

## EL TRATADO DE LISBOA Y SU INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Andreu Olesti Rayo*

### Planteamiento previo

El 13 de diciembre de 2007, los Estados miembros de la Unión Europea firmaron, en Lisboa, el acuerdo que revisaba al Tratado de la Unión Europea. Este acuerdo internacional, conocido como el Tratado de Lisboa, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El Tratado de Lisboa surge como una alternativa al fracasado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, firmado en Roma el 24 de octubre de 2004. Éste, conocido también como Tratado constitucional, fue acogido de diferente forma por los Estados miembros: dieciocho países miembros, entre ellos España, lo ratificaron (Ley Orgánica 1/2005 de 20 de mayo), cinco no se pronunciaron (República Checa, Dinamarca, Portugal, Suecia y Reino Unido) y dos lo rechazaron (Francia y Países Bajos).<sup>1</sup> La clara oposición a la ratificación en estos dos países, imposibilitó la entrada en vigor del Tratado Constitucional y paralizó el procedimiento de manifestación del consentimiento en algunos de los Estados miembros pendientes de ratificar. El 18 de junio de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros emitieron una Declaración que expresaba la ausencia de una posición política común y abría un período de reflexión hasta el primer semestre del año 2006.

De hecho, esta parálisis se prolongó durante dos años, hasta el Consejo Europeo celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros activaron un nuevo proceso de revisión de los Tratados constitutivos y convocaron una conferencia intergubernamental de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. La Conferencia tenía un calendario preciso y preestablecido, con unas líneas directrices concisas y muy elaboradas y con un mandato de negociación muy detallado; todo ello realizado con la finalidad de permitir un rápido consenso en el contenido y el alcance de la revisión de los Tratados constitutivos. La programación implicaba la rápida apertura de la Conferencia Intergubernamental el 23 de julio de 2007 con la terminación de las negociaciones el 18 de octubre del mismo año, que per-

1. Francia, el 29 de mayo de mayo de 2005, celebró un referéndum que, con una participación del 69,44% de la población con derecho a voto arrojó un 54,87% de votos en contra del Tratado constitucional. Unos días después, el 1 de junio, el referéndum celebrado en los Países Bajos también se saldó con la oposición del 61,6% de los votantes al Tratado Constitucional, en este caso la participación fue del 62,8%.

mitió la firma del Tratado de revisión en Lisboa el 13 de diciembre. En principio, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa debía de producirse con anterioridad a las elecciones al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2009. Sin embargo el resultado negativo en el referéndum irlandés impidió esta posibilidad; una segunda consulta celebrada el 2 de octubre de 2009, arrojó un resultado positivo a la manifestación del consentimiento de Irlanda que despejó las dudas sobre la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El Tratado de Lisboa tiene el objetivo de incorporar las modificaciones incluidas en el Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa, eliminando o modulando, aquéllas que se consideren más representativas, más alegóricas, que recuerden de alguna forma a una estructura de carácter estatal. Los elementos simbólicos y semánticos que pudieran dar a entender a los ciudadanos que nos encontrábamos ante una forma de asociación que recordase a una estructura estatal son explícitamente rechazados y abandonados. Así en el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007 se subraya expresamente que el resultado de la revisión «no tendrá carácter constitucional» y además en los Tratados resultantes «no se utilizará el término *Constitución*». Además, «no figurará en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera, himno o divisa)».<sup>2</sup>

El Tratado de Lisboa se presenta como un ejercicio inverso al fallido Tratado constitucional. En éste se utilizaba un lenguaje que de alguna forma quería ilustrar un avance formal en el proceso integrador: se utilizaba una terminología y unos símbolos que recordaban el ordenamiento político y administrativo estatal; en el Tratado de Lisboa se elimina cualquier referencia que contenga elementos que evoquen al Estado, y que puedan confundirse terminológicamente con las acciones e instituciones de éste.<sup>3</sup> Ahora bien, el contenido material de las modificaciones propuestas son esencialmente y prácticamente las mismas. Se trata de conservar el contenido del Tratado constitucional modificando el continente, rebajando las expectativas que pudiesen dar a entender que la Unión Europea se estuviera aproximando a una forma estatal. Cabe señalar también que, a diferencia del Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, el marco estatutario previsto en el Tratado de Lisboa lo constituyen dos tratados internacionales complementarios: el primero es el Tratado de la Unión Europea, que se configura como un tratado marco, y el segundo es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que viene a suponer un desarrollo de las previsiones contempladas en el TUE.<sup>4</sup> En todo caso, ya sea en el TUE o en el TFUE, se mantienen, por regla general, los avances materiales previstos en el Tratado constitucional.

2. Conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado el 21 y 22 de junio de 2007, en Doc. 11177/1/07/REV 1, Anexo I, pág. 16.

3. En esta línea se opera un cambio semántico de algunas novedades institucionales y de funcionamiento de la Unión Europea: así el antiguo *Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión* se pasa a llamar Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y las denominaciones *ley* y *ley marco*, dejan de utilizarse y se conservan las de reglamento, directiva y decisión.

4. El Tratado constitucional era un único instrumento jurídico, un acuerdo internacional, que se dividía en cuatro partes: la primera incluía los elementos definitorios, objetivos, competencias, procedimientos de decisión y las instituciones de la Unión Europea; la segunda parte que com-

Cabe señalar también que, la entrada en vigor de Tratado de Lisboa ha supuesto una modificación substancial en los Tratados constitutivos, y ha representado un cambio en la forma de concebir el proceso de integración europeo. La Unión Europea se configura, después del Tratado de Lisboa, como una organización internacional, con personalidad jurídica propia expresamente contemplada en el art. 47 TUE, y que sustituye a la Comunidad Europea y a los antiguos ámbitos de cooperación intergubernamental. La Comunidad Europea y la estructura de los pilares intergubernamentales desaparecen para crear una nueva Unión Europea.

En cualquier caso, el Tratado de Lisboa va a ser un marco de referencia duradero. Es un punto de arribada cuya partida se ubica en el Acta Única Europea de 1986, y que prosigue con el Tratado de Maastricht en 1992, Ámsterdam 1997, y Niza 2001; es el instrumento «políticamente posible» que permite incluir buena parte de los avances que se incluían en el Tratado Constitucional de 2004. La esencia de las modificaciones previstas en el Tratado constitucional se hayan presentes en el Tratado de Lisboa, si bien como tendremos ocasión de comentar se han producido algunas variaciones que pueden tener una cierta importancia.

En este trabajo, se procederá a analizar alguno de los aspectos más relevantes incluidos en el Tratado de Lisboa que inciden en las Comunidades Autónomas. Para ello, se estructurará esta contribución en cuatro apartados en los que se abordarán las siguientes cuestiones. En primer lugar examinaremos las referencias expresas contenidas en el Tratado de Lisboa al fenómeno regional. A continuación se procederá a valorar la previsión de la participación de las Comunidades Autónomas ante los órganos e instituciones que ejercen el poder normativo en la Unión europea. En tercer lugar, se hará referencia al nuevo catálogo de competencias instaurado en el Tratado de Lisboa que clarifica y sistematiza el reparto entre los Estados miembros y la Unión Europea. Se finalizará con la configuración del principio de subsidiariedad, deteniéndonos especialmente en los mecanismos y los controles que el Tratado de Lisboa ha previsto para su puesta en práctica, y en concreto las posibilidades que se contemplan en el Protocolo núm.2 sobre subsidiariedad y proporcionalidad.

### **La referencia expresa de las regiones en el Tratado de Lisboa: El reconocimiento indirecto de las regiones en el Tratado de Lisboa**

En el Tratado de Lisboa las regiones son mencionadas expresamente en determinadas ámbitos. Una primera alusión se encuentra en la formalización explícita, aunque indirecta, del reconocimiento de la autonomía regional y local. En efecto, en el Tratado de Lisboa se prevé que la Unión respete «la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional» (art. 4.2 TUE). Es una mención de

---

prendía la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la tercera parte que se refería a las políticas y al funcionamiento de la Unión; y finalmente, la cuarta parte que estaba constituida por las disposiciones generales, finales que se centran principalmente en los requisitos de la entrada en vigor y en el procedimiento de revisión del Tratado constitucional.

carácter general que reconoce indirectamente la relevancia de la autonomía de las entidades subestatales sin que, en principio, le sea asignada una presencia importante en el proceso de integración europeo. Es más, se ha considerado por la doctrina que si bien, en el Tratado de Lisboa, las regiones son mencionadas por primera vez, con carácter general, esta evocación se realiza reforzando la idea de que las regiones son una cuestión interna de los Estados miembros y esta mención es utilizada para justificar la exclusión de su presencia autónoma en la Unión Europea.<sup>5</sup> Resultaría entonces que el respeto a la identidad nacional se concretaría, en la práctica, en un respeto de la estatalidad.<sup>6</sup>

De todas formas, está por ver cuál va a ser el alcance real de esta cláusula, cuáles van a ser sus consecuencias jurídicas y cómo va a ser interpretada esta disposición por el TJUE. Es una incógnita también valorar en qué medida va a modificar las relaciones entre la Unión Europea, sus Estados y las regiones. En este sentido, el concepto de autonomía local está consolidado y tiene una dimensión europea; ello se debe en gran parte a la labor realizada en el seno del Consejo de Europa y en concreto por la aprobación, el 15 de octubre de 1985, de la Carta Europea de la Autonomía Local, de la que son partes contratantes cuarenta y cuatro países europeos, incluidos todos los Estados miembros de la Unión Europea. Más problemática resulta la articulación de una noción común de autonomía regional debido a la falta de experiencias consolidadas en las que los Estados hayan consensuado el alcance y significado del concepto de autonomía regional.<sup>7</sup>

Esta referencia expresa se vuelve a repetir al precisar las condiciones de intervención de la Unión de acuerdo con el principio de subsidiariedad, al enunciar que «las finalidades de la acción que se pretenda realizar no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local» (art. 5 TUE). El Tratado de Lisboa, toma en consideración los niveles de gobierno regional y local para valorar la conveniencia de la acción de la Unión Europea y como tendremos ocasión de examinar más adelante, se prevé una cierta participación, esencialmente de naturaleza consultiva, de los parlamentos regionales al concretar la aplicación del principio de subsidiariedad.

Con menos claridad encontramos reseñas al fenómeno regional en determinadas, y variadas disposiciones diseminadas en el TFUE. Por ejemplo, en el art. 14 TFUE, al convenir la necesidad de efectuar una regulación de los servicios de

5. ALBERTÍ ROVIRA, E: «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea», en ALBERTÍ ROVIRA, E (dir.); ROIG MOLÉS, E. (coord): *El proyecto de una nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs.465-466. El autor se refiere al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, pero en este aspecto su afirmación es plenamente trasladable al Tratado de Lisboa. Considera además que este reconocimiento indirecto se compensa con la declaración contenida en la misma disposición que expresa que la Unión Europea «respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional».

6. MANGAS MARTIN, A: *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p. 57.

7. Al respecto vid. BORRÁS BELTRAN, S: «La referencia a la autonomía local y regional en el Tratado de Lisboa: algunas implicaciones jurídicas», en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*, Colección Cuadernos de la Escuela Diplomática, núm. 38, Marcial Pons, Madrid, 2009, págs. 99-108

interés económico general, que tenga en cuenta determinadas circunstancias, se menciona el lugar que ocupan estos servicios entre los valores comunes de la Unión. Entre los valores se incluyen el «papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encarar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios».<sup>8</sup>

Asimismo, en el marco del diseño, formulación y desarrollo de las políticas de la Unión Europea, especialmente en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio (art. 13 TFUE) se señala que las instituciones europeas y los Estados miembros deben tener plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales, «respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional». En el ámbito de la política de transporte, en el art. 96 TFUE, se prohíbe que los Estados miembros impongan precios o condiciones que implique la ayuda o protección a empresas determinadas; la Comisión podría autorizar estas restricciones teniendo en cuenta «las exigencias de una política económica regional adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas». El acceso de los entes regionales y locales a los beneficios que resultan de la creación del mercado interior (el espacio sin fronteras interiores) es uno de los fundamentos que justifica la contribución de la Unión Europea al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en transportes, telecomunicaciones y energía (art. 170 TFUE). La política sobre la cohesión económica, social y territorial, que se recoge en el título XVIII TFUE, se centra en el fenómeno regional pues su objetivo consiste en la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones y la disminución del retraso de las menos favorecidas; mientras que la política medioambiental expresa que para precisar el objetivo de alcanzar un nivel de protección elevado, se tendrá en cuenta la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión (art. 191 TFUE).<sup>9</sup>

En sede de política monetaria, competencia exclusiva de la Unión, para los países que han adoptado el euro, existen varios preceptos que restringen la posibilidad de que «las autoridades regionales o locales» (junto con órganos y organismos de la Unión Europea y gobiernos centrales, organismos de Derecho público, otras autoridades públicas y las empresas públicas de los Estados miembros) puedan utilizar ciertos instrumentos financieros. Así, se prohíbe que el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados miembros autoricen descubiertos, concedan préstamos a favor, o adquieran deuda directamente de las autoridades públicas estatales o de la Unión Europea (art. 123 TFUE); se prohíbe

8. Art. 1 del Protocolo núm. 26 sobre los servicios de interés general anejo al Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

9. En el ámbito de la política sobre libre competencia, y en la sección sobre ayudas otorgadas por Estados, se señalan que durante un período de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, determinadas regiones alemanas, se beneficiarán de las ayudas de Estado concedidas para favorecer su economía, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultaron de la división (art. 107 TFUE).

también cualquier medida, que no se fundamente en consideraciones prudenciales que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras (art. 124 TFUE); y se niega la posibilidad de que la Unión Europea o los Estados miembros puedan asumir o responder de los compromisos asumidos por las autoridades públicas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos (art. 125 TFUE). En la obligación de los Estados de evitar el déficit público (art. 126 TFUE), se incluye como público al déficit generado por todas las administraciones públicas, incluyendo también a la administración regional o local.<sup>10</sup>

Finalmente, dentro de las denominadas competencias complementarias de la Unión Europea se prevé, en el ámbito de la cultura, que las acciones de la Unión Europea contribuyan al «florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común» (art. 167 TFUE). En la esfera de la protección civil, la Unión tiene la capacidad de realizar acciones que apoyen y complementen a las realizadas por los Estados miembros, incluso las realizadas a escalas regional y local en lo que respecta a la prevención de riesgos preparación del personal (art. 196 TFUE).

