broken down by territories*”, that is, when it is impossible to distribute them among the ACs. However, in this case, the ACs must participate in the decision that they cannot be territorialised, plus the state must allow the ACs to participate in managing this kind of subsidy as well. In my opinion, it is clear that many of the subsidies granted through the stimulus measures and based on the competence stated in article 149.1.13 of the Constitution, mentioned above, pose serious problems of constitutionality – most notably by the extreme detail on determining the objectives and, above all, by reserving the management of the funds for the state. However, it should also be acknowledged that this kind of practice – that can alter the constitutional system of distributing competences – is a problem endemic to Spain (and it has highly specific features). Precisely for this reason, we cannot conclude that the economic crisis has triggered a change in the current system of distributing competences. This was a problem that already existed but that the crisis heightened. In fact, it should be noted that, with the exception of a few cases which I shall mention, the ACs do not file any judicial appeal regarding these subsidies, despite the fact that we have to admit the political difficulty of promoting a conflict against subsidies which benefit specific companies or citizens located in the AC during times of crisis.

b) The major subsidies granted to the municipalities have reinforced the state's relationship with local governments and weakened the position of the ACs in this sphere.

In addition to the general problems mentioned above, the huge subsidies granted to municipalities pose the question of relations between the state, the ACs and the local governments, since the state granted these subsidies directly to the town halls without any kind of participation by the ACs in determining the awarding and management of the aid, based on the

basic and transversal competences cited in articles 149.1.13 and 149.1.18 of the Constitution.⁴³ The 2008 subsidies were aimed at public works, and their goal was to counter the rise in unemployment. The 2009 subsidies posed even more problems since they entailed aid to finance the current spending of the town halls caused by the provision of social services over which the ACs have exclusive or shared competences. It should be borne

in mind that the ACs hold exclusive and shared competences in relation to the local governments in education and social services, and according to the jurisprudence of the Constitutional Court, until 2008 the ACs had always participated in the granting of this kind of state subsidy.

Some ACs, as I mentioned above, expressed their discomfort with this kind of state action, but they did not legally impugn the first measures adopted in 2008. However, when they saw how their material scope was repeated and extended in 2009, some ACs, such as Catalonia, finally filed an appeal to the Constitutional Court alleging a conflict of competences. In this appeal, it does not deny the state's competence to grant this kind of aid, but it does censure the way it was granted – the detail of the conditions and the exclusion of the ACs from their design and application or management.

c) The state subsidies conditioned upon co-financing by the ACs limit the latter's economic autonomy

The problems that co-financed subsidies pose from the standpoint of the regions' financial autonomy are well-known. One example of this phenomenon is the aid granted for vehicle purchases, which the state conditioned upon the ACs' matching the amount it provided. Catalonia expressed its disagreement with the measure but participated in it, whereas Madrid and La Rioja – governed by the conservative party – did not participate. However, it is worth noting that in this case, too, the crisis did not introduce an unheard of practice in Spain.

Likewise, the *austerity measures* adopted by the state have had to important effects on the ACs and the local governments:

a) First, they have drastically conditioned their economic policy.

This first took place by unilaterally imposing a radical change from anti-cyclical policies to deficit-containment policies. The repercussions of this change became clear in the vehement response to the state measures to raise taxes expressed by some ACs, including not only ACs governed by the conserva-

tive party but also by one AC, Catalonia, governed by socialists parties, either alone or in a coalition, just like the state government. However, despite this initial negative response, the new state austerity policy was imposed primarily by establishing the deficit ceiling for ACs and

43. Specifically, regarding the latter, to the bases of the legal system of public administration

local governments. All the ACs were forced to make a 180-degree shift in their policies.

Regarding the focus of this article, when assessing this major condition on the ACs' economic policies, we should take into account the possibility that the state setting limits on their public deficit was already provided for in the legislation prior to the onset of the crisis. However, the ACs have filed 15 claims for conflicts of competence against this decision, which are joined by the ones that have been filed as a result of the state's setting the 2010 deficit without first consulting the ACs, as required by law.

The second major condition imposed by the state on the ACs' economic policy is the limitations on accessing credit or, more accurately, the threat of not granting authorisation for the ACs to issue public debt or avail themselves of international credit if they do not fulfil the deficit goals set. However, this also existed prior to the crisis, meaning that the change that has taken place only affects the exercise of this pre-existing provision since the state government has decided to apply it rigidly instead of with the flexibility used until now⁴⁴.

In short, in both cases these are extremely important conditions or impacts on the ACs' activities, but we cannot conclude that there has been a change in the distribution of competences or the constitutional position of the state or the ACs. However, this may change if the measures proposed in early October 2010 by the governor of the Bank of Spain aimed at ensuring the ACs' fulfilment of the deficit-cutting objectives are implemented.⁴⁵ These declarations aroused a great deal of criticism in diverse sectors, although for the time being the state government has refused to put into place the measures requested by the governor⁴⁶.

b) Likewise, the austerity measures have conditioned the capacity of the ACs – and the local governments – to organise their own administrations. One example of the limitations placed on the ACs' capacity to organise themselves is the state's imposition of a cut in the basic salary of civil servants and senior officials working for the ACs and local governments. In this vein, it should be noted that until now the Constitu-

tional Court recognised the possibility that the state could set the cap on overall salary raises

44. At the moment of this last review – January 2011–, the problem is on the table because Catalonia – which is one of the three ACs not fulfilling the deficit goal – has ask for the authorisation to accede to issue public debt.

45. In these statements, made in the corresponding congressional committee, the governor requested that the ordinary spending of regional and local administrations be limited and that mechanisms be established that required greater transparency and better control over their budgetary execution.

46. At the end of January 2011 the conservative party presented to the Spanish Parliament a bill of law limiting the ordinary spending power of the ACs. The bill was rejected. But things are changing.

among civil servants and senior government officials as a whole in the ACs, but it did not allow the state to set the ceilings on each different categories of civil servants and senior officials; that is, the ACs had the freedom to determine the raises for each category as long as they did not exceed the overall ceiling set by the state. In contrast, in this case, as we have discussed above, the state, citing its basic competences, has determined the salary cuts in each of the civil service categories in the ACs, although only in the base salary, not in the supplements which, as noted above, account for 50% of the total earned. The state's interference in the capacity of the ACs and local governments to organise themselves is now unquestionably much higher. However, here, too, it is difficult to conclude that there has been a radical change in the system of political decentralisation in force in Spain prior to the crisis.

Apart from the issue of civil servants' salaries, several austerity measures adopted by the state regarding its administration have influenced the organisation of the ACs in that they have also applied to their respective administrations, despite the fact that the state did not impose them. For example, this is true of the reduction in number of bodies that depend on the administration, cutbacks in ordinary spending and the amortisation of vacant civil service jobs. However, as these measures were not imposed by the state, they spark no problems from the perspective analysed in this article.⁴⁷

Finally, regarding the *structural reforms* adopted by the state, using the crisis as a pretext, the reforms related to the job market, the Social Security system and the financing system pose no issues of competence, since these are spheres in which the state holds almost exclusive competences. However, there are two exceptions.