### **La participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y los órganos de la Unión Europea que participan en el procedimiento legislativo**

La participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y los órganos de la Unión Europea no ha variado de forma significativa después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Las posibilidades de participar e incidir en el proceso de integración europeo son esencialmente las mismas. La intervención de las Comunidades Autónomas se puede sintetizar esencialmente en la intervención en algunas formaciones del Consejo y en la participación directa en el Comité de las Regiones.

Respecto a la participación en el seno del Consejo, formalmente cabría la posibilidad, prevista desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, de que la delegación estatal en el seno del Consejo pudiera ser presidida por un representante regional. Esta posibilidad fue incluida en los Tratados fundacionales gracias a la presión de Bélgica y en la práctica, ha permitido que la representación regional valona o flamenca haya ostentado la representación belga, incluso en los semestres en que ha ostentado la presidencia del Consejo de la Unión.<sup>11</sup> La formulación de que «el Consejo está compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer el Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto», contenida en el art. 16 TUE, mantiene esta posibilidad y permite que la delegación estatal pudiera, en teoría, estar presidida por un representante autonómico.

10. Art. 2 del Protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

11. SOBRIDO PRIETO, M: «El papel de las regiones en la Constitución Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 8, 2005, págs. 13-14.

Como es conocido, el método que permite la participación autonómica en las reuniones del Consejo consiste en que un representante forme parte de la delegación estatal que asiste a determinadas formaciones del Consejo. Las Comunidades Autónomas participan rotativamente en las delegaciones que representan a España en el Consejo. Esta coordinación interna se desarrolla desde la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y ha dado lugar a una práctica que podemos considerar consolidada, recogida en una «Guía de buenas prácticas». En todo caso, es cada Estado miembro el que decide la composición de su delegación y el que en última instancia establece los cauces en los que se traduce la presencia de las regiones en el Consejo: la previsión de la Unión Europea es una condición necesaria pero no suficiente para que se efectúe la representación regional en el seno del Consejo.<sup>12</sup>

El instrumento más importante de participación directa de las Comunidades Autónomas y también de las entidades locales es, y continúa siendo, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Comité de las Regiones. En la medida en que se asuman por éste nuevas competencias y atribuciones, se amplía indirectamente la capacidad de incidir en el proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea. Es conocido que el Comité de las Regiones es un órgano meramente consultivo con una composición heterogénea, en el que coexisten las entidades locales y las regionales; es un órgano cuya composición no diferencia entre las regiones con competencias legislativas de las que carecen de tal cualidad y que, de momento, participa de forma modesta en el procedimiento de adopción de decisiones en la Unión Europea. Pero también es un órgano complejo, con matices, que cumple un papel importante en aproximar el proceso de integración europea al ciudadano y que ofrece la posibilidad de que los representantes de los ciudadanos a nivel local y regional participen directamente en el proceso de integración europeo.<sup>13</sup>

En el Tratado de Lisboa al Comité de las Regiones se le han incorporado nuevas funciones, la más relevante de las cuales es la legitimación activa para poder interponer recursos de anulación ante el TJUE contra los actos adoptados por las instituciones de la Unión Europea. Esta posibilidad se permite en dos supuestos: para salvaguardar sus prerrogativas (art. 263 TFUE), y para controlar el respeto del principio de subsidiariedad (art. 8 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).<sup>14</sup> En el primer supuesto, se habilita al Comité de las Regiones para actuar en defensa de sus atribuciones y poderes, pero no para defender los intereses de las regiones en general ni tampoco la defensa de las regiones representadas en el Comité.<sup>15</sup> En el segundo caso, y de acuerdo con los mecanismos previstos en el recurso de anulación, se prevé que los

---

12. CARMONA CONTRERAS, A. M.: «La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial española», en MATIA PORTILLA, F. J. (dir): *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, editorial Comores, Granada, 2008, págs. 36-37.

13. HUICI SANCHO, L.: *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Edicions Universitat de Barcelona, 2003, págs. 281-286.

14. PEREZ MEDINA, J. M.: «Tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado constitucional de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 4, 2004, págs. 46-47.

15. PEREZ TREMP, P.; VIOLINI, L.: «La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros», en CARTABIA, M.; DE WITTE, B.; PEREZ TREMP, P.: *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pág. 515.

Estados miembros, incluyendo los interpuestos en nombre de los Parlamentos nacionales, y el Comité de las Regiones interpongan un recurso contra los actos legislativos que sean susceptibles de infringir el principio de subsidiariedad.

En cambio las Comunidades Autónomas, en tanto que entidad subestatal, no tienen la legitimación activa privilegiada para interponer un recurso de anulación; esta posibilidad había sido considerada en algunos planteamientos de instancias como la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos o la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE) pero nunca se ha reflejado finalmente en los textos constitutivos de la Unión Europea. Los entes regionales, y las Comunidades Autónomas, están asimilados a los individuos, las personas físicas y jurídicas.<sup>16</sup> Éstos, estaban legitimados, a tenor del art. 230 del TCE, para interponer un recurso de anulación contra las decisiones de las que fueran destinatarios; en caso contrario, si no eran los destinatarios directos de las decisiones adoptadas por las instituciones de la Unión Europea, podía reclamar «las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente». Esta formulación, cuyos requisitos de afectación directa e individual han sido interpretados muy restrictivamente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha variado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En efecto, el art. 263 TFUE mantiene la afectación directa e individual para los actos de los que no sean destinatarios los particulares, pero se añade la legitimación activa contra «los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución»; esta posibilidad facilitará, en principio, la legitimación activa de los particulares especialmente las asociaciones, entendidas como personas jurídicas creadas para la defensa y promoción de intereses colectivos frente al poder público, ya que se elimina, la prueba de la afectación individual para interponer el recurso de anulación contra un acto reglamentario.<sup>17</sup> Ahora bien, esta simplificación es más aparente que real, dado que, en principio, los entes regionales no podrían recurrir contra los actos legislativos, los actos reglamentarios harían referencia a actos adoptados para la ejecución de los actos legislativos.<sup>18</sup> Asimismo, en la misma disposición, se añade la posibilidad de que los órganos u organismos de la Unión Europea puedan prever «condiciones y procedimientos específicos para los recursos presentados por personas físicas o jurídicas contra actos de dichos órganos u organismos destinados a producir efectos jurídicos contra ellos.

La incidencia que esta nueva redacción puede tener para agilizar el acceso directo de las Comunidades Autónomas al recurso de anulación ante el TJUE está por ver; si bien, no parece que vaya a facilitarse con las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

16. Al respecto vid. ORTEGA SANTIAGO, C: *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, Madrid, 2006; y SOBRIDO PRIETO, M: *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

17. ORTEGA GÓMEZ, M: «La legitimación asociativa en la jurisprudencia comunitaria reciente», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 16, 2008, págs. 1-2.

18. CIENFUEGOS MATEO, M: «Las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea», en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 363.



## La delimitación competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros

Desde los inicios del proceso de integración europeo, la relación de las competencias de la Comunidad Europea y su delimitación con las de los países miembros no era diáfana; no existía un catálogo competencial explícito que reflejase la capacidad de acción comunitaria. La determinación exacta del ámbito de acción de la antigua Comunidad Europea quedaba, en última instancia, a la precisión realizada por el antiguo Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. No existía un reparto de competencias por materias entre la Comunidad y sus Estados miembros; el Tratado constitutivo contenía algunas disposiciones específicas que se referían a ámbitos materiales de las competencias comunitarias, y simultáneamente, la Comunidad tenía atribuida competencias de carácter funcional en determinados ámbitos al objeto de obtener ciertas finalidades, esencialmente económicas. En todo caso el sistema de distribución de competencias previsto en los Tratados constitutivos se articulaba sobre múltiples bases jurídicas heterogéneas y dispersas que atribuían competencias cuyo alcance y límites eran imprecisos;<sup>19</sup> ello daba lugar a que fuera definido como un sistema complejo, oscuro y flexible.<sup>20</sup>

La conveniencia de una delimitación clara y una simplificación de las competencias de la Unión Europea había sido expresada en la Declaración núm. 23 del Tratado de Niza. En esta Declaración, que ponía las bases de la futura revisión de los Tratados constitutivos, titulada el futuro de la Unión Europea, los Estados miembros apelaban a un debate más amplio y profundo sobre «la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad». En un sentido parecido se expresaba la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea en la que se formulaban preguntas sobre cómo hacer más transparente el reparto competencial entre los Estados miembros y la Unión o sobre como garantizar que el reparto competencial no implicase un aumento disimulado de las competencias de la Unión; y se señalaba la necesidad de aclarar y simplificar el reparto competencial entre la Unión Europea y sus Estados miembros.<sup>21</sup> En última instancia, las razones que sustentaban esta necesidad eran diversas y obedecían a causas diferentes, entre ellas se citan, las exigencias de las entidades subestatales, especialmente los Landers alemanes, la reticencia de los Estados por la expansividad de las competencias comunitarias y la falta de transparencia, de claridad y de seguridad del modelo competencial.<sup>22</sup> Algunas de estas reticencias

19. DIEZ-HOCHLEITNER, J.: «El sistema competencial comunitario ante la CIG'04: los trabajos de la Convención», en LIÑAN NOGUERAS, D. J.; LOPEZ JURADO, C.: *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Editorial Universidad de Granada, 2003, págs. 31-32.

20. CIENFUEGOS MATEO, M.: «El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas», en *Estatuto y Autonomía*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006, pág. 18.

21. Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken el 14 y 15 de diciembre de 2001, en Doc. SN 300/1/01 REV 1.

22. PONS RAFOLS, X.: «Definición de competencias y acción exterior de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. (Dir.); MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (Coord): *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 110-111.

hacia la posible fuerza expansiva de las competencias comunitarias permanecen en el Tratado de Lisboa. Los Estados miembros continúan preocupados por dejar constancia de su relevancia en la delimitación y en la determinación del alcance de las competencias comunitarias como tendremos ocasión de comprobar en las siguientes líneas.<sup>23</sup>

En todo caso, el Tratado de Lisboa, siguiendo la regulación ya prevista en el Tratado constitucional, establece las categorías competenciales de la Unión Europea, y concreta los ámbitos de las competencias exclusivas, compartidas y complementarias. Se incluyen también las categorías de las competencias específicas de coordinación y las referentes a la política exterior y de seguridad común. Se mantiene también la denominada cláusula de imprevisión o de flexibilidad.

En efecto, en el art. 3 del TFUE se precisa el exiguo listado de las competencias exclusivas de la Unión Europea,<sup>24</sup> y se inserta la construcción desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual, la Unión también tiene la competencia exclusiva para la conclusión de acuerdos internacionales con terceros Estados, cuando la celebración del acuerdo internacional sea necesaria para ejercer su competencia interna, esté prevista en un acto legislativo de la Unión o afecte a normas comunes o altere el alcance de las mismas.<sup>25</sup> En el ámbito de las competencias exclusivas de la Unión Europea, únicamente las instituciones comunitarias pueden legislar y adoptar actos que sean jurídicamente vinculantes; si bien, los Estados miembros pueden ser habilitados por la Unión Europea para adoptar actos legislativos o para aplicar dichos actos.

Los ámbitos principales de la aplicación de las competencias compartidas se

23. Conviene mencionar que en el Tratado de Lisboa se incluye una referencia en el ámbito del procedimiento ordinario de revisión de los Tratados que permitiría una reversión de las competencias de la Unión Europea a los Estados miembros. En efecto, en el art. 48 TUE, se permite que los proyectos ordinarios de reforma de los Tratados constitutivos puedan tener como finalidad el aumento o la reducción de las competencias atribuidas a los Tratados por los Estados miembros. Ello, aunque es difícil de imaginar (dado que cualquier revisión ordinaria requiere la celebración de una Conferencia intergubernamental que concluya en un tratado internacional que recoja los términos de las negociaciones y que posteriormente deba de ser ratificado por todos los Estados miembros de acuerdo con lo previsto en sus ordenamientos jurídicos internos) no deja de expresar la voluntad de imponer límites a la integración comunitaria y la reafirmación de los Estados miembros como las instancias principales que conducen, hasta donde estimen oportuno, el proceso de integración europeo.

24. En concreto se trata de los siguientes ámbitos: la unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y la política comercial común.

25. La jurisprudencia comunitaria al respecto se inicia a partir del año 1971. En el asunto AETR, el TJCE declaró «que, con miras a precisar, en un caso determinado, la competencia de la Comunidad, para concluir acuerdos internacionales, conviene tomar en consideración el sistema del Tratado, tanto como sus disposiciones materiales; que tal competencia resulta no solamente de una atribución explícita del Tratado (...), sino que puede emanar igualmente de otras disposiciones del Tratado y de actos establecidos, en el marco de estas disposiciones, por las instituciones de la Comunidad (Sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, Comisión contra Consejo (AETR), *Rec. 1971*, p 273). Aspectos todos ellos que han sido precisados por la jurisprudencia comunitaria.

recogen en el art. 4 TFUE;<sup>26</sup> entre éstos se incluye la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Este ámbito, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, estaba repartido entre una esfera específicamente comunitaria que correspondía al antiguo título IV del Tratado de la Comunidad Europea titulado «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas», y un conjunto de materias que estaban comprendidas dentro de las cooperación intergubernamental sobre la cooperación policial y judicial en materia penal. Ello significa que la nueva Unión Europea amplía su ámbito competencial al incluir materias que previamente estaban comprendidas dentro de la cooperación interestatal. Además, el título del ámbito de acción del antiguo título IV del Tratado de la Comunidad Europea es substituido en el TFUE por los términos «Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración». Este cambio de denominación implica también un incremento de la capacidad de decisión de las instituciones de la Unión Europea y deja entrever la importancia que se concede a estas materias en el desarrollo del Tratado de Lisboa. En efecto, en los arts. 77 y 79 del TFUE se definen el contenido de las políticas de control de fronteras cuyo objetivo es garantizar el control de las fronteras exteriores; y la política de inmigración, cuyas finalidades consisten en garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros; así como la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.<sup>27</sup> Ahora bien, la relevancia de estas finalidades no evita que ciertos aspectos importantes de estas políticas queden en manos de los Estados miembros. Tal sería el caso, por ejemplo, de la fijación del contingente de nacionales de terceros países que pueden ser admitidos para ejercer una actividad económica en un país miembro o la adopción de medidas de integración de los inmigrantes ya que el TFUE prevé que la competencia comunitaria se circunscriba únicamente a la adopción de medidas de fomento y apoyo de las acciones desarrolladas por las autoridades competentes de los países miembros, excluyendo, además, la posibilidad de que la Unión Europea pueda adoptar medidas que supongan la armonización de las legislaciones internas.<sup>28</sup>

26. Los ámbitos de acción de las competencias compartidas serían los siguientes: el mercado interior; la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, tal y como se definen en el TFUE. Junto a estos ámbitos se incorporan los ámbitos de investigación, desarrollo tecnológico y espacio, en espacial para realizar acciones destinadas a definir y realizar programas; y en los ámbitos de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

27. Se establece también, en las mismas disposiciones, las bases jurídicas que permitirán la adopción de un conjunto de medidas que facilitarán la consecución de estas finalidades; entre éstas, y a título ilustrativo se subrayan; la habilitación a la Unión Europea para celebrar acuerdos de readmisión con terceros Estados de los nacionales que no cumplen con las condiciones de entrada o residencia en el territorio de los países miembros; y la adopción de medidas que apoyen y fomenten la integración de los nacionales de terceros países.

28. LIROLA DELGADO, I.: «¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa?», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, págs. 546-547.

De todas formas, como hemos señalado, en el ámbito de las competencias compartidas se continúa expresando la reticencia y los recelos de los Estados miembros respecto a la posible fuerza expansiva de las competencias de la Unión Europea. Dos ejemplos pueden ser clarificadores. El primero, es el inciso incluido en el art. 2.2 del TFUE, que no se recogía en el Tratado constitucional, insistiendo en que en el ámbito de las competencias compartidas, los Estados miembros ejercerán de nuevo sus competencias en la medida en que la Unión haya dejado de ejercer las suyas. El segundo ejemplo, lo encontramos en el nuevo Protocolo anejo al Tratado de Lisboa, el número 25, sobre el ejercicio de las competencias compartidas. En este Protocolo, de artículo único, se expresa que, cuando la Unión Europea adopte medidas en un ámbito determinado, el ejercicio de las competencias de dicho acto sólo alcanzará a los elementos que rigen dicho acto y no incluirá a todo el ámbito en cuestión. En principio, esta insistencia parece querer expresar la voluntad los Estados miembros de limitar la potencialidad de la competencia comunitaria ya que en la medida en que la Unión ejerciera su competencia compartida, la de los Estados quedaría desplazada por la actuación comunitaria.

De igual forma que en el Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa, en el art. 6 del TFUE, menciona un tipo de competencias de la Unión Europea que le permite desarrollar acciones para apoyar, coordinar y fomentar la actividad que desplieguen los Estados miembros en determinados ámbitos.<sup>29</sup> El desarrollo de estas acciones no pueden en ningún caso comportar la armonización de las disposiciones legislativas o reglamentarias de los Estados miembros. Este tipo de competencias suponen completar la acción estatal que en ningún caso podrían llegar a perder su ámbito competencial; a diferencia, en principio, de las competencias compartidas que como hemos indicado, podrían implicar una potencialidad expansiva de la competencia comunitaria y una provisionalidad de la estatal.<sup>30</sup>

Además, como en el Tratado constitucional, se prevén dos tipos de competencias específicas referidas a dos ámbitos concretos. Efectivamente, en el art. 5 del TFUE, se dispone la capacidad de la Unión Europea para coordinar las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros, que incluye la posibilidad de coordinar las políticas sociales; el instrumento que el Consejo utilizará para ello son las orientaciones generales.<sup>31</sup> Asimismo se prevé, en el art. 3 TFUE,

29. Estos ámbitos son: la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil; y la cooperación administrativa.

30. ALONSO GARCÍA, R.; DIEZ HOCHLEITNER, J: «Competencias de la Comunidad Europea y competencias de las Comunidades Autónomas», en RUBIO LLORENTE, F. (coord): *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 2000, págs. 32-35.

31. De hecho, la Unión Europea ya está coordinando las políticas de empleo de los Estados miembros. Su principal instrumento es la adopción por el Consejo de Decisiones estableciendo las orientaciones o las prioridades que deben incluir las políticas de empleo en los Estados miembros. En principio estas orientaciones tienen una validez de tres años. En la actualidad se encuentra vigente la Decisión 2008/618 de 15 de julio de 2008 que cubre el trienio 2008-2010 (DOUE L 198 de 26 de julio de 2008); y los aspectos prioritarios sobre los que incidirían los Estados miembros serían los siguientes: a) atracción de más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo, incrementado la oferta de mano de obra y moderni-

que la Unión tenga competencia para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluyendo la posibilidad de una política de defensa común.

Finalmente, la denominada cláusula de imprevisión prevista desde los inicios del proceso de integración europea, para colmar las lagunas del propio ordenamiento jurídico comunitario<sup>32</sup> es recogida también en el Tratado de Lisboa. Éste reproduce, esencialmente, la disposición contenida en el Tratado constitucional, y en su art. 352 TFUE, permite que el Consejo por unanimidad pueda adoptar medidas, en el marco de las políticas comunitarias, para alcanzar alguno de los objetivos de los Tratados; si bien estas medidas no podrán conllevar armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros. La aplicación de estas medidas, como ha tenido ocasión de precisar el TJUE, está delimitada por los preceptos del Tratado que definen las finalidades, los objetivos y los medios que pueden desarrollar las instituciones comunitarias; y por ello, no puede servir de fundamento para la adopción de actos cuyo resultado comportase una modificación de los Tratados fundacionales sin que se respete el procedimiento de revisión ordinario expresamente previsto en los mismos.<sup>33</sup>

Una vez comentada la delimitación competencial de la Unión Europea y sus Estados miembros, procederemos a continuación examinar los criterios que rigen el ejercicio de las competencias compartidas.

### **El principio de subsidiariedad y el refuerzo de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio de la Unión Europea**

El principio de subsidiariedad, como es conocido, fue previsto en el Tratado de Maastricht, como un elemento rector que ayudaba a limitar la fuerza expansiva de las competencias comunitarias, facilitando la actuación de los Estados miembros en los ámbitos que no fueran competencia exclusiva de la Comunidad Europea. En efecto, el ejercicio de las competencias compartidas se debía desplegar de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; el primero regula la necesidad de intervención de las instituciones europeas y el segundo se refiere a la intensidad, en su caso, de la intervención. La proporcionalidad, en este sentido, actúa como un corolario de la subsidiariedad que atenúa la intensidad de la actuación comunitaria; y que, tras el Tratado de Lisboa, queda reflejado en el art. 5 TUE, en los siguientes términos: «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».<sup>34</sup>

---

zando los sistemas de protección social; b) la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas; y c) aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones.

32. MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997, págs. 214-226.

33. Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996 sobre la adhesión de las Comunidad al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, *Rec. 1996*, considerando 30.

34. La subsidiariedad aparece como un instrumento que circunscribe, de forma elástica, la actuación de la Unión Europea, permite teóricamente que la intervención comunitaria se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje

En el Tratado de Lisboa se mantiene la definición del principio de subsidiariedad, y en el art. 5.3 del TUE, se prevé que, en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión Europea, ésta «intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción que se pretende desarrollar no puedan ser alcanzados por los Estados miembros ni a nivel central, ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». Se conserva la preferencia de la acción estatal sobre la de la Unión Europea, pues ésta sólo es necesaria en la medida en que la primera no sea suficiente y además, en caso de acción de la Unión Europea, ésta debe de ser más eficaz que la acción estatal actuando individualmente. Además, en esta disposición se dota a la subsidiariedad de una dimensión regional, que ha sido vista como una garantía de la participación regional, no sólo frente a la Unión Europea sino también frente al propio Estado en la fase de desarrollo y ejecución interna cuando las regiones tengan la facultad de intervenir de acuerdo con el ordenamiento interno.<sup>35</sup>

De todas formas, no hay una referencia específica a las competencias de las entidades subestatales, nada se dice de la participación o incidencia que puedan tener los gobiernos regionales en el principio de subsidiariedad. En principio, el planteamiento comunitario se dirige a clarificar el ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión Europea y sus Estados miembros y determinar a quien le corresponde ejercer la competencia comunitaria. Cuando el ejercicio de tales competencias corresponda, en virtud de la aplicación del principio de subsidiariedad, a los Estados miembros, serán éstos quienes en virtud de su ordenamiento jurídico interno determinarán las instancias de gobierno interno a las que les corresponde actuar. La ausencia de una referencia específica obedece a la aplicación del principio de autonomía institucional según el cual, son los Estados miembros quienes, de acuerdo con su ordenamiento jurídico interno, tienen la competencia exclusiva para determinar cual es el nivel de gobierno territorial que debe actuar. Desde esta perspectiva se considera que la intervención de la Unión Europea es neutral pues, como ha declarado el TJUE en una jurisprudencia constante, la aplicación del derecho comunitario por las autoridades nacionales de los Estados miembros se rige por los procedimientos y técnicas previstas en sus propios ordenamientos jurídicos internos.<sup>36</sup>

En la práctica, el planteamiento que se ha comentado no es tan cristalino. En la Conferencia Intergubernamental que dio lugar a la firma del Tratado de Ámsterdam, tres miembros de estructura federal, Alemania, Austria y Bélgica, adoptaron una Declaración sobre la subsidiariedad. En ella se afirmaban que la acción

---

de estar justificada. Sin embargo, en la práctica, se ha configurado como un principio de política legislativa que se articula para definir los límites del ejercicio de la actuación comunitaria, una garantía para las competencias estatales frente a la expansión de las competencias comunitarias (STROZZI, G: «Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1994, núm. 3, pág. 380).

35. MONTILLA MARTOS, J. A.: *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 58-59.

36. Vid. entre otras, la Sentencia del TJCE de 14 de enero de 1988, asuntos 227 a 230/85, Comisión contra Bélgica y la Sentencia del TJCE de 10 de noviembre de 2005, asunto C-307/03, Italia contra Comisión.

comunitaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad afectaba no sólo a los Estados miembros sino también a sus entidades subestatales en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional. La Declaración, independientemente del efecto jurídico que pueda producir, incluso en los Estados que la emitieron, pone en duda la aparente neutralidad de la acción de la Unión Europea al aplicar el principio de subsidiariedad, o al menos cuestiona que esta neutralidad sea tan manifiesta. En todo caso, la Declaración expresa la preocupación de las entidades subestatales ante las consecuencias de la fuerza expansiva de la actividad de la Unión Europea.

En el Tratado de Lisboa se mantiene, con cambios importantes, el control jurisdiccional, a posteriori, de la necesidad y oportunidad de la acción comunitaria que ya estaba previsto desde la formulación del principio en el Tratado de Maastricht; si bien por su propia naturaleza, el control jurisdiccional de la subsidiariedad plantea problemas ya que se trata de que la decisión sobre la necesidad y oportunidad de que un determinado acto se traslade desde el ámbito del legislador comunitario a una instancia independiente como el TJUE.<sup>37</sup> A este control se le añade un control previo, a priori, instaurado en el Tratado de Lisboa, que tiene un carácter neta y claramente político y en el que participan de forma clara y determinante los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

En efecto, uno de los aspectos más destacados de las modificaciones operadas por el Tratado de Lisboa es la importancia que se concede a los Parlamentos nacionales en la regulación del principio de subsidiariedad, y especialmente en su control.<sup>38</sup> No es sin embargo, el único ámbito de acción que requiere la participación de los Parlamentos nacionales, pues el art. 12 del TUE, dispone que su contribución al buen funcionamiento de la Unión se realice de diversas formas.