The first refers to savings banks, which traditionally had a strong, reciprocal influence in the ACs where they were headquartered (even though it was not as strong as the influence of the German *Länderbanks* with their respective *Länder*). The financial reforms have affected this relationship in two ways: first, in some cases the widespread merger of savings banks has led to the 'delocalisation' of the resulting banks outside the original ACs, and secondly, the recent Law on Sav-

ings Banks from July 20th 2010 may have a threefold effect. First, allowing savings banks to operate similarly

47. In early October 2010, the governor of the Bank of Spain asked the state to enact a law that would limit the spending of the regional and local administrations and include control mechanisms on budgetary implementation. If this proposal comes to fruition, it would obviously entail serious limitations on the capacity for the ACs and local governments to organise themselves. Even more recently, on October 26th 2010 the leader of the opposition conservative party declared that the state of the autonomies was an 'additional obstacle to economic recovery'.

to banks will probably somewhat weaken their social role, which was precisely what rooted them more deeply to the region where they operated; secondly, the presence of representatives of the ACs and local governments on the managerial and monitoring bodies of these institutions will drop; and finally, regarding the authorisation of mergers by the ACs – which Royal Decree 9/2009 had abolished – this ultimately will remain in the hands of the ACs, but it limits the discretion with which the ACs can deny mergers. The loss of economic and political power by the ACs can be not negligible. The ACs have filed four grievances citing conflicts of competences on the reforms of the savings banks.

The draft law on the sustainable economy poses even more problems, since the state – basing itself on the competence granted in article 149.1.13 EC. and alleging the need to improve the competitiveness of the Spanish economic system – is setting political objectives and action principles which aim to bind all the public administrations, including the ACs, within the scope of its competence, including transport and infrastructures intra-regional, urban planning, housing, territorial development, the environment, organisational aspects of vocational training and even the internal procedures for drawing up the ACs' regulations. In this case, if this draft is enacted as law the system of distributing competences between the state and ACs could be affected, despite the fact that the practical importance of this would be minor given the generic or principles-oriented content of many of the precepts contained in this competence issue.

2. Impact on intergovernmental relations

The crisis has not brought about major changes in intergovernmental relations in Spain.

It is a fact that the start of the crisis dovetailed with the establishment for the first time in Spain of a horizontal, multilateral mechanism of intergovernmental relations between the six ACs that had approved new Charters of Self-Government. In late October 2010, this mechanism was replaced by the Conference of Governments of the ACs in which almost all the ACs participate. In this way, the so-called 'Spanish anomaly' is beginning to be rectified; the

anomaly consisted of the fact that after 30 years of a politically decentralised state, there was no horizontal agreement signed among all or the majority of the ACs, which is even more noteworthy if we bear in mind the Senate's function as a chamber for regional representation. However, despite the fact that the start of this process has dovetailed with the economic crisis, the former cannot be regarded as a consequence of the latter. In none of the founding documents or agreements reached through this mechanism of horizontal relations to date is there any reference to

the economic crisis as one of the motives for its founding or as one of the objectives pursued by the measures adopted.

In contrast, as we have seen, this was indeed the explicit objective of the meeting of the presidents of the ACs with the President of the state government which the latter convened in December 2009. Spain's lack of high-level political forums in which the senior leaders of the state and the ACs can get together – due, among other reasons, to the inoperability of the Senate – and more generally to the lack of consistence in vertical relations, coupled with the gravity of the economic situation, seemed to be factors that fostered the need for and success of the meeting of presidents, who had only met together three times over the past

30 years. However, the meeting was an utter failure because none of the measures proposed to combat the crisis was approved and none of the presidents of the ACs belonging to the conservative party wanted to support the government's proposals. Partisan logic once again prevailed.

Regarding multilateral and vertical relations – that is, the meeting of representatives of the 17 ACs and the state – they have continued to operate without major changes, that is, in an uncoordinated and somewhat arbitrary way. However, two organisations have figured especially prominently: the Sectorial Health Conference, which has facilitated important agreements, such as on the price of pharmaceutical products, and the Council on Tax and Financial Policy. Despite the fact that this Council was not consulted by the state when it first set the indebtedness levels, afterwards it played a major role in the agreements that have affected the overall financial system and the financial systems of the ACs in particular.

3. Permanence and reversibility of the measures and their effects

It is clearly difficult to predict permanence or reversibility of both the measures adopted and, more importantly, their potential impact on the system of political decentralisation.

Almost all the initial stimulus measures have already disappeared, and they are unlikely to be resurrected in the short term. However, regarding the austerity measures that the state and ACs claim will disappear in a relatively brief period of time, everything seems to indicate that they may indeed endure. This permanence will be even higher in the structural reforms that have been ap-

proved not so much to directly combat the crisis but on the occasion of the crisis, or even taking advantage of the crisis. This particularly affects labour reforms and, if it is approved, the law on the sustainable economy.

Regarding the strengthening of the state compared to the ACs, it is highly likely that the state's strong position will endure and even be boosted, as we shall see in a current of opinion that is gradually gaining more ground. In fact,

experience shows that almost without exception, once the state has occupied a particular realm, it is unlikely to return to the previous state of affairs.

VII. The impact of decentralisation on the measures adopted

To conclude, we must analyse whether political decentralisation has conditioned the kind of measures adopted and, even more importantly, whether the measures adopted by the ACs and the local governments have influenced the efficacy or efficiency of the measures adopted by the state.

Regarding the first issue, it is clear that the state has adopted measures to coordinate with the ACs or measures to limit the ACs' competences, which, as is obvious, a centralist state should not have adopted; however, this is not the important issue. What must be ascertained is whether the state has not been able to adopt the decisions it deemed important or has had to adopt them differently as a result of the existence of a politically decentralised system. In fact, at no point have the state leaders mentioned that the state has felt deprived of the possibility of adopting the measures it has deemed appropriate to combat the economic crisis, nor is there any objective information that would lead us to a different conclusion.

Regarding the influence of the measures adopted by the ACs in state policies or measures, it should first be noted that the ACs have indeed adopted both stimulus and austerity measures that are often different to the ones adopted by other ACs and by the state. This has led some political and academic sectors to excessively criticise the dispersion and lack of coordination on the part of the state.⁴⁸

However, regarding the stimulus measures, it should be noted that none of the ACs' measures countermanded either the state's measures or more specifically the anticyclical objective of the policy pursued by the state at that time. The diversity of these regional measures, which is common to all politically decentralised systems, reflected the different economic characteristics of each AC (for example, the car manufacturing ACs logically had stimulus policies for this sector of the economy) and in itself cannot simply be considered contrary to the objectives pursued by the state that required coordination.

The issue appears more complex regarding the austerity measures, since in some cases, such as taxes, there seems to be a clear contradiction between the state policy to raise fiscal pressure and lower taxes and certain ACs' policies to keep tax deductions. However, here too – or particularly here – what must be assessed is whether the ACs' measures fulfil the deficit-cutting objectives set by the state. As long as this objective is met, the means to meet it can be varied. _____ This is recognised

48. Among them, Jesús Ruiz-Huerta et al., “Las CA ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas” in *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Instituto de Derecho Público. Barcelona 2010, pp. 89 and forward.

in the agreement of the Council on Tax and Financial Policy mentioned above. Nonetheless, as explained earlier, a debate has recently been opened in Spain about the ACs' fulfilment of these objectives and the need for the state to take a more prominent role in order to ensure this fulfilment. However, for the time being, these proposals have led nowhere. If they do, the diagnostic we have made so far may well have to be changed.