Entre las formas previstas, hay algunas de carácter general cuya articulación se remite a Protocolos anejos al Tratado de Lisboa y otras formas de actuación más puntuales y concretas. Así, de manera general se prevén que los Parlamentos nacionales sean informados por las instituciones de la Unión, reciban notificación de los proyectos de actos legislativos; y participen en la cooperación interparlamentaria con el Parlamento Europeo de acuerdo con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; debiendo velar además, como examinaremos a continuación, por el respeto del principio de subsidiariedad. De una forma más concreta y específica, el art. 12 TUE contempla que los Parlamentos nacionales participarán en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión Europea en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia y están asociados al control político de

---

37. ESTELLA DE NORIEGA, A.: *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2000, págs. 177-178.

38. La definición de Parlamento nacional comportó algún problema a Bélgica, que emitió una Declaración, la número 51, al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental, precisando que en virtud de su Derecho constitucional, se entiende como Parlamento nacional o Cámaras del Parlamento nacional, en función de las competencias que deban ser ejercidas por la Unión Europea, tanto la Cámara de Representantes y el Senado del Parlamento Federal, como las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades y Regiones.

Europol<sup>39</sup> y la evaluación de las actividades de Eurojust.<sup>40</sup> Asimismo participan en el procedimiento de revisión ordinario de los Tratados y son informados de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea.

Centrándonos en el control previo del principio de subsidiariedad, también conocido como mecanismo de alerta temprana, se debe comentar que, se trata de un procedimiento original que vincula directamente a los Parlamentos nacionales con el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea. Se encuentra regulado en el Protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Lisboa, en el que se establece el procedimiento que debe seguirse en la tramitación de las propuestas que tengan incidencia en el ejercicio de las competencias comunitarias afectadas por el principio de subsidiariedad. Entre los aspectos más significativos se deben subrayar los siguientes.

En primer lugar, y de acuerdo con el art. 2, la Comisión antes de proceder a tramitar una propuesta legislativa debe realizar amplias consultas a diferentes instancias; entre ellas y cuando fuera procedente se debería recabar la opinión de las autoridades regionales y locales a las que pudiera afectar la propuesta, si bien esta obligación se puede dispensar en caso de urgencia excepcional. No es una disposición muy significativa, se trata de consultas en una fase prelegislativa que pretende sondear la opinión de las entidades que pudieran resultar afectadas.<sup>41</sup>

Las propuestas de actos legislativos, así como sus modificaciones, deberán transmitirse a los Parlamentos nacionales, independientemente de quien sea la institución comunitaria que inicie el procedimiento legislativo. Es evidente que, la institución que de forma casi exclusiva tiene encomendada esta actividad es la Comisión, y por tanto a ella le corresponde en la mayoría de las ocasiones la remisión de la propuesta, al Parlamento Europeo y al Consejo, como se produce habitualmente, y desde el 1 de diciembre de 2009 a los Parlamentos nacionales. También el Parlamento Europeo debe transmitir sus iniciativas de proyectos legislativos a los Parlamentos nacionales; mientras que al Consejo le corresponde transferir los proyectos legislativos formulados por iniciativa de los Estados miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.

Una vez recibidas las propuestas por los Parlamentos nacionales, éstos verifican si la propuesta normativa enviada satisface el principio de subsidiariedad.<sup>42</sup>

39. Europol es la Oficina Europea de Policía; fue creada por un Convenio internacional celebrado por los Estados miembros (DO C 316 de 27 de noviembre de 1995); que fue enmendado en diversas ocasiones y que ha sido substituido por la Decisión del Consejo 2009/371/JAI de 6 de abril de 2009 (DO L 121 de 15 de mayo de 2009).

40. Eurojust es un órgano de la Unión Europea, con personalidad jurídica propia, cuya finalidad principal es fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros. Fue creada mediante la Decisión del Consejo 2002/187/JAI (DO L 63 de 6 de marzo de 2002) que ha sido modificada en diversas ocasiones.

41. PEREZ GONZALEZ, M.: «La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid., 2008, p. 304.

42. Las propuestas de actos legislativos deben estar motivadas respecto al principio de subsidiariedad; ello significa, según el art. 5 del Protocolo núm. 2, que todo proyecto de acto legis-



Si la propuesta presentada no respeta los criterios relativos a la subsidiariedad, el Parlamento puede dirigir un dictamen motivado a los Presidentes de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo, en un plazo máximo de ocho semanas desde la fecha de transmisión indicando las razones por las que considera que la propuesta normativa no se ajusta al principio de subsidiariedad. Corresponde al Parlamento de cada Estado miembro (o a las Cámaras del Parlamento) decidir si la propuesta legislativa presentada por las instituciones de la Unión Europea procede ser sometida a la consulta de los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Se debe tener presente que el funcionamiento del control previo del principio de subsidiariedad es muy similar al previsto en el Tratado constitucional, ello ha comportado que, en prácticamente, todos los Estados miembros, se hayan desarrollado acciones preparatorias para permitir una adecuada aplicación de los mecanismos previstos en el protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad. También se debe mencionar la existencia de mecanismos que facilitan las tareas de control que realizan los Parlamentos nacionales sobre las propuestas de actos legislativos. Entre los mecanismos puestos a disposición de los parlamentarios, se debe mencionar al IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange).<sup>43</sup> Se trata de una base de datos abierta al público en general que permite el acceso rápido a las actividades de escrutinio que desarrollan los Parlamentos de los Estados miembros sobre una propuesta de acto legislativo concreta.

En el caso español, el órgano sobre el que pivota el mecanismo de alerta rápida es la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado para la Unión Europea, los medios para adaptar las funciones de la Comisión Mixta a las exigencias previstas en el Tratado de Lisboa se concedieron mediante la Ley 24/2009 de 22 de diciembre.<sup>44</sup> La Comisión para la Unión Europea es quien centraliza todo el proceso: es quien recibe de la Comisión Europea y del resto de las instituciones de la Unión Europea las propuestas de actos legislativos y es quien emite, en nombre de las Cortes Generales, el dictamen motivado sobre la posible vulneración del principio de subsidiariedad. Ello no obstante, se permite que los Plenos del Congreso de los Diputados o del Senado, conforme a los mecanismos previstos reglamentariamen-

---

lativo debe adjuntar una ficha que contenga los elementos que permitan evaluar el principio de subsidiariedad. Entre ellos, se incluirá, el impacto financiero que tendría el acto legislativo y las razones que justifiquen (mediante indicadores cualitativos y si es posible también cuantitativos) que el objetivo a conseguir con la adopción del acto se alcance mejor a nivel de la Unión Europea que a nivel de los Estados individualmente. En todo caso, los proyectos de actos legislativos deberán tener en cuenta las cargas financieras o administrativas que, con motivo de la adopción del acto legislativo, se impongan a los gobiernos nacionales, autoridades regionales o locales, a los agentes económicos o a los ciudadanos deberán ser lo más reducida y proporcional al objetivo que se pretende alcanzar. Los proyectos de directivas han de incluir también los efectos que tendrán en la legislación a desarrollar por los Estados, incluyendo la legislación, que en su caso, deban de adoptar las entidades subestatales.

43. La base de datos IPEX se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ipex.eu/ipex/>. Fue creada a partir de una Recomendación de la Conferencia de presidentes de Asambleas Parlamentarias europeas, en el año 2000, con la finalidad de apoyar la cooperación parlamentaria.

44. Ley 24/2009 de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (BOE núm. 308 de 23 de diciembre).

te, puedan recabar el debate y la votación si lo consideraran oportuno. La centralización en la Comisión Mixta, debería dar agilidad a un procedimiento que tiene unos plazos muy ajustados.<sup>45</sup> La previsión de participación de las Comunidades Autónomas no es muy relevante ni significativa en la Ley 24/ 2009, únicamente se prevé que, las Cortes Generales, deben remitir a los Parlamentos autonómicos los proyectos de actos legislativos que reciban de las instituciones de la Unión Europea. Ello se realiza a efectos de su conocimiento y sin que ello prejuzgue la existencia de competencias autonómicas que puedan resultar afectadas.

El control de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo de la Unión Europea, según el Protocolo número 2, consiste en la posibilidad de bloquear el proyecto legislativo, si se reúnen un mínimo de dictámenes en contra de la propuesta de acto legislativo. El procedimiento es el siguiente, cada Parlamento nacional tiene concedidos dos votos; si el sistema parlamentario es bicameral, se otorga un voto a cada Cámara; ello quiere decir que, con la actual composición de la Unión Europea, el total de votos es 54, y que lógicamente, aunque no obligatoriamente, los dos votos de cada Estado se emitirán en el mismo sentido. La participación de los Parlamentos en todo el proceso pivota sobre el número de dictámenes en contra de la propuesta legislativa; los efectos de la oposición parlamentaria varían en función de la materia sobre la que verse el proyecto de acto legislativo y del tipo de procedimiento normativo que sigue la iniciativa legislativa. Las consecuencias jurídicas para la propuesta del acto legislativo también pueden ser diferentes dependiendo del número de Parlamentos nacionales que se opongan a su adopción.

En principio, existe la obligación de volver a estudiar el acto si se contabilizan un mínimo de un tercio del total de votos de los Parlamentos nacionales contrarios a la propuesta de acto legislativo (es decir, que como mínimo tuvieran dictámenes en contra que representen a un mínimo de 18 votos). El umbral se reduce a un cuarto del total de votos (un mínimo de 14 votos en contra) si se trata de un proyecto de acto legislativo que se refiere a determinadas materias relativas al desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia.<sup>46</sup> Así, la institución (o el grupo de Estados, en caso de que estos hubieran ejercitado la iniciativa legislativa) que ha presentado la propuesta legislativa sólo está obligado a estudiar de

45. En la Comisión Mixta, durante 2009, se realizaron dos proyectos pilotos, a modo de ensayo del procedimiento. El primero versó sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de julio de 2009 y que dio lugar a una Resolución de la Comisión Mixta de 15 de septiembre, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de septiembre de 2009 (serie A, núm. 194). La segunda prueba piloto, se refirió a la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones, presentada por la Comisión Europea el 14 de octubre de 2009 y que dio lugar a la Resolución de la Comisión Mixta de 9 de diciembre de para la Unión Europea, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 22 de diciembre de 2009 (serie A, núm. 242).

46. En concreto el Protocolo número 2 se remite al art. 76 del TFUE, que se refiere a los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal, la cooperación policial y la cooperación administrativa entre los servicios de los Estados miembros que tratan de estos temas y entre los servicios de la Comisión y el de los Estados miembros.

nuevo el proyecto, y como consecuencia de este nuevo examen puede modificar el proyecto, retirarlo pero también puede mantenerlo. En todos los casos, cualquiera que sea la decisión adoptada deberá de motivarse y razonarse.

Ahora bien, en el caso de proyectos de actos legislativos que se rijan por el procedimiento legislativo ordinario se prevé que cuando los dictámenes negativos de los Parlamentos nacionales representen al menos la mayoría simple de los votos (es decir, un mínimo de 28 votos) la propuesta será estudiada de nuevo; la Comisión puede modificarla o retirarla; y también puede mantenerla. Pero si se decide a mantenerla, la Comisión deberá de justificar y razonar el mantenimiento de la propuesta mediante un dictamen motivado que deberá transmitir al Consejo y al Parlamento Europeo, junto con los dictámenes emitidos por los Parlamentos nacionales. Esta documentación será analizada por el Consejo y el Parlamento que estudiarán, individualmente, la compatibilidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad. Si el Consejo, por mayoría del 55% de sus miembros (es decir un mínimo de quince Estados) o si el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos deciden que la propuesta legislativa es contraria al principio de subsidiariedad, la propuesta de acto legislativo de la Comisión será desestimada. Esto es, el Parlamento Europeo o el Consejo, individualmente y sin necesidad de consensuar sus posiciones pueden, mediante una mayoría que no es difícil de conseguir, rechazar la propuesta normativa de la Comisión. Esta posibilidad acentúa la pérdida de protagonismo de la Comisión, le sustrae el control de sus propuestas y expresa la erosión de su monopolio de iniciativa normativa en el procedimiento legislativo comunitario. Además, se ha señalado que la facilidad con la que se podría rechazar la propuesta legislativa de la Comisión es un elemento que abre la puerta a que los Parlamentos nacionales puedan caer en la tentación de utilizar este mecanismo de control para introducir criterios de oportunidad política en contra de una propuesta legislativa de la Comisión,<sup>47</sup> para, en definitiva, hacer valer otros intereses que no estén relacionados con la protección del principio de subsidiariedad.

### Consideraciones y reflexiones finales

La principal consideración que surge del examen del Tratado de Lisboa es que su entrada en vigor no comporta un cambio relevante en la posición que tienen las Comunidades Autónomas en el proceso de integración europeo. El estatuto de las entidades subestatales, y de las regiones en particular, en el seno de la Unión Europea, apenas varía y continuarán sin tener un espacio propio entre los Estados miembros y las instituciones europeas. Ello no obstante, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha comportado que se produzcan modificaciones al derecho originario que entrañan la posibilidad de una mayor incidencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

---

47. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.): *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pág. 288.