Finally, it is true that the state has had to negotiate with the ACs on the Council on Tax and Financial Policy to specifically outline the objectives which had previously been agreed upon with the European Union, and it is also true that some deficit-cutting agreements made early in the year were not totally honoured by some ACs. However, it is also true that the latest measures – the most significant ones – were taken unanimously on this Commission and mechanisms were developed to monitor compliance and to 'sanction' non compliance with bans on debt. In short, despite the higher managerial complexity involved in any politically decentralised state, we cannot claim that there have been significant dysfunctions, at least for the time being.

VIII. Conclusion: The *surprising* neutrality of the decentralisation system in relation to the crisis and the moderate repercussions of the crisis on this system

I believe that everything said until now corroborates the conclusion that the crisis has reinforced the pre-eminence of the state, not only from the legal stand- point but also from the practical vantage point and in society's perception. However, this fact, which results from the extension of both the state's spending power and its basic and transversal competences, has not prompted, for time being, major changes in the system of political decentralisation in force prior to the onset of the crisis. In this sense it must be noted that there have been very few conflicts on competences, and the ones that have arisen have mainly affected issues that are of unquestionable importance but are not 'structural'. Therefore, in the unlikely case that the Constitutional Court declares any of the measures taken unconstitutional, the repercussions of these declarations on essential aspects of the system in which competences are distributed would be minimal.

The same could be said of the effects of decentralisation on the economic crisis and the measures adopted to combat it: decentralisation did not prevent the state from adopting the measures it deemed appropriate, nor has it had major consequences on the characteristics of the crisis, nor can we claim for the time being that it has influenced the efficacy or efficiency of these measures.

In short, we can conclude that the repercussions of the crisis on the system of political decentralisation in Spain have been extremely moderate, and that this system has played an essentially neutral role in the economic crisis.

Having reached this conclusion, which is not exclusive to Spain, we should inquire into the reason behind this phenomenon. Note that I am not referring to the reason behind the pre-eminence of the state or the causes which might hypothetically justify it in this case. From the perspective of this article, the question we are interested in answering is more specific: how is it possible that a phenomenon which has had such sweeping and important economic and social consequences as the economic crisis derived from the world financial crisis has not affected nor has been affected by such a defining trait of the structure of political power as the territorial structure of the public power?

This phenomenon may have a number of explanations, and particularly a number of assessments. In my opinion, the main explanation is that, just as happens in other federal or politically decentralised systems, in Spain the state was already clearly pre-eminent over the ACs before the crisis. The political decentralization was and remains a highly centralised system in Spain, at least as regards the adoption of the majority of public policies, particularly economic policies. What is more, we should add that the system of distributing competences is strongly 'deconstitutionalised' in the specific sense that it is largely at the discretion of the state, which can extend the scope of its competences without an effective juridical control. For this reason, the crisis has exacerbated some of the pre-existing traits of the 'state of the autonomies', such as the pre-eminence of the state, but it has not prompted substantial changes in this system or necessitated reforms. In other words, in this case the system has such major possibilities of centralisation that it does not require exceptional powers to handle such extraordinary situations as a global financial crisis like the one we are experiencing now.

This can be viewed positively from the standpoint of the system's ability to adapt to sudden circumstances, yet at the same time it reveals some of the weaknesses of this system, such as its recentralising tendency and more notably its 'deconstitutionalisation'. Recent ruling handed down by the Spanish Constitutional Court on the Charter of Self-Government of Catalonia strikingly confirmed the latter by leaving practically the entire system of distributing competences at the discretion of the central power of the state.

The recentralising tendency, which the global financial crisis has only driven, is unlikely to reverse, at least in the middle term. Two apparently contradictory factors push on the emergence from the

crisis: first, the need to boost international cooperation, and secondly, the resurgence of rampant state protectionism– perhaps less visible but highly powerful in practice. The situation in Europe is a good example of this tension, but none of these ‘solutions’ will introduce significant changes on the prominence of the central government and on the trend towards the decentralisation.

In effect, despite the fact that, as mentioned above, the European states are letting the European Union take the reins in several very significant realms, there could be doubts in some of the most important economic policies adopted by the European authorities as to whether European governance and the internal cohesion of the European Union reflect common interests or whether they more advance the interests of certain states. In any case, this is not the debate addressed in this article. For our purposes, it is not enough to state that, from the internal perspective of the states, regardless of whether the end of the crisis reinforces international cooperation or the central role of the states (phenomena which, in practice, do not need to be wholly incompatible) given the almost monopolistic role of the state in the realm of international relations, it seems clear that the role of the states compared to the regional or local governments will be reinforced. The experience of the European Union is once again a good example of this.

In short, the most likely scenario is that the aftermath of the crisis will ultimately be expressed in a form of internal strengthening of the central power of the states, which, however, may yet remain compatible with increasingly limited political decentralisation and a more or less intense administrative decentralisation.

(Barcelona, 20 October)

ΜΕΡΟΣ Β

Ι. Σχολιασμός της μεταφραστικής εντολής

Σύμφωνα με τη λειτουργική προσέγγιση της μετάφρασης, οι μεταφραστικές οδηγίες (translating instructions) ή το πακέτο οδηγιών (translation brief) αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της μεταφραστικής διαδικασίας. Πρόκειται για οδηγίες που δίδονται από τον εντολέα/αυτόν που αναθέτει τη μετάφραση και με τις οποίες υποδεικνύεται στον μεταφραστή το είδος της επιθυμούμενης μετάφρασης και τον επικοινωνιακό σκοπό βοηθώντας τον τελευταίο κατά τη διαδικασία λήψης σημαντικών αποφάσεων π.χ. για τη διαχείριση της διπλής/πολλαπλής ορολογίας ιδίως στις περιπτώσεις που η μετάφραση περιλαμβάνει μια μεγάλη και μικρή γλώσσα όπως είναι η ελληνική.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σκοπός της παρούσας μετάφρασης είναι η απόδοση των πληροφοριών του πρωτότυπου κειμένου κατά τρόπο κατανοητό στο ελληνικό αναγνωστικό κοινό. Ως εκ τούτου, κρίθηκε σκόπιμο να υιοθετησω μια πιο λειτουργική προσέγγιση με σκοπό το κείμενο αφίξεως (μετάφρασμα) να μην είναι ισοδύναμο αλλά να συγκλίνει με το πρωτότυπο κείμενο, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι επιμέρους στοιχεία των κειμένων, δεν μπορούν να θεωρούνται ισοδύναμα

¹ Η επιλογή της λειτουργικής προσέγγισης υπαγορεύτηκε, μεταξύ άλλων², από τον ισορροπημένο συνδυασμό μεταξύ θεωρητικού υπόβαθρου και πρακτικής εφαρμογής που διασφαλίζει η τελευταία, από τη στροφή από τη λέξη/πρόταση στο κείμενο με τα (δια)γλωσσικά, (δια)πολιτισμικά και άλλα στοιχεία, από το γεγονός ότι η λειτουργική προσέγγιση εφαρμόζονται με ιδιαίτερη επιτυχία στη μετάφραση κειμένων με διεπιστημονικό περιεχόμενο, καθώς και από το γεγονός ότι οι μεταφραστικές οδηγίες μαζί με την προσέγγιση των μεταφραστικών προβλημάτων εφαρμόζονται με ιδιαίτερη επιτυχία στη μετάφραση ειδικών κειμένων.

Ειδικότερα, χαρακτηριστικό της λειτουργικής προσέγγισης είναι η αντιμετώπιση του κειμένου ως σύνολο³ και η ενασχόληση με αυτό στην περίπτωση (text-in-situation) με έμφαση στο πολιτισμικό υπόβαθρο, η οποία θα πρέπει να διακρίνεται από μία προσέγγιση βασιζόμενη στην έννοια της ισοδυναμίας και τη γραμμική επεξεργασία του κειμένου ως στατικό κείμενο. Στη λειτουργική προσέγγιση ο μεταφραστής αναδεικνύεται σε βασικό παράγοντα μιας πολύπλοκης πλέον μεταφραστικής διαδικασίας⁴ και καλείται να ασκήσει το έργο του με συνέπεια, ήθος και

¹ Αναφορικά με τη λειτουργική προσέγγιση και το δίπτυχο ισοδυναμία ή σύγκλιση βλ. αναλυτικά Κελάνδρια Π., *Η μετάφραση των οικονομικών κειμένων – Μια λειτουργική προσέγγιση*, Εκδόσεις Δίαυλος, Αθήνα 2007, σελ. 22 επ.

² Βλ. σχετικά Παριανού Α., *Η ανάγκη της λειτουργικής προσέγγισης στη μετάφραση ειδικών κειμένων*, Παρουσίαση στο 3ου Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Ορολογίας, Αθήνα 2007) Σελ. 6

³ Nord C., “Übersetzungstypen-Übersetzungsverfahren: Ein paar neue Gedanken zu einem uralten Thema“, G.Wotjak (επιμ) *Q: Quo Vadis Translatologie?*, Berlin 2007, Frank & Timme, σελ. 293-310

⁴ Tack L., *Translating as a Purposeful Activity: Functionalist Approaches Explained*, Review,

συγκεκριμένο σκοπό. Το δε μετάφρασμα (κείμενο υποδοχής) πρέπει να χαρακτηρίζεται από λειτουργικότητα, δηλαδή να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες, τις ανάγκες, το γνωσιακό υπόβαθρο και τις καταστασιακές συνθήκες των δεκτών του⁵.

Στο πλαίσιο αυτό, ακολουθήθηκαν οι μεταφραστικές οδηγίες που προτείνει η Nord στις οποίες περιλαμβάνονται και οι κατωτέρω παράμετροι⁶:

Οι επιδιωκόμενες κειμενικές λειτουργίες

Το μετάφρασμα θα πρέπει να μπορεί να χρησιμοποιηθεί από το ελληνικό αναγνωστικό κοινό ως πηγή τόσο για σκοπούς απλής πληροφόρησης και ενημέρωσης όσο και για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.

Ο πομπός και ο δέκτης

Το μετάφρασμα απευθύνεται σε μέλη της ελληνικής πανεπιστημιακής κοινότητας καθώς και στο ευρύτερο ελληνικό αναγνωστικό κοινό, το οποίο ωστόσο έχει σχετικές ειδικές γνώσεις.

Το κίνητρο (για ποιο λόγο γράφτηκε το κείμενο αφετηρίας και γιατί μεταφράζεται)

Όπως αναφέραμε και ανωτέρω, το κείμενο αφετηρίας συνιστά μελέτη η οποία εκπονήθηκε από τον Carles Viver Pi-Sunyer, καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου και Διευθυντή του Ινστιτούτου Αυτόνομων Μελετών (Institut d' Estudis Autonomics) της Κυβέρνησης της Καταλονίας, και δημοσιεύτηκε στο ευρωπαϊκό επιστημονικό περιοδικό «L' Europe en Formation» (2010/4, №358). Με μια πρώτη ανάγνωση θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι απευθύνεται σε εξειδικευμένο κοινό, δηλαδή σε πρόσωπα της πανεπιστημιακής κοινότητας ή/και σε πρόσωπα που δραστηριοποιούνται επαγγελματικά στον κλάδο της οικονομικής, νομικής ή πολιτικής επιστήμης. Ωστόσο, κατόπιν ενδελεχούς ανάγνωσης αυτού γίνεται αντιληπτό ότι ο συγγραφέας αντιμετώπισε αυτό το εξειδικευμένο θέμα με καθαρότητα και απλότητα καθιστώντας εφικτή την ανάγνωσή του από τον μέσο αναγνώστη που επιθυμεί να ενημερώνεται για τις σύγχρονες οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις σε παγκόσμιο επίπεδο μελετώντας εμπεριστατωμένα επιστημονικά κείμενα. Υπό αυτή την έννοια πρόκειται για κείμενο που απευθύνεται σε ένα ευρύτερο αλλά σε κάθε περίπτωση υποψιασμένο και «εκπαιδευμένο» αναγνωστικό κοινό.

Η μετάφραση αυτού αποσκοπεί στη χρησιμοποίησή του ως ερευνητική πηγή από την ελληνική πανεπιστημιακή κοινότητα αλλά και ως πηγή ενημέρωσης και πιο εμπεριστατωμένης πληροφόρησης από τμήμα του ευρύτερου ελληνικού αναγνωστικού κοινού, το οποίο ωστόσο έχει

Target 13:1, 2001 σελ.19

⁵ Nord C., *Translating as a Purposeful Activity: Functionalist Approaches Explained*, Manchester, United Kingdom, St Jerome Publishing 1997, σελ. 28

⁶ Βλ. σχετικά Βλ. σχετικά Παριανού Α., Η ανάγκη της λειτουργικής προσέγγισης στη μετάφραση ειδικών κειμένων, Παρουσίαση στο 3ου Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Ορολογίας, Αθήνα 2007 και εκεί παρατιθέμενες παραπομπές σε Holz-Mänttari (1984), Nord (1997), Παριανού (υπό έκδοση)

σχετικές γνώσεις.

II. Ανάλυση του κειμένου αφετηρίας

Το κείμενο αφετηρίας ανήκει στην κατηγορία των ειδικών κειμένων, κειμένων δηλαδή τα οποία περιέχουν ειδική ορολογία η οποία βέβαια, ως είθισται, έτσι και εν προκειμένω, καλύπτει ένα μικρό ποσοστό του συνολικού κειμένου το οποίο κατά το υπόλοιπο μέρος αποτελείται από αμιγώς γλωσσικά στοιχεία. Η χρησιμοποιούμενη ορολογία είναι κατά κύριο λόγο οικονομική, ωστόσο δεν δύναται να παραβλεφθεί και η χρήση νομικής και πολιτικής ορολογίας. Η συνύπαρξη ορολογιών από περισσότερους κλάδους καθιστά ιδιαίτερα δυσχερή την υπαγωγή του κειμένου αποκλειστικά σε μία κατηγορία. Κατά την εκτίμησή μας πρόκειται για ένα οικονομικό κείμενο με νομικά και πολιτικά στοιχεία.