En efecto, parecen detectarse elementos que pueden favorecer indirectamente la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea. Se trataría de dos aspectos incidentales que se refieren a las competencias del Comité de las Regiones y a la legitimación activa de los particulares para interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, el Comité de las Regiones, aunque mantiene su naturaleza consultiva y, prácticamente, no se aumenta su capacidad de incidir en el procedimiento de adopción de normas comunitario, ve fortalecida su posición en la estructura institucional al concedérsele la legitimación activa, sujeta a condiciones, para interponer recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De forma complementaria, podríamos incluir también entre las modificaciones a remarcar, la posible suavización de los criterios exigidos a los demandantes no privilegiados para interponer un recurso de anulación contra los actos adoptados por las instituciones de la Unión Europea; en la medida en que las Comunidades Autónomas no tienen un cauce procedimental específico y autónomo para salvaguardar sus derechos ante la jurisdicción comunitaria. En todo caso, y sin menospreciar estos avances, la representación de las Comunidades Autónomas, y de otras entidades subestatales en otros países miembros, continúa siendo una cuestión doméstica que se soluciona por los instrumentos previstos en cada uno de los ordenamientos jurídicos internos.

En segundo lugar se debe resaltar, las posibilidades previstas en el Protocolo núm. 2 sobre subsidiariedad y proporcionalidad que prevé la participación de las regiones, y también de las entidades locales, en diferentes etapas del procedimiento legislativo y con diferente intensidad de participación. Así, se contempla expresamente en el protocolo, que la Comisión, al proponer un acto legislativo, realice consultas, lo más amplias posibles, que deberán tener en cuenta, cuando sea procedente, las dimensiones regional y local de las acciones que se prevean adoptar. El resto de las referencias a la participación regional son realizadas en la medida en que se sean contempladas a nivel interno de los Estados. Así, se contempla la intervención de los parlamentos regionales cuando el parlamento nacional estime oportuno hacerlo a los efectos de emitir un dictamen contrario a un proyecto de acto legislativo que vulnere el principio de subsidiariedad; o que puedan incitar al parlamento nacional para que el Estado interponga un recurso de anulación de un acto legislativo que infrinja al principio de subsidiariedad. En consecuencia, en este ámbito las respuestas de las Comunidades Autónomas también están mediatizadas por la acción estatal, sin que se articule la posibilidad de una acción más directa ante las instancias comunitarias.

En tercer lugar, la mención expresa en el Tratado de Lisboa de la autonomía regional y local en el TUE, y el reconocimiento indirecto del hecho regional en el seno de la Unión Europea, podría ser relevante a los efectos de modelar el contenido del principio de la autonomía institucional de los Estados miembros; pues éste, esencialmente hasta el momento presente, suponía la no intervención de la Unión Europea en la organización político administrativa interna de sus miembros. De todas formas, está por ver el alcance de las consecuencias jurídicas que la mención al fenómeno regional pueda tener en las relaciones entre las Comunidades Autónomas, el Estado y la Unión Europea.

Finalmente, se debe tener presente que en cada revisión de los Tratados funda-

cionales se han aumentado las competencias cuyo ejercicio se transfieren a la Unión Europea. Esta ampliación competencial incide directamente en la acción de las Comunidades Autónomas, ya que la transferencia puede referirse a ámbitos de acción cuya competencia tenga atribuida internamente. El Tratado de Lisboa no ha sido una excepción, y ha conllevado el aumento de la capacidad y la intensidad de las competencias comunitarias; además, se ha dotado a la Unión de un catálogo que las clarifica y sistematiza. Al respecto, quizás el aspecto más significativo que nos interesa destacar, sea la comunitarización de determinados materias que, previamente recaían en la esfera de la cooperación intergubernamental. En efecto, mediante el Tratado de Lisboa, desaparece la diferenciación entre los pilares intergubernamentales, se unifica la acción de la Unión Europea y desaparece la Comunidad Europea. Toda la actividad es desarrollada dentro del marco de la Unión Europea (con la salvedad, de la actividad de la Comunidad Europea de la Energía Atómica). En este sentido, es especialmente significativo la total comunitarización de la cooperación policial y judicial en materia penal, y el establecimiento de los fundamentos jurídicos que puedan desarrollar una política de inmigración europea. Cabría plantearse por ello, si por razón de la competencia sobre la materia, algunas Comunidades Autónomas podrían participar directamente en determinadas agencias comunitarias vinculadas con los nuevos títulos competenciales de la Unión Europea; este podría ser el caso, por ejemplo la Oficina Europea de Policía (Europol); y plantear la posible participación autonómica en el Consejo de Administración de Europol. Por motivos parecidos se puede sugerir también la posibilidad de que algunas Comunidades Autónomas, las que tienen transferidas competencias en la materia, pudieran intervenir en nuevas formaciones del Consejo, como podría ser la que reúne a los responsables ministeriales de seguridad, libertad y justicia.

# LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA CRISIS ECONÓMICA: IMPACTO TERRITORIAL DE LA RECESIÓN, POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE REACTIVACIÓN Y TENSIONES EN LAS CUENTAS PÚBLICAS

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Myriam Benyakblef Domínguez  
Carmen Vizán Rodríguez*

## Introducción

La crisis económica producida tras las convulsiones del sistema financiero desde la segunda mitad del año 2007, se ha manifestado con desigual intensidad en el marco territorial español. En el caso de algunas Comunidades como Andalucía, Extremadura o Canarias, las cifras del paro ponen de manifiesto la gravedad de las alteraciones económicas en el sector real de la economía y las dificultades crecientes de muchas familias para atender a sus necesidades básicas.

Aunque la teoría clásica del federalismo fiscal asigna a la Administración central la responsabilidad para afrontar situaciones como la actual y aplicar las políticas de estabilización necesarias, la profunda descentralización de competencias de gastos e ingresos públicos y el crecimiento de los poderes autónomos en nuestro país obliga a los poderes centrales a coordinar sus políticas de estabilización con los esfuerzos llevados a cabo desde las propias Comunidades. No en vano los gobiernos autonómicos gestionan ya más del 35% del gasto público total consolidado y disponen de atribuciones crecientes en el ámbito de los ingresos públicos, lo que implica una importante limitación de la capacidad estabilizadora de la Administración central. En realidad, como tendremos ocasión de confirmar, todas las Comunidades han puesto en marcha políticas específicas para hacer frente con sus propios medios a las consecuencias más graves de la crisis en sus territorios.

Podría incluso decirse que el aumento de la capacidad de decisión de las Comunidades ha permitido a algunas de ellas aplicar políticas de estabilización autónomas, incluso contradictorias con las estrategias lanzadas por el Gobierno central, cuando se ha planteado la necesidad de limitar el efecto de los estímulos fiscales y empezar a aplicar medidas de consolidación fiscal, con la finalidad de poner coto al extraordinario crecimiento del déficit público, un 11,2 del PIB en 2009, y el grado de endeudamiento de nuestras administraciones públicas.<sup>1</sup>

---

1. En ese sentido puede entenderse la información difundida hace algunas semanas en el sentido de que algunas Comunidades arrojaban en sus cifras presupuestarias un déficit preventivo superior al máximo establecido (2,75% del PIB regional), acordado en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del pasado octubre.

El efecto más directo de la crisis sobre las cuentas públicas ha sido el hundimiento de los ingresos públicos y, ante las dificultades para ajustar el gasto público autonómico, el intenso crecimiento de las cifras del déficit y el endeudamiento de las Comunidades. Si al efecto anterior sumamos el aumento exponencial del déficit del Estado, en buena medida justificado por el juego de los estabilizadores automáticos, asociados a los gastos sociales y en particular a las prestaciones por desempleo, todo parece indicar que volver en el corto plazo a la senda marcada por los criterios de Maastricht va a ser una tarea imposible, más si las políticas de estabilización de unos y otros gobiernos resultan contradictorias.

En las siguientes páginas, además de ofrecer alguna información sobre los rasgos básicos de la crisis y su perspectiva territorial, se recogen una serie de consideraciones sobre las políticas económicas de reactivación que se han puesto en marcha contra la misma por los diversos niveles de gobierno, para terminar, antes de las conclusiones, con una revisión del impacto de la crisis sobre las cifras de gastos e ingresos públicos, así como del déficit y el endeudamiento de las Comunidades.

### Consideraciones sobre la crisis económica

El fuerte deterioro registrado por la economía española en 2009, con una caída del PIB del 3,6%, se debió, de un lado, a los efectos de la crisis económica y financiera internacional, y de otro, a los desequilibrios internos acumulados durante el último ciclo expansivo de la economía española, relacionados, principalmente, con el fuerte auge de la construcción y con el elevado endeudamiento del sector privado. En este contexto, la demanda interna detrajo 6,4 puntos al crecimiento del PIB, mientras que el sector exterior contribuyó positivamente al crecimiento de 2,8 puntos, aunque como consecuencia de una caída de las importaciones superior a la de las exportaciones.

Si nos fijamos en la demanda interna, todos los componentes, a excepción del gasto en consumo de las Administraciones Públicas, registraron caídas en 2009, siendo especialmente significativo el retroceso mostrado por la inversión en bienes de equipo y, en menor medida, de la construcción y otros productos. Por su parte, el gasto en consumo de los hogares, principal motor de la economía española durante el último ciclo expansivo, acusó en 2009 de manera muy notable el fuerte aumento del paro y de la destrucción de empleo y, aunque en menor medida que el año anterior, el deterioro de la riqueza real y financiera de los hogares.

La importante caída del consumo podría haber quedado amortiguada, en cierta medida, por el impacto positivo que sobre la renta disponible de los hogares tuvieron las rebajas impositivas y las transferencias realizadas por las AAPP, si bien, dado el elevado nivel de desconfianza de los consumidores acerca del futuro del empleo y de la economía en su conjunto, dichas transferencias de renta podrían estar derivando en un incremento del ahorro por motivo precaución, en lugar de en un aumento del consumo.<sup>2</sup>

---

2. El fracaso relativo de las medidas de rebajas impositivas alerta sobre las dificultades de combatir la crisis actual poniendo el acento en la vertiente de los ingresos públicos, es decir, aumentando las rebajas impositivas como instrumento básico de las políticas expansivas.

Otros factores que pudieron contribuir a aliviar la situación de los hogares en el año 2009 fueron la disminución de los tipos de interés y su consiguiente impacto positivo sobre la deuda de los hogares, así como el mantenimiento de tasas de inflación negativas, lo que, en cierto modo, expresaba una faceta más de la gravedad de la crisis, alimentando las expectativas negativas ante la sospecha de entrar en una etapa de deflación económica.<sup>3</sup>

Desde el lado de la oferta, se produjo un retroceso de la actividad de todos los sectores productivos, destacando por su intensidad la caída de la industria (-14,7% interanual) y, en menor medida, de la construcción (-6,3%), con efectos, en ambos casos, devastadores para el empleo.

### La crisis económica en las Comunidades Autónomas

Ninguna Comunidad Autónoma se salvó de la crisis en 2009, aunque, como hemos dicho, la intensidad de la recesión ha sido desigual. En realidad, el grado de deterioro económico en cada una de ellas ha estado condicionado por sus propias características y su especialización productiva. En este sentido, y de acuerdo con el comportamiento sectorial señalado anteriormente, las regiones más perjudicadas habrían sido aquellas con un mayor peso de la industria y, aunque en menor medida que en 2008, también de los servicios y de la construcción, como consecuencia del redimensionamiento que está sufriendo este último sector. Eso explicaría la importancia de la crisis en Cataluña o en Aragón (que había experimentado un crecimiento importante los años anteriores, al calor de las inversiones vinculadas a la Expo), como consecuencia de la caída de los tres sectores mencionados, o de otras comunidades especializadas en algún sector concreto, como ha ocurrido en el caso de Canarias con el sector servicios, o en Valencia, con el de la construcción.<sup>4</sup>

Asimismo, el impacto negativo de la crisis en el ámbito internacional habría sido mayor en el caso de las regiones más abiertas al exterior y, por tanto, con una mayor actividad exportadora, así como en aquellas más dependientes del turismo. No obstante, es de esperar que, una vez se consolide el crecimiento económico de los principales socios comerciales españoles, así como de los principales importadores de servicios turísticos (Alemania y Gran Bretaña, fundamentalmente), sean estas regiones las que antes se recuperen de la crisis, habida cuenta de que todas las previsiones apuntan a una recuperación más tardía de la economía española respecto a la media europea.