Κείμενα που ανήκουν στην προαναφερθείσα κατηγορία πρέπει αρχικά να κατανοηθούν και στην συνέχεια να μεταφραστούν. Στο πλαίσιο της κατανόησης της ουσίας του κειμένου απαιτείται και η κατανόηση του κοινού στο οποίο απευθύνεται, όπως αναλύσαμε σχετικά ανωτέρω.

Το κείμενο είναι γραμμένο σε γ' ρηματικό πρόσωπο και το ύφος του θα μπορούσε να χαρακτηριστεί επίσημο, τυπικό και σοβαρό. Στοιχεία όπως η σύνθετη σύνταξη, ο μακροπερίοδος λόγος και η χρήση εξειδικευμένης ορολογίας καθιστούν το ύφος του κειμένου σύνθετο και περίπλοκο, ωστόσο η χρησιμοποιούμενη γλώσσα χαρακτηρίζεται από απλότητα και λιτότητα.

III. Μεταφραστικά προβλήματα και αιτιολόγηση λύσεων

Κατά τη μεταφραστική διαδικασία ειδικών κειμένων, ο μεταφραστής έρχεται αντιμέτωπος με μια σειρά μεταφραστικών προβλημάτων τα οποία, εάν δεν αντιμετωπιστούν, μπορεί να οδηγήσουν σε ένα λανθασμένο μετάφρασμα δύσκολο να κατανοηθεί από τον αναγνώστη. Επομένως, η ενασχόληση του μεταφραστή με το κείμενο πρέπει να είναι λεπτομερής, ώστε να προκύψει ένα κατανοητό και ορθά δομημένο μετάφρασμα.

Τα πλέον συνήθη μεταφραστικά προβλήματα, τα οποία παρατηρήθηκαν και κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας, είναι τα ακόλουθα:

1. Πραγματολογικά προβλήματα

Πρόκειται για εξωκειμενικούς παράγοντες (αποστολέας, δέκτης, χρόνος, τόπος, μέσο, κίνητρο, κειμενική λειτουργία και πολιτισμός). Λύση: Η χρήση εργαλειακής μετάφρασης, η οποία προσανατολίζεται στους δέκτες του κειμένου υποδοχής (receiver-oriented), μετάφραση του κειμένου σαν να ήταν γραμμένο στην ελληνική γλώσσα.

2. Προβλήματα που συνδέονται με το πολιτισμικό ζεύγος

Περιλαμβάνουν τις νόρμες και τις συμβάσεις (π.χ. οι τίτλοι βιβλίων, εφημερίδων και ειδήσεων) και είναι εντονότερα όταν υπάρχει χάσμα μεταξύ των νορμών, των συμβάσεων και του ύφους του πολιτισμικού ζεύγους. Στην περίπτωση αυτή τη λύση δίνει και πάλι η εργαλειακή μετάφραση.

3. Προβλήματα που συνδέονται με το ζεύγος γλωσσών και το κείμενο αφετηρίας

Σε ό,τι αφορά τα προβλήματα που συνδέονται με το ζεύγος γλωσσών, σημειώνουμε ότι πρόκειται για προβλήματα που σχετίζονται με ενδοκειμενικούς παράγοντες σχετικά με τη σημασία, το λεξιλόγιο, τη σύνταξη και το ύφος του ζεύγους γλωσσών (π.χ. ψευδόφιλες λέξεις, σύνθετες λέξεις μιας γλώσσας). Περαιτέρω, μέρος της μεταφραστικής διαδικασίας αποτελεί η ανάλυση του κειμένου αφετηρίας με σκοπό την ορθή ερμηνεία του και τον εντοπισμό των επιμέρους λεξιλογικών και σημασιολογικών χαρακτηριστικών τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με γνώμονα τις μεταφραστικές οδηγίες. Κατά την ανάλυση του άρθρου του Carles Viver Pi-Sunyer εντοπίσαμε μια σειρά τέτοιων λεξιλογικών και σημασιολογικών χαρακτηριστικών. Ακολουθεί ανάλυση αυτών καθώς και ενδεικτική παράθεση παραδειγμάτων μαζί με την λύση που επιλέξαμε για την αντιμετώπιση των μεταφραστικών προβλημάτων που θέτουν.

Λεξιλογικά χαρακτηριστικά του κειμένου αφετηρίας

Νεολογισμοί

«Κάθε νέος όρος που χρησιμοποιείται για την περιγραφή μιας νέας πραγματικότητας μπορεί να θεωρηθεί νεολογισμός»⁷. Τα μεταφραστικά προβλήματα που παρουσιάζουν οι νεολογισμοί οφείλονται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι πρόκειται για όρους που δεν είναι παγιωμένοι. Η μετάφραση των νεολογισμών μπορεί να επιτευχθεί α) με τη φωνολογική και μορφολογική προσαρμογή του όρου στην ελληνική γλώσσα (γλώσσα αφίξεως), β) με τη λέξη προς λέξη μετάφραση επιτυγχάνεται και γ) μέσω της παράφρασης⁸, της περιφραστικής δηλαδή απόδοσης λέξεων όταν αυτές δεν απαντώνται μονολεκτικά στη γλώσσα στόχο, λόγω μορφολογικών και φωνητικών διαφορών των δύο γλωσσών.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα νεολογισμών που εντοπίστηκαν στο άρθρο του Carles Viver Pi-Sunyer, είναι οι διεθνισμοί «markets», «real estate market», «financial markets» και «job market» με κοινό στοιχείο τον διεθνισμό - λατινογενή όρο «market», η μετάφραση των οποίων δεν παρουσίασε ιδιαίτερο πρόβλημα διότι πρόκειται περί όρων η μετάφραση των οποίων έχει πλέον παγιωθεί, ο όρος «International Monetary Fund» ο οποίος μεταφράστηκε λέξη προς λέξη ως

⁷ Κελάνδριας Π., *Η μετάφραση των οικονομικών κειμένων – Μια λειτουργική προσέγγιση*, Εκδόσεις Δίαυλος, Αθήνα 2007, σελ. 85

⁸ Ό.π. σελ. 92-93

«Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» καθώς και οι όροι lobbies και veto, οι οποίοι προσαρμόστηκαν φωνολογικά και μορφολογικά στην ελληνική γλώσσα ως λόμπι και βέτο.