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Regional del INE, las Comunidades Autónomas que mostraron una mayor recesión de sus economías en 2009 fue-

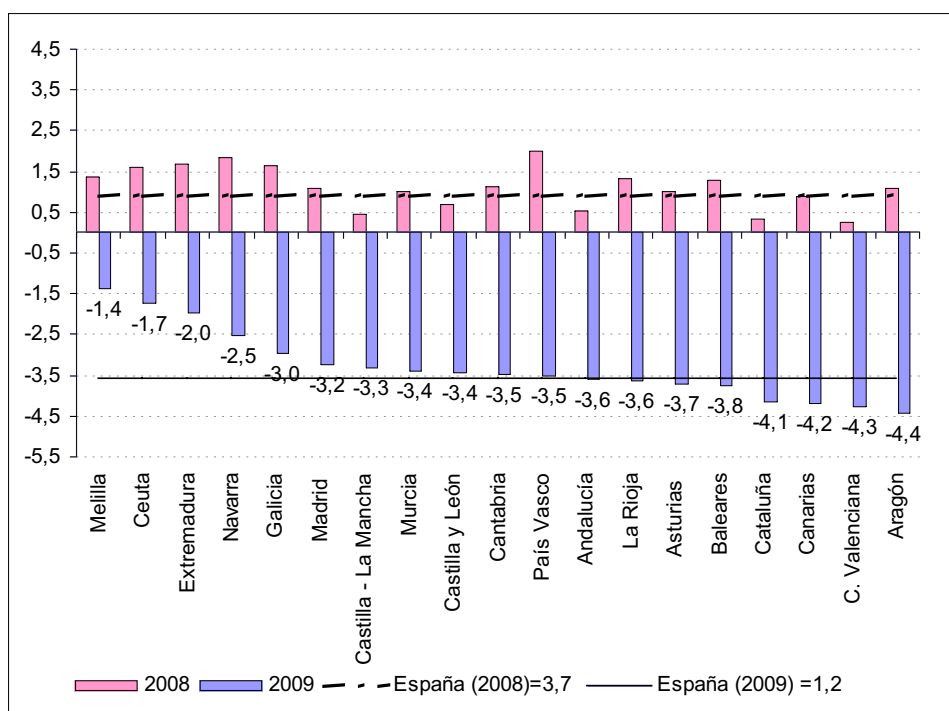
3. Que, afortunadamente, no llegaría a confirmarse posteriormente.

4. Según se recoge en el estudio de FUNCAS (2010), presentado recientemente, las comunidades más equilibradas sectorialmente, así como las que no dependen mucho del sector industrial habrían resultado menos afectadas por la crisis económica. El mismo estudio señala, por otra parte, que en los años de crisis habría aumentado suavemente la convergencia interna de las Comunidades (en términos de PIB por habitante), así como en relación con los estándares comunitarios (medida a través de la renta interior por habitante).



ron Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, Cataluña y Baleares (gráfico 1). En el caso de Canarias, el deterioro se explica fundamentalmente por la caída de la construcción y por la crisis del turismo, mientras que en las restantes regiones, tiene un papel predominante la caída de la industria. En el extremo opuesto se sitúan las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, por el peso significativo que tienen en ambas regiones la economía de no mercado, junto a Extremadura, favorecida por una aportación positiva del sector primario y Navarra, dado el impacto positivo que sobre su industria han tenido las ayudas al sector del automóvil.

GRÁFICO 1  
PIB REGIONAL, 2008-2009  
(Variación anual, en %)



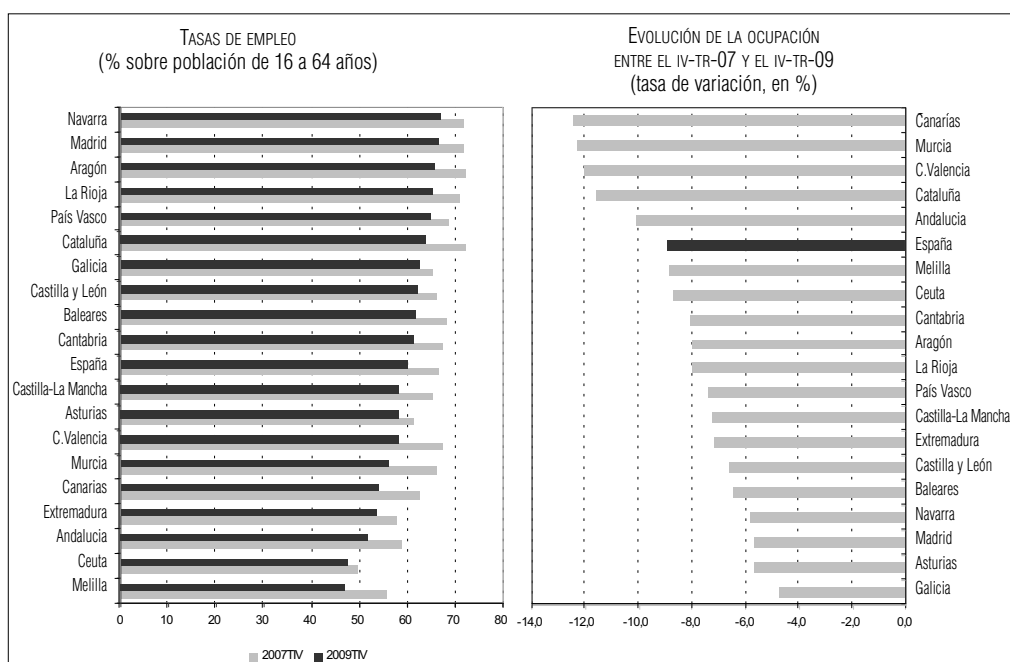
Fuente: Contabilidad Regional de España. INE

Más allá de la información referente al valor añadido de las regiones españolas que ofrece la Contabilidad Regional del INE, a continuación se realiza una aproximación a la evolución de las Comunidades Autónomas en 2009, atendiendo a otros indicadores complementarios que ofrecen información regionalizada, con especial referencia a la situación del empleo.

De este modo, en primer lugar, en la medida en que el principal elemento diferencial de la crisis en España han sido sus devastadoras consecuencias sobre el mercado de trabajo, tanto en términos de destrucción de empleo como de aumen-

to de las cifras de paro, se analiza, a partir de la información proporcionada por la Encuesta de Población Activa del INE, la evolución de ambas magnitudes, comparando los resultados del cuarto trimestre de 2009 (el último disponible) con los correspondientes al cuarto trimestre de 2007. Las Comunidades Autónomas que muestran mayores caídas del empleo en este periodo son Canarias, Murcia, la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía, las cuales registran, a su vez, los mayores retrocesos en las tasas de empleo. En concreto, la caída de la ocupación en las tres últimas regiones mencionadas explicaría el 55% del empleo total destruido en el periodo por el conjunto de la economía española (gráfico 2).

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMPLEO  
Y LA OCUPACIÓN ENTRE IV-TR-07 Y IV-TR-09

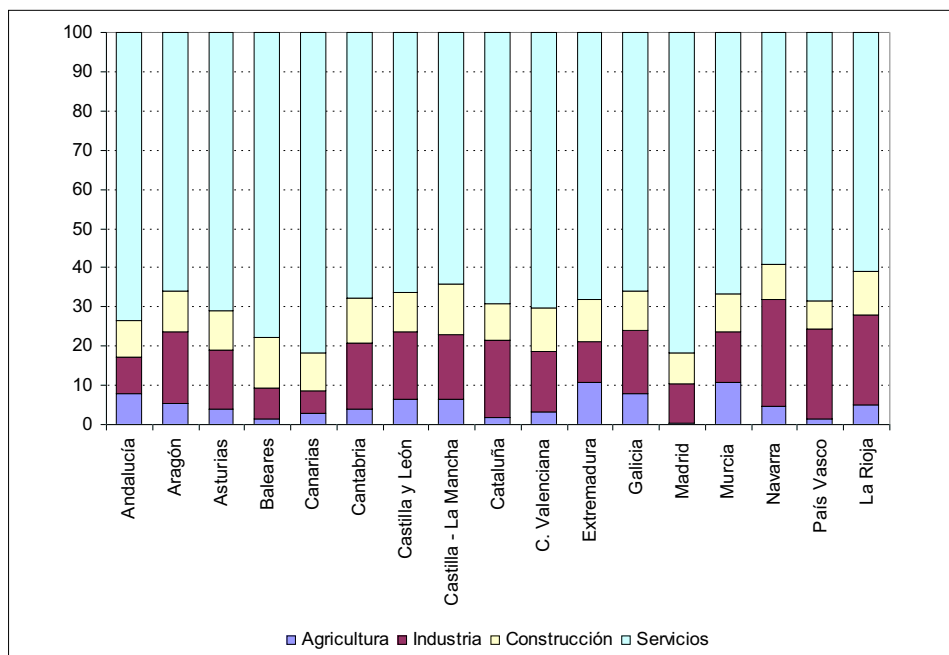


Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

La evolución descrita del empleo responde en gran medida a la diferente especialización productiva de las regiones españolas, de manera que, en términos generales, los territorios con un mayor peso de los sectores que más están acusando la crisis, como son la construcción y la industria, son los que muestran también los peores registros de empleo. No obstante, cabe destacar que, a pesar del fuerte deterioro registrado por la industria, algunas de las regiones con una mayor especialización en esta actividad, como son Navarra, La Rioja y País Vasco, siguen mostrando las mayores tasas de empleo, así como las menores tasas de paro, mientras que, por el contrario, las regiones que en el último ciclo expansivo apostaron en mayor medida por la construcción, como Murcia, Andalucía,

Baleares, Canarias o la Comunidad Valenciana, están acusando más intensamente los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo.

GRÁFICO 3  
DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES DE ACTIVIDAD Y CCAA  
(en porcentaje sobre el total)

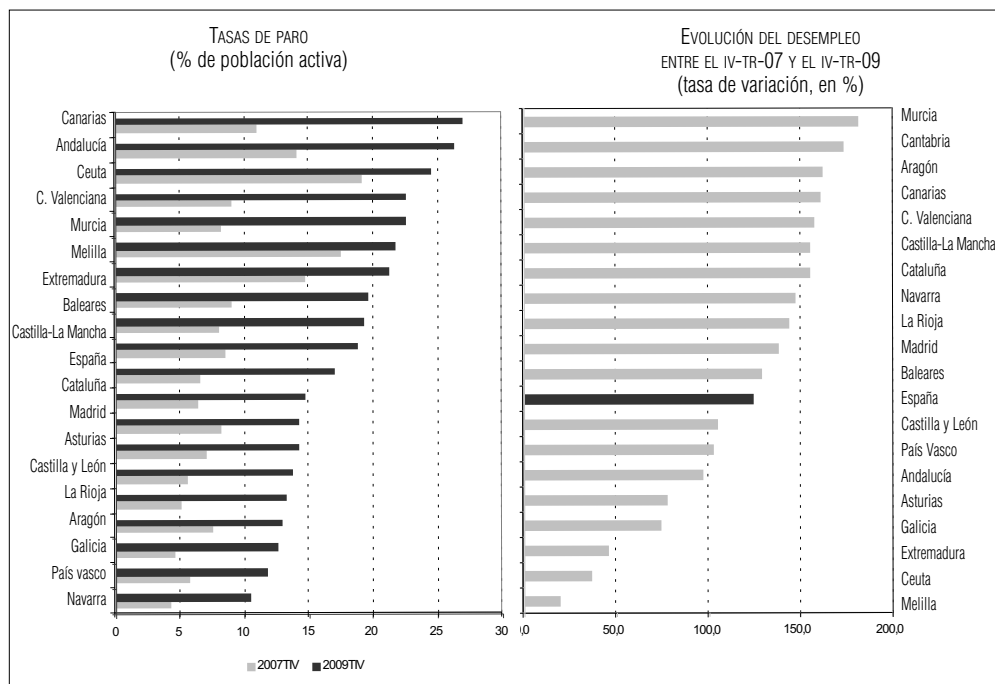


Fuente: *Encuesta de Población Activa*. INE

En lo que respecta al desempleo, los resultados son asimismo preocupantes, habiéndose producido desde el último trimestre de 2007 un incremento en el número de parados del 125%, así como un aumento de la tasa de paro de algo más de 10 puntos porcentuales, hasta el 18,8% de la población activa.

Entre las Comunidades Autónomas que registran las mayores tasas de paro en 2009 se sitúan algunas de las que se destacaban anteriormente por su elevada destrucción de empleo: Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia. El resto de regiones cuya tasa de paro supera la media son Extremadura, Baleares y Castilla-La Mancha. Murcia es, asimismo, la región donde más aumenta el número de parados, seguida de Aragón, Cantabria y el archipiélago canario. En todas estas regiones, con la excepción de Murcia, el mayor aumento del desempleo en términos absolutos se concentra en los servicios, especialmente en Canarias, mientras que en términos relativos, la práctica totalidad de las regiones españolas registran las mayores tasas de crecimiento del paro en los sectores de la construcción y la industria (gráfico 4).

GRÁFICO 4  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO Y DEL DESEMPLEO  
ENTRE IV-TR-07 Y IV-TR-09

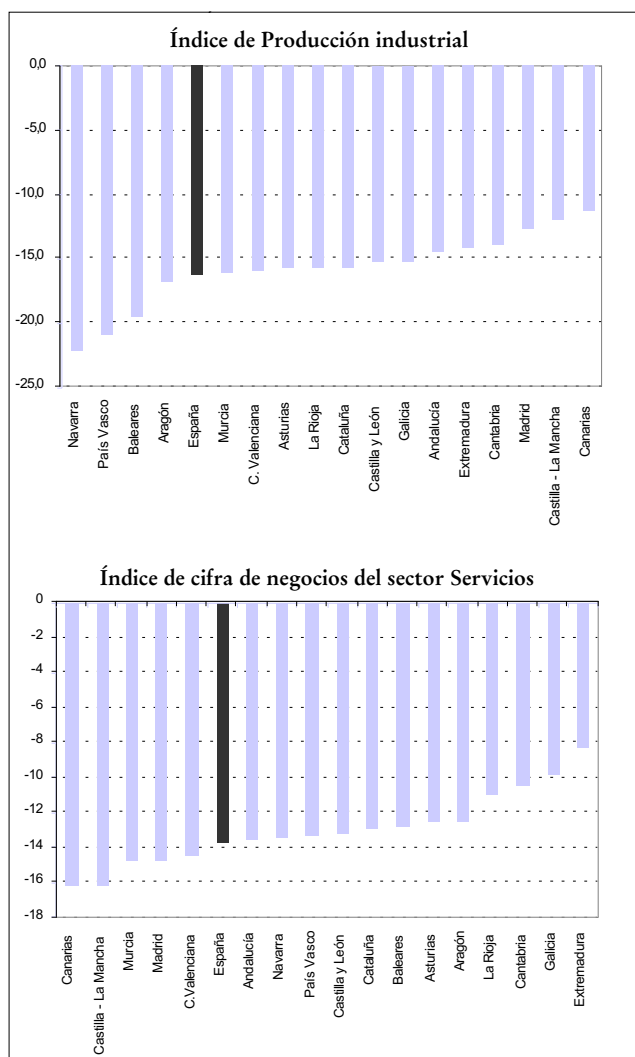


Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

En el ámbito de la actividad productiva, la información disponible en el nivel de las Comunidades Autónomas es bastante limitada, concretándose fundamentalmente en la industria y los servicios. En este contexto, y con el objetivo de completar la información proporcionada por la Encuesta de Población Activa, a continuación se analiza a grandes rasgos la evolución en el último año del Índice de Producción Industrial (IPI) y del índice de cifra de negocios del sector Servicios que publica el INE (gráfico 5).

En el caso de la industria, los datos de producción, medidos a través del IPI, corroboran el fuerte deterioro de esta actividad y del empleo, especialmente en lo que respecta a la producción de bienes de equipo e intermedios, lo que está en gran parte relacionado con la caída de las exportaciones españolas. Las mayores caídas, superiores a la media española, las registran Navarra, País Vasco, Baleares y Aragón. Mientras que en Navarra, el deterioro se concentra fundamentalmente en bienes de equipo y bienes de inversión, en el resto de regiones señaladas destaca también la caída de la producción de bienes de consumo.

GRÁFICO 5  
LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS EN 2009, POR CCAA  
(variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE

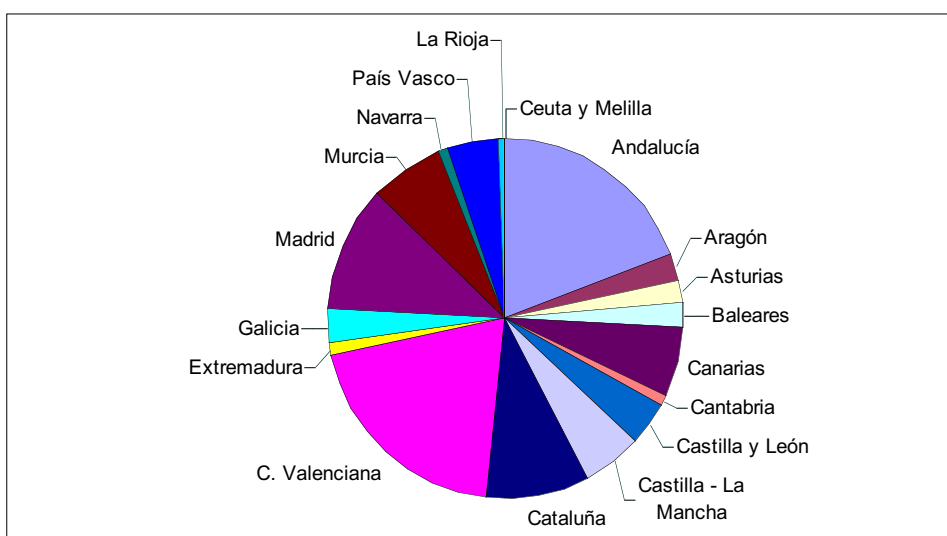
En lo que respecta a los servicios, a pesar de ser el sector de actividad que menos cae en 2009 en términos de Contabilidad Nacional Trimestral (-1%), acusa también los efectos negativos de la crisis, además de sobre el empleo y las cifras del paro, tal y como se señaló anteriormente, sobre las cifras de negocio del sector. A este respecto, cabe señalar que las Comunidades Autónomas que muestran mayores retrocesos del índice de cifra de negocios del sector servicios en 2009 fueron Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid y la Comunidad Valenciana, todas

ellas con un peso significativo del sector servicios, aunque también de la construcción, dado que entre las actividades terciarias que más acusan la crisis se encuentran las relacionadas con el sector inmobiliario.

Finalmente, el impacto de la crisis sobre el tejido empresarial ha sido muy notable, especialmente en el caso de las Pymes y, en concreto, en aquellas especializadas en actividades relacionadas con la construcción, mayoritariamente construcción de edificios y actividades especializadas de construcción. De acuerdo con los datos del Directorio central de empresas que publica el INE, el número total de empresas en España se redujo en 2009 un 2%, lo que equivale a 66.409 compañías, de las cuales el 60% eran empresas con 1 ó 2 asalariados.

GRÁFICO 6

DISTRIBUCIÓN DE LA REDUCCIÓN DE EMPRESAS POR CCAA ENTRE 2008 Y 2009  
(en porcentaje sobre la reducción total de empresas)



Fuente: *Directorio central de empresas*. INE

En el marco regional, el 50% del número total de empresas desaparecidas en 2009 se concentró en tres territorios: Comunidad Valenciana, Andalucía y Madrid, si bien, en términos relativos, las mayores caídas interanuales las registraron Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha y Andalucía (gráfico 6); todas ellas obtuvieron resultados también negativos en términos de empleo, como se apuntó anteriormente.

### Políticas de reactivación económica

La dimensión y el alcance que ha cobrado la actual crisis económica en España, donde el *shock* de demanda sin precedentes por efecto del estrangulamiento de crédito y del pinchazo de la burbuja inmobiliaria, ha tenido, como se acaba

de exponer, efectos devastadores sobre la actividad y el empleo, obligó al Gobierno español, al igual que al resto de los gobiernos europeos en un contexto de ineficacia de la política monetaria expansiva,<sup>5</sup> a adoptar desde 2008 una política decidida de estímulo fiscal. Las políticas fiscales de corte expansivo se han instrumentado a través de la aprobación de numerosas disposiciones presupuestarias y financieras, dirigidas a reactivar el crédito, el consumo, la inversión y el empleo.

La estrategia seguida por el Gobierno en el marco del denominado Plan E se ha concretado, por el lado de los ingresos, en importantes rebajas fiscales. Por un lado, destacan por su significación económica las rebajas estructurales del IRPF y el Impuesto de Sociedades por la reforma aprobada antes de vislumbrarse la crisis y en un contexto aumentos extraordinarios de la recaudación que ahora se han evaporado.<sup>6</sup> También con efectos desde 2008 alcanzó un valor muy relevante la transferencia de rentas derivadas de la deducción por nacimiento o adopción y, sobre todo, de la nueva deducción de 400 euros por rendimientos del trabajo, que desplegó sus efectos en 2008 y 2009 (y que en 2010 se ha eliminado salvo para los contribuyentes con rentas más bajas).

Desde otro punto de vista debe destacarse también por su cuantía la eliminación del impuesto sobre el patrimonio, una medida difícilmente reversible que beneficia a los sectores de rentas altas, y cuya oportunidad es seriamente cuestionable porque parece poco previsible que la merma recaudatoria no revierta en aumentos de la demanda y no se acaba de entender, ni desde un punto de vista de suficiencia, ni desde criterios de equidad la supresión en la práctica de un instrumento de esta naturaleza.

Asimismo, en el contexto de las reformas vinculadas a la crisis, se aprobaron nuevas bonificaciones de las cuotas empresariales a la seguridad social para incentivar determinados contratos y/o la contratación de trabajadores procedentes de los colectivos más vulnerables. Finalmente, se aprobaron rebajas en el tipo de interés legal y de demora a efectos impositivos, así como la anticipación de las devoluciones fiscales y el retraso en los cobros tributarios, con la idea de aumentar la liquidez de hogares y empresas en el corto plazo.

Por el lado del gasto, se produjo un notable impulso de la inversión pública a través del fondo de inversión local y del fondo estatal de dinamización de la economía y el empleo (8.000 y 3.000 millones de euros, respectivamente) y, en materia de transferencias, se aprobó un nuevo subsidio de 420 euros mensuales para los desempleados sin recursos alternativos que hubieran agotado el derecho al cobro de prestaciones por desempleo. Además, en paralelo a las medidas presupuestarias, y con la idea de reactivar el crédito, la inversión y la actividad productiva, la Administración central ha ido arbitrando un conjunto muy importante de ayudas financieras a empresas, algunas horizontales, como la mayor parte de las líneas ICO, y otras sectoriales dirigidas básicamente a los sectores de la automoción, el turismo y, muy singularmente, el sector financiero.

5. Cuando los tipos de interés se acercan a cero o se convierten en negativos en términos reales, en un contexto de preferencia máxima por la liquidez, el margen de maniobra de la política monetaria queda prácticamente paralizado.

6. La recaudación alcanzada en 2007 fue la más elevada de la historia, dando lugar a un nivel de presión fiscal superior al 37% del PIB en ese año.

**CUADRO 1**  
**MEDIDAS PRESUPUESTARIAS ADOPTADAS POR ALGUNAS COMUNIDADES**  
**AUTÓNOMAS PARA PALIAR LOS EFECTOS DE LA CRISIS**

<b>TIPO</b>	<b>MEDIDA</b>	<b>CCAA</b>	
<b>INGRESOS</b>	<b>IRPF</b>	Aumento deducción por rehabilitación	Cataluña
		Aumento deducción por inversión en vivienda habitual	Madrid
		Deducción por compra de vivienda habitual de nueva construcción	Madrid
		Deducción para familias con hijos e ingresos reducidos	Madrid
		Deducción por compra de acciones/participaciones en empresas de creación reciente	Madrid
		Deducción por ayuda doméstica	Andalucía
		Ampliación a 4 años del plazo reinversión vivienda habitual	Navarra
	<b>Sociedades</b>	Reducción del tipo micropymes al 23%	Navarra
		Amortización acelerada para Pymes y autónomos	Navarra
	<b>ITPAJD</b>	Reducción tipo por compra de viviendas para reventa por inmobiliarias	Madrid
Reducción tipo por compras de coches para reventa por empresas		Madrid	
Reducción tipo por compra de vivienda protegida por personas de bajos ingresos		Extremadura	
Desfiscalización operaciones hipotecarias asociadas a compra vivienda habitual		Madrid, Andalucía (para det. Colectivos)	
<b>Otros</b>	Reducción impuesto de matriculación	Madrid	
	Reducción del Impuesto de Actividades económicas	Madrid	
	Deducción por inversión en construcción en I. Depósitos Entidades de Crédito	Extremadura	
	Reducción tasas de inspección sanitaria animal	Andalucía	
	Reducción tipo de interés de demora, aplazamientos y devoluciones anticipadas	Navarra	
<b>GASTOS</b>	<b>Inversión</b>	Anticipación de licitaciones de obras	Cataluña, Andalucía
		Obras públicas, infraestructuras, vivienda	Cataluña, Andalucía, Madrid, Navarra
		Naves y equipamientos industriales	Andalucía
	<b>Subvenciones empresas</b>	Para rehabilitación de viviendas	Cataluña
		Para construcción de vivienda protegida	Extremadura, Andalucía
		Para promoción de vivienda protegida en arrendamiento	Extremadura
		Para proyectos de I+D+i	Cataluña
		Para la venta de automóviles	Cataluña, Navarra
		Para inversiones en comercio minorista	Navarra
		Para transformación de empleo temporal en indefinido	Extremadura
		Por contratación de jóvenes, parados y discapacitados	Navarra
	Ampliación incentivos industrias estratégicas y proyectos agroindustriales	Extremadura	
	A sociedades cooperativas por creación de empleo estable	Extremadura	
<b>Transferencias a familias</b>	Para rehabilitación de viviendas	Extremadura, Navarra	
	Para compra de vivienda protegida	Extremadura, Andalucía	
	Para parados en proceso de formación/orientación	Extremadura, Navarra	
	Para compra de electrodomésticos eficientes energéticamente	Navarra	
	Ampliación becas escolares y adquisición NTIC	Extremadura, Andalucía	
<b>Otros</b>	Formación para el empleo y recolocación de parados	Cataluña, Extremadura, Andalucía	
	Subvenciones a EELL y ESFL por contratación de parados	Navarra	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información institucional de los Gobiernos autonómicos de Andalucía, Cataluña, Extremadura, Madrid y Navarra.



En paralelo a la Administración central, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, han adoptado asimismo diversas medidas fiscales y financieras con la idea de amortiguar la caída de la actividad y el empleo en sus respectivos territorios. La aproximación a la política de estímulo fiscal de las Comunidades no resulta sencilla porque es difícil conocer las medidas concretas adoptadas por cada una de ellas ni su alcance, y la información, cuando se encuentra, se halla en general dispersa y poco sistematizada. Sólo algunas Comunidades proporcionan información institucional relativamente completa y sistematizada sobre las medidas anticrisis que han adoptado. Dada la dificultad, se ha optado por sistematizar, a título ilustrativo, las medidas tomadas en cinco Comunidades, Andalucía, Cataluña, Extremadura, Madrid y Navarra que, conjuntamente concentran más de la mitad de la producción y el empleo en España (cuadro 1, en página anterior).