Συμφύματα

Τα συμφύματα είναι λεξικά στοιχεία που συνδυάζονται με λέξεις για να κατονομάσουν νέα επιστημονικά δεδομένα και διακρίνονται σε **προθήματα, ενθήματα και επιθήματα**. Υπό αυτή την έννοια οι όροι που κατασκευάζονται με συμφύματα συνιστούν νεολογισμούς για τους οποίους ισχύουν όσα αναφέραμε ανωτέρω⁹.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα όρων με συμφύματα που εντοπίστηκαν στο άρθρο του Carles Viver Pi-Sunyer είναι τα ακόλουθα:

- Όροι με το ελληνικό πρόθημα αντι- (anti-): Ο όρος anticyclical (policies), ο οποίος μεταφράστηκε λέξη προς λέξη όπως οι προαναφερόμενοι νεολογισμοί ως αντικυκλικές (πολιτικές) και ο όρος anti-crisis (policy, measures), ο οποίος μεταφράστηκε με τη χρήση παράφρασης ως πολιτική, μέτρα κατά της κρίσης/για την αντιμετώπιση της κρίσης.
- Όροι με το λατινικό πρόθημα de-: Ο όρος deconstitutionalisation ο οποίος μεταφράστηκε με τη χρήση παράφρασης ως αποσύνδεση από το Σύνταγμα και ο όρος decentralization ο οποίος μεταφράστηκε μονολεκτικά ως αποκέντρωση.
- Όροι με επιθήματα ελληνικής ρίζας -ism: Οι όροι protectionism και mechanism οι οποίοι αποδόθηκαν χωρίς δυσκολία μονολεκτικά ως προστατευτισμός και μηχανισμός.

Συντομογραφημένες λέξεις (συντομογραφίες, αρκτικόλεξα/ακρωνύμια, αμαλλάματα/συγκράσεις λέξεων)

Η χρήση **συντομογραφημένων** λέξεων δημιουργεί συχνά προβλήματα πολυσημίας, συνωνυμίας ή ομωνυμίας. Για σκοπούς σαφήνειας, το δηλούμενο της συντομογραφημένης λέξης αποσαφηνίζεται την πρώτη φορά που απαντάται ώστε να μπορεί να επαναληφθεί στη συνέχεια χωρίς να τίθενται θέματα ασάφειας.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα συντομογραφιών που εντοπίστηκαν στο άρθρο του Carles Viver Pi-Sunyer, είναι τα ακόλουθα:

- GDP, δηλαδή Gross Domestic Product το οποίο αποδόθηκε ως ΑΕΠ, με κατά λέξη μετάφραση του όρου (μεταφραστικό δάνειο). Σημειώνεται ότι η συγκεκριμένη συντομογραφία δεν αποσαφηνίστηκε μέσα στο κείμενο, προφανώς διότι πρόκειται για πλέον γνωστό όρο ο οποίος δεν χρήζει επεξηγήσεως.
- Αντιθέτως, η συντομογραφία CPI (consumer price index) αποσαφηνίστηκε από τον συγγραφέα και μεταφράστηκε ως ΔΤΚ (δείκτης τιμών καταναλωτή) κατά τον ίδιο τρόπο.
- AC, για την απόδοση του όρου autonomous communities, που μεταφράστηκε ως ΑΚ, αυτόνομες κοινότητες.
- International Association of Centres for Federal Studies (IACFS) ο οποίος αποδόθηκε

⁹ Ό.π. σελ. 93-95

ως Διεθνής Ένωση Κέντρων Ομοσπονδιακών Σπουδών (International Association of Centres for Federal Studies, IACFS), μεταφράστηκε δηλαδή στα ελληνικά και παρατέθηκε εντός παρενθέσεως τόσο ο ξένος όρος όσο και η βραχυγραφία. Η συγκεκριμένη επιλογή υπαγορεύτηκε από την ανάγκη εξυπηρέτησης του επικοινωνιακού σκοπού του μεταφράσματος, το οποίο απευθύνεται στο ελληνικό αναγνωστικό κοινό που ενδέχεται να μη γνωρίζει της ανωτέρω ένωση.

Στις συντομογραφίες εντάσσεται και η κατηγορία των **αρκτικόλεξων/ακρωνυμίων**, που μπορούν να διαβαστούν ως ολοκληρωμένη λέξη.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο όρος VAT (Value Added Tax) ο οποίος αποδόθηκε στην ελληνική μετάφραση ως ΦΠΑ, δηλαδή Φόρος Προστιθέμενης Αξίας, άνευ δυσκολίας καθώς πρόκειται για ένα ευρέως γνωστό ακρωνύμιο.

Στην ίδια κατηγορία εντάσσονται και τα **αμαλγάματα/οι συγκράσεις λέξεων**, οι συντομογραφημένες δηλαδή λέξεις που αποτελούνται από στοιχεία δύο λέξεων, όπου και η μία ή και οι δύο χάνουν μέρος τους προκειμένου να συγχωνευτούν σε μία νέα λέξη. Πρόκειται για κατηγορία, η οποία δεν μας απασχόλησε ιδιαίτερα κατά τη μετάφραση του άρθρου του Carles Viver Pi-Sunyer.

Σύνθετες λέξεις

Το πρόβλημα της μετάφρασης σύνθετων λέξεων από την αγγλική γλώσσα αντιμετωπίζεται συχνά με την περίφραση. Ωστόσο, ειδικά όταν πρόκειται για την απόδοση σύνθετου οικονομικού όρου θα πρέπει να διασφαλίζεται η σαφής μετάφρασή του.

Ενδεικτικά παραδείγματα σύνθετων λέξεων που εντοπίστηκαν στο άρθρο του Carles Viver Pi-Sunyer, είναι τα ακόλουθα:

- So-called, που αποδόθηκε μονολεκτικά ως επονομαζόμενο
- Guidelines, που αποδόθηκε περιφραστικά ως το πλαίσιο λειτουργίας
- Out-of-control, που αποδόθηκε μονολεκτικά ως ανεξέλεγκτο
- Non-existent, που αποδόθηκε μονολεκτικά ως ανύπαρκτη
- Deficit-containment policies, που αποδόθηκε περιφραστικά ως πολιτικές περιορισμού του ελλείμματος
- Co-financed, που αποδόθηκε μονολεκτικά ως συγχρηματοδοτούμενος

Παράγωγες λέξεις

Οι παράγωγες λέξεις είθισται να σχηματίζονται με προθήματα (prefixes) και επιθήματα (suffixes), συνιστούν νεολογισμούς και άρα, τα μεταφραστικά προβλήματα που εμφανίζουν είναι αυτά των

νεολογισμών.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η φωνολογική και μορφολογική ομοιότητά τους στη γλώσσα πηγής και στη γλώσσα προορισμού δεν συνεπάγεται ότι η μετάφρασή τους θα πρέπει να γίνεται πάντα με μονολεκτικά ισοδύναμο όρο. Ωστόσο, εν προκειμένω μια τέτοια επιλογή εξυπηρετούσε τις ανάγκες του μεταφράσματος.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα παράγωγων λέξεων που εντοπίστηκαν στο άρθρο του Carles Viver Pi-Sunyer, είναι τα ακόλουθα:

Με το πρόθημα un- και mis-

- unleash the crisis που αποδόθηκε μονολεκτικά ως πρόκληση της κρίσης
- mistrust που αποδόθηκε μονολεκτικά ως δυσπιστία

Με το επίθημα -ation

- decentralization που αποδόθηκε μονολεκτικά ως αποκέντρωση
- recentralisation που αποδόθηκε μονολεκτικά ως συγκεντρωτισμός

Ιδιωτισμοί

«Οι ιδιωτισμοί είναι σταθερές ενώσεις λέξεων για τις οποίες δεν ισχύουν οι συντακτικοί και σημασιολογικοί κανόνες των ελεύθερων ενώσεων λέξεων»¹⁰ και θεωρούνται νεολογισμοί.

Για την αντιμετώπιση των μεταφραστικών προβλημάτων που σχετίζονται με τους ιδιωτισμούς, είναι απαραίτητος ο εντοπισμός τους και η διάκρισή τους από απλές ελεύθερες ενώσεις λέξεων, ισχύουν δε όσα αναλυτικά παραθέσαμε ανωτέρω για τους νεολογισμούς (απόδοσή τους με ισοδύναμο ιδιωτισμό στη γλώσσα αφίξεως, με περίφραση ή με δάνειο). Από τη στιγμή που θα εντοπιστούν, οι ιδιωτισμοί δεν δημιουργούν δυσκολίες στον μεταφραστή τους, καθώς η μετάφρασή τους δεν επιτρέπει σημασιολογικές αποκλίσεις. Στο παρόν κείμενο βέβαια οι ιδιωτισμοί δεν αποτέλεσαν ιδιαίτερο πρόβλημα.

Σημασιολογικά χαρακτηριστικά του κειμένου αφετηρίας

Εκμεταφορισμός

Ο εκμεταφορισμός στην οικονομική γλώσσα συνίσταται κατά κύριο στον δανεισμό όρων ή εκφράσεων, το σημασιολογικό περιεχόμενο των οποίων έχει μεταβληθεί.

Σύμφωνα με τον Walther¹¹ η αντιμετώπιση των συναφών μεταφραστικών προβλημάτων πραγματοποιείται με τους ακόλουθους τρόπους:

α) κατά λέξη μετάφραση, με την οποία διατηρείται η μορφή, όχι όμως και η σημασία

¹⁰ Ό.π. σελ. 115 επ.

¹¹ Βλ. σχετική παραπομπή σε Παριανού Α., «Διαπολιτισμική ειδική επικοινωνία», στο: Επιστημονική επετηρίδα 1999-2003, Ιόνιο Πανεπιστήμιο, ΤΕΓΜΔ, Κέρκυρα 2004

β) υποκατάσταση με μεταφορική έκφραση στη γλώσσα αφίξεως η οποία συνεπάγεται απώλεια της εικόνας της γλώσσας αφετηρίας

γ) παράφραση, δηλαδή απόδοσης της μεταφοράς με μη μεταφορική έκφραση στη γλώσσα αφίξεως

Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να εξετάζεται η λειτουργία της μεταφοράς στο κείμενο προέλευσης (εξυπηρετεί συγκεκριμένους επικοινωνιακούς σκοπούς ή/και αντικατοπτρίζει το προσωπικό ύφος του συγγραφέα) και ο επικοινωνιακός σκοπός του πρωτότυπου και του μεταφράσματος.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα μεταφορών που εντοπίστηκαν στο άρθρο του Carles Viver Pi-Sunyer, είναι η μεταφορική φράση *seized the spotlight* που μεταφράστηκε επίσης με τη χρήση μεταφοράς ως έχουν καταλάβει τα φώτα της δημοσιότητας.

Συνωνυμία

«Ως συνώνυμα ορίζονται οι σημασιολογικά ισοδύναμες λεξιλογικές μονάδες με διαφορετικά σημαίνοντα, τα οποία ανακαλούν στον νου του ομιλητή το ίδιο σημαινόμενο ή, καλύτερα την ίδια λεξική σημασία»¹²

Όπως επισημαίνεται από τον Κελάνδρια¹³, η οικονομική, ως ειδική γλώσσα, χαρακτηρίζεται από την αρχή της οικονομίας. Παρόλα αυτά, ως φυσική γλώσσα, χαρακτηρίζεται ενίοτε από λεξική ποικιλία περιλαμβάνοντας συνώνυμους όρους. Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι ειδικά στην οικονομική γλώσσα, είναι δυνατή η εναλλάξ χρήση όρων με την ίδια επικοινωνιακή λειτουργία, σε αντίθεση με τον γενικό γλωσσολογικό κανόνα περί ανυπαρξίας απόλυτης συνωνυμίας.

Σημειώνεται ότι ειδικά για τους οικονομικούς όρους ακολουθείται η εξής κατηγοριοποίηση¹⁴:

α. Συνώνυμοι όροι, όπου ο ένας προέρχεται από μια άλλη γλώσσα. Παραλλαγή αυτής της κατηγορίας είναι η ταυτόχρονη χρήση των δύο όρων, όπου ο ελληνικός ακολουθείται από τον αγγλικό σε παρένθεση ή αντιστρόφως ή χρήση των συντμήσεων του όρου με λατινικούς χαρακτήρες.

β. Συνώνυμοι όροι όπου ο ένας ανήκει στην ειδική γλώσσα κι ο άλλος προέρχεται από την κοινή γλώσσα.

γ. Συνώνυμοι οικονομικοί όροι, όπου και οι δύο προέρχονται από την οικονομική γλώσσα.

Στην περίπτωση των συνώνυμων όρων το πρόβλημα του μεταφραστή είναι να αναγνωρίσει τους συνώνυμους όρους στο κείμενο αφετηρίας.

Στις περιπτώσεις μετάφρασης συνώνυμων όρων θα πρέπει να εξετάζεται η λειτουργία τους στο

¹² Κεντρωτής Γ., *Θεωρία και Πράξη της Μετάφρασης*, Εκδόσεις Δίαυλος, Αθήνα 1996, σελ.369

¹³ Κελάνδριας Π., *Η μετάφραση των οικονομικών κειμένων – Μια λειτουργική προσέγγιση*, Εκδόσεις Δίαυλος, Αθήνα 2007, σελ. 141

¹⁴ Βλ. σχετικά Παριανού Α./Κελάνδριας Π., «Η συνωνυμία στην ειδική γλώσσα και η μετάφρασή της», στο *Ελληνική Γλώσσα και Ορολογία, Ανακοινώσεις 3ου Συνεδρίου*, Αθήνα 1,2,3, Νοεμβρίου 2001, σελ. 264-265.

κείμενο προέλευσης (εξυπηρετούν συγκεκριμένους επικοινωνιακούς σκοπούς ή/και αντικατοπτρίζουν το προσωπικό ύφος του συγγραφέα), ο επικοινωνιακός σκοπός του πρωτότυπου και του μεταφράσματος καθώς και οι μεταφραστικές οδηγίες που μας έχουν δοθεί.

Είθισται να αναζητείται ο κατάλληλος ισοδύναμος ή συγκλίνων όρος στη γλώσσα αφίξεως ή να επιλέγεται η ταυτόχρονη ή και εναλλάξ χρήση των όρων στο ίδιο κείμενο, ενώ πολλές φορές αποφεύγεται η χρήση της διπλής ορολογίας, ιδίως όταν πρόκειται για μεταφράσεις ειδικών κειμένων που ωστόσο, σε αντίθεση με το πρωτότυπο, δεν απευθύνονται σε εξειδικευμένο κοινό.

Όσον αφορά τα συνώνυμα που εντοπίστηκαν κατά τη μετάφραση του άρθρου του Carles Viver Pi-Sunyer, σημειώνουμε ότι υπήρξαν περιπτώσεις που αποφύγαμε τη χρήση διπλής ορολογίας για σκοπούς διευκόλυνσης του ελληνικού αναγνωστικού κοινού στο οποίο απευθυνόμαστε και το οποίο δεν είναι αμιγώς εξειδικευμένο σε θέματα τέτοιας φύσεως. Υπήρξαν ωστόσο περιπτώσεις που λόγω της οικονομικής φύσης του κειμένου και την ανάγκης για σαφή και ακριβή μετάφρασή του αναζητήθηκε ο κατάλληλος ισοδύναμος όρος.

Έτσι, για τη μετάφραση του όρου savings banks χρησιμοποιήσαμε την απόδοση ταμειευτήρια και για τη μετάφραση του όρου impact χρησιμοποιήσαμε τον συνώνυμο όρο επίδραση.

Ομωνυμία-Πολυσημία

Ομώνυμα είναι τα λεξήματα που έχουν τον ίδιο λεκτικό τύπο αλλά διαφορετική σημασία.

Στην πολυσημία, το ίδιο λέξημα έχει δύο ή περισσότερες σημασίες. Για την αντιμετώπιση τυχόν ασαφειών που ενδέχεται να ανακύψουν κατά τη μετάφραση ομώνυμων ή πολύσημων λέξεων, είναι απαραίτητη η κατανόηση των συμφραζομένων προκειμένου να καταστεί σαφές ποια είναι η κατάλληλη σημασία.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων όρων στο άρθρο του Carles Viver Pi-Sunyer, η μετάφραση των οποίων βασίστηκε στην κατανόηση των συμφραζομένων τους, είναι οι ακόλουθοι:

Ομώνυμα: ο όρος bank που μεταφράστηκε ως τράπεζα και όχι ως όχθη.

Πολύσημα: ο όρος debt που μεταφράστηκε ως χρέος και όχι ως οφειλές.

Επίμετρο

Η παρούσα πτυχιακή εργασία που αποτελεί την επιστέγαση των σπουδών μου στο Τμήμα Ξένων Γλωσσών Μετάφρασης και Διερμηνείας, μελετήθηκε και εξελίχθηκε σε δύο στάδια. Αρχικά, έγινε η επιλογή του κειμένου «Impact of the Global Economic Crisis on the Political Decentralisation in Spain». Έπειτα ακολούθησε η μετάφρασή του σύμφωνα πάντα με την μεταφραστική εντολή. Η μετάφραση στηρίχθηκε ως επί το πλείστον στις μεταφραστικές θεωρίες που αφορούν την μετάφραση των ειδικών και συγκεκριμένα των οικονομικών κειμένων χωρίς βέβαια να παραλείπεται η προσωπική κρίση και επιλογή. Στο παρόν πόνημα επισημαίνεται η εφαρμογή όλων αυτών των στοιχείων και γνώσεων που απέκτησα κατά τη διάρκεια της φοίτησής μου στο Τμήμα Μετάφρασης. Η εργασία δεν πραγματεύεται κάποια θεωρία εφόσον δεν αποτελεί ερευνητική μελέτη. Αντιθέτως, σε αυτήν εφαρμόζονται θεωρίες της μετάφρασης, ειδικώς της μετάφρασης ειδικών κειμένων.

Εν κατακλείδι, παρά τον χρόνο, τις λεξιλογικές, τις συντακτικές και τις νοηματικό-σημασιολογικές δυσκολίες που αντιμετώπισα προς μετάφραση του παρόντος κειμένου, θεωρώ ότι διεύρυνα το λεξιλόγιό μου περαιτέρω στον συγκεκριμένο τύπο κειμένων. Ακόμη τα ειδικά κείμενα είναι ίσως τα καταλληλότερα για την εξάσκηση ενός υπάρχοντα και ενός μέλλοντα μεταφραστή. Οφείλουμε επομένως, να τους αφιερώνουμε χρόνο και απόλυτη συγκέντρωση εάν θέλουμε να επιτύχουμε όχι μόνο ένα ορολογικά σωστό κείμενο αλλά και ένα κείμενο κατανοητό και ευχάριστο για τον αναγνώστη.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Nord Ch. (1997). *Translating as a Purposeful Activity: Functionalist Approaches Explained*. Manchester: St Jerome Publishing.

Nord Ch. (2007). *Übersetzungstypen-Übersetzungsverfahren: Ein paar neue Gedanken zu einem uralten Thema*. G.Wotjak (επιμ)Q :Quo Vadis Translatologie?. Berlin: Frank & Timme, σελ. 293-310.

Schmitt P. (1999). *Translation und Technik*. Tübingen: Stauffenburg.

Tack L. (2001). *Translating as a Purposeful Activity: Functionalist Approaches Explained*, *Review*. Target 13:1. σελ.19.

Ελληνική

Κελάνδριας Π. (2007). *Η μετάφραση των οικονομικών κειμένων – Μια λειτουργική προσέγγιση*. Αθήνα: Εκδόσεις Δίαυλος.

Κεντρωτής Γ. (1996). *Θεωρία και Πράξη της Μετάφρασης*. Αθήνα: Εκδόσεις Δίαυλος.

Παριανού Α. (2007). *Η ανάγκη της λειτουργικής προσέγγισης στη μετάφραση ειδικών κειμένων*. Αθήνα: Παρουσίαση στο 3^ο Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Ορολογίας.

Παριανού Α. (2004). *Διαπολιτισμική ειδική επικοινωνία*. Κέρκυρα: Επιστημονική επετηρίδα 1999-2003, Ιόνιο Πανεπιστήμιο, ΤΕΓΜΔ.

Παριανού Α./Κελάνδριας Π. (2001). *Η συνωνυμία στην ειδική γλώσσα και η μετάφρασή της*. Αθήνα: Ανακοινώσεις 3^{ου} Συνεδρίου Ελληνική Γλώσσα και Ορολογία.

Λεξικά

Αγαπητός Γ. (2008) *Λεξικό της Νέας Οικονομίας Ελληνοαγγλικό-Αγγλοελληνικό*. Αθήνα: Αγαπητός Γεώργιος.

Μπαμπινιώτης Γ. (2002). *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*. Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας.

Τραγάκης Γ., Καρατζάς Χ., Ζόμπολα Ε. (1986). *Αγγλοελληνικό και Ελληνοαγγλικό Λεξικό Νομικών Όρων*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Stavropoulos D.N. & Hornby (1998), A. S. *Oxford English-Greek Learner's Dictionary*, Oxford: Oxford University Press.

IATE (Interactive Terminology for Europe). Διαθεσμικό σύστημα βάσεων δεδομένων ορολογίας που εξυπηρετεί τη συλλογή, διανομή και κοινή διαχείριση ειδικής ορολογίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (<https://iate.europa.eu/home>).