En estos cinco paquetes fiscales de medidas anticrisis tienen un claro protagonismo las medidas dirigidas a estimular el sector de la construcción residencial, lo que se explica tanto porque es el sector que más ha acusado la destrucción de empleo, y por lo tanto es también el más proclive a generarlo a corto plazo, como porque son las Comunidades Autónomas las que tienen atribuidas la mayor parte de las competencias en materia de vivienda. Sin embargo, en este ámbito se observan dos estrategias claramente diferenciadas, tanto en relación con los instrumentos empleados como con las actividades inmobiliarias que se pretende incentivar.

Por un lado, Madrid opta decididamente por las desgravaciones fiscales tanto a familias como a empresas inmobiliarias, para incentivar la compra-venta de viviendas. Para ello, haciendo uso de sus competencias normativas sobre el IRPF, no sólo amplía la deducción por vivienda habitual, a diferencia de la estrategia de reducción planteada por la Administración central en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, sino que, de manera llamativa, introduce una nueva deducción por compra de vivienda habitual de nueva construcción. En la misma línea, la Comunidad de Madrid ha aprobado la rebaja hasta el 2% del tipo del Impuesto de transmisiones aplicable a las compras de viviendas realizadas por empresas inmobiliarias para su reventa, así como la desfiscalización, en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, de las operaciones ligadas a la compra de vivienda habitual.

Por el contrario, las cuatro Comunidades restantes en materia de vivienda parecen haberse decantado por medidas de aumento del gasto, ya sea vía inversión, a través de subvenciones a empresas o transferencias a familias, con una clara orientación del mismo hacia la rehabilitación de viviendas y la promoción de vivienda protegida.

Otro tipo de medidas se orienta a estimular la actividad en el sector de la automoción, en este caso en las Comunidades donde el mismo tiene un peso importante (Cataluña, Madrid y Navarra) y, en este ámbito también, la estrategia de la Comunidad de Madrid se instrumenta a través de reducciones impositivas, por medio de la reducción del impuesto de matriculación y de la reducción hasta el 2% del tipo del ITP aplicable a la compra de coches por empresas del sector para su reventa. En Cataluña y Navarra, en cambio, se trata de apoyar al sector, en línea con la política de la Administración central, a través de subvenciones a la compra-venta de automóviles.

Aparte de las medidas comentadas de apoyo sectorial, en las cinco Comunidades se han adoptado otras de apoyo a las empresas de carácter más horizontal. En esta línea, la Comunidad de Madrid ha optado por reducir el Impuesto de Actividades Económicas y por introducir una nueva deducción en el IRPF por compra de acciones o participaciones en empresas de nueva creación. Por su parte, Navarra, haciendo uso la competencia que ostenta en el impuesto de Sociedades, ha reducido el tipo para las micropymes y ha introducido la posibilidad de amortización acelerada para Pymes y autónomos. Cataluña y Extremadura, por su parte, han incrementado las subvenciones para inversión en proyectos de I+D+i e industrias estratégicas. Junto a estas medidas de apoyo presupuestario directo a las empresas radicadas en su territorio, prácticamente todas las Comunidades han articulado una estrategia de apoyo financiero a las mismas, que pretende complementar las iniciativas desarrolladas por la Administración central en este ámbito (cuadro 2).

CUADRO 2  
PRINCIPALES POLÍTICAS DE APOYO AL CRÉDITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO

Tipo de medidas	Descripción y objetivos	Beneficiarios	CCAA
Avales públicos y financiación para empresas	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos al tejido productivo.	PYMES, resto empresas y autónomos	Asturias, Baleares, Canarias, Aragón, Andalucía, P. Vasco, Cataluña, La Rioja, Galicia, C. La Mancha, Extremadura, Cantabria, Navarra, Murcia, C. Valenciana, C. León, Madrid y Ceuta.
Avales públicos y financiación para VPO	Garantías públicas y convenios con entidades financieras para la concesión de créditos en el ámbito de la VPO (a promotores o compradores)	Promotores y ciudadanos	Asturias, Balears, Aragón, Andalucía, Cataluña, Navarra.
Mejora de las condiciones de las líneas de mediación del ICO	Convenios para la subvención de los tipos de interés de las líneas del ICO, para fomentar su utilización en la Comunidad Autónoma.	PYMES, resto empresas y autónomos	Baleares, Aragón, Andalucía, C. La Mancha, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, La Rioja, C. León.
Financiación con ayudas del Banco Europeo de Inversiones	Para cofinanciar la concesión de préstamos al tejido empresarial, utilizando los créditos que ofrece el BEI.	PYMES, resto empresas y CC.LL	Andalucía, Galicia, Murcia, Cataluña, C. León, C. La Mancha, Madrid.
Fomento de las Sociedades de Garantía Recíproca	Facilitar el acceso al crédito a corto plazo a través de alguna mejora de las SGRs.	PYMES y resto de empresas	Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Aragón, La Rioja, Galicia, Cantabria, Extremadura, Murcia, C. Valenciana, C. León, C. La Mancha.
Fomento de los fondos de capital riesgo	Mediante aportaciones o mejoras, de cara a fomentar la iniciativa empresarial y los proyectos con alto valor añadido y sectores de futuro	Nuevas empresas y empresas innovadoras	P. Vasco, Cataluña, La Rioja, Extremadura, C. León, C. La Mancha, Madrid.
Estudios de viabilidad económica	Aprobación de planes financieros en las empresas que faciliten el otorgamiento de créditos por parte de las entidades financieras.	PYMES	Baleares, La Rioja, Murcia, C. León.
Ayudas a la reestructuración de empresas o crecimiento	Facilitar la reestructuración o el desarrollo de empresas, preservando el empleo en sectores productivos, mediante subvenciones o ayudas.	Empresas	Andalucía, P. Vasco, Galicia, Cantabria, Murcia, C. León.
Fomento del descuento de deudas con las AAPP	Aportar liquidez al tejido empresarial respecto de las deudas de administraciones autonómicas y locales, mediante confirming o tomas de razón contable.	PYMES y resto de empresas	Baleares, Cataluña, Galicia, Extremadura, Cantabria, Murcia, Madrid.

Fuente: Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Informe Anual de Progreso del Programa Nacional de Reformas 2009.

Por último, no hay que olvidar que la mayoría de las Comunidades han hecho un notable esfuerzo presupuestario en el marco de las políticas de empleo, un ámbito competencial autonómico de gran importancia en el contexto actual de elevado desempleo, ya sea a través del refuerzo de las políticas activas de formación, orientación y recolocación de desempleados, como a través de la concesión de subvenciones a empresas por contratación de parados, normalmente dirigidas a lograr la reinserción de los colectivos más vulnerables.

En definitiva, desde 2008 tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han adoptado una serie de medidas discrecionales de impulso de la actividad con un impacto nada desdeñable sobre las cuentas públicas. Los impulsos fiscales, junto con la activación de los estabilizadores automáticos, fundamentalmente el aumento del gasto en prestaciones por desempleo, y el desplome extraordinario de la recaudación impositiva, debido a la estrecha vinculación de una parte importante de la misma con la trayectoria de los sectores inmobiliario y financiero, explican el crecimiento del déficit público del conjunto de las Administraciones públicas.

### Los efectos de la crisis sobre las cuentas públicas

La crisis ha tenido un efecto de especial intensidad en términos de reducción de los ingresos públicos generales y, en consecuencia, en los que reciben las Comunidades para financiar sus servicios. Los recursos previstos en la liquidación de los presupuestos de 2009 son inferiores en un 18,5% a los obtenidos en 2007. Los impuestos directos han disminuido un 26,8%, mientras que los indirectos lo hacen en un porcentaje del 31,0%, como se expresa en el cuadro 3.

La descentralización de servicios públicos y el progresivo reparto de fuentes impositivas entre los niveles de Gobierno central y autonómicos producido a lo largo de los últimos años, implican que la caída de la recaudación afecte a todos ellos. En lo que se refiere particularmente a las Comunidades, por un lado, disminuyen intensamente algunos de los impuestos cedidos tradicionales, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, especialmente vinculado al sector de la construcción; por otro, se produce una notable caída en los ingresos procedentes de los impuestos compartidos con la administración central (IRPF, IVA e Impuestos Especiales<sup>7</sup>). Para acabar de configurar el panorama, el Fondo de Suficiencia, instrumento utilizado para garantizar la nivelación de servicios en todo el territorio español y actúa como mecanismo de cierre del sistema, también se ha visto seriamente afectado por una intensa disminución de recursos.

Desde la perspectiva de las figuras tributarias concretas, las mayores disminuciones se registran en el IVA, el Impuesto de Sociedades (único atribuido en exclusiva a la Administración Central) y el Impuesto sobre Transmisiones Patri-

---

7. A las Comunidades les corresponde el 33% de la tarifa del IRPF, el 35% del IVA y el 40% de los Impuestos Especiales de Fabricación. Como es sabido, estos porcentajes han sido aumentados en la reciente reforma del sistema de financiación hasta el 50% del IRPF y el IVA, y el 58% en el caso de los Impuestos Especiales.

CUADRO 3  
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

<i>millones de euros</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009 (previsión)</i>
Impuestos directos	135.773	117.585	99.359
Impuestos sobre el consumo	122.779	107.544	84.745
Cuotas sociales	136.640	142.601	136.184
Transferencias corrientes	7.672	7.246	7.000
Otros ingresos corrientes	23.657	24.788	21.500
Transferencias de capital	4.600	1.568	2.000
<b>Total</b>	<b>431.121</b>	<b>401.332</b>	<b>350.788</b>

<i>Variación %</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2007-2009</i>
Impuestos directos	-13,4	-15,5	-26,8
Impuestos sobre el consumo	-12,4	-21,2	-31,0
Cuotas sociales	4,4	-4,5	-0,3
Transferencias corrientes	-5,6	-3,4	-8,8
Otros ingresos corrientes	4,8	-13,3	-9,1
Transferencias de capital	-65,9	27,6	-56,5
<b>Total</b>	<b>-6,9</b>	<b>-12,6</b>	<b>-18,6</b>

Fuente: M.A. Díaz (2010): Elaboración a partir de IGAE (impuestos directos e indirectos), Ministerio de Economía y Seguridad Social.

moniales y Actos Jurídicos Documentados, en buena medida como consecuencia de la importante conexión de una parte del sistema tributario con el sector inmobiliario y su crisis.

No obstante, las repercusiones de esta caída de recursos se manifiesta de forma diversa entre los Gobiernos afectados, como consecuencia de algunos factores que condicionan de forma clara la disponibilidad de recursos por parte de las Comunidades en el próximo futuro. El análisis más particularizado de los ingresos autonómicos muestra que los impuestos cedidos tradicionales, que alcanzaron la cuantía de cerca de 23.000 millones de euros en 2007, representaban aproximadamente el 20% de los ingresos reales si se tienen en cuenta los diversos tipos de recursos incluidos en el Sistema de Financiación Autonómica<sup>8</sup>. La intensa disminución de la recaudación de los impuestos cedidos, superior al 50% en el caso del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, se ha materializado en una caída significativa de los recursos disponibles a partir del año 2008 (11.374 millones de euros menos en 2009). Además, como se recoge en el cuadro 4, los ingresos obtenidos de los impuestos compartidos con la Administración General del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) acumulan un descenso del 30% en el periodo 2007-2009 (16.680 millones de euros entre 2007 y 2009). Por últi-

8. Si utilizáramos el criterio de recaudación normativa, el volumen de ingresos ascendería a 11.112,12 millones de euros en 2007, una cuantía muy inferior a la recaudación real.

mo, la aplicación, por vez primera, de un ITE nacional negativo como índice de actualización del Fondo de Suficiencia<sup>9</sup> ha generado también una importante disminución de recursos (10.459 millones de euros respecto a la cantidad de 2007).

En definitiva, si sumamos las disminuciones mencionadas en 2009 con relación al año 2007 se obtiene una cantidad cercana a los 40.000 millones de euros, es decir, aproximadamente el 25% del gasto no financiero aprobado por las Comunidades de régimen común en 2007. Esta reducción no se ha producido en las cifras del presupuesto de 2009, en buena medida como consecuencia del sistema de anticipos aplicados sobre la liquidación de 2007.<sup>10</sup>

No obstante, la insuficiencia de ingresos a la que deben hacer frente las Comunidades Autónomas en este ejercicio presupuestario se ha reducido significativamente gracias a los recursos adicionales aportados por el Estado a raíz de la reforma del sistema de financiación (9.500 millones de euros) y también, de manera importante, por el aplazamiento y fraccionamiento a partir del año 2012, de la devolución de las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 (a favor del Estado).<sup>11</sup> A los factores anteriores debe sumarse, como se recoge en el cuadro 4, el aumento de las transferencias condicionadas del Estado en los PGE 2010 (3.856,00 millones de euros) que debe servir también para aliviar la importante caída de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común en el próximo ejercicio. En definitiva, gracias a este conjunto de medidas, la disminución del anticipo que recibirán las Comunidades a cuenta de la liquidación no va a ser tan intenso. Según los cálculos recogidos en cuadro 4, la caída de tal anticipo se limitará a 8.300 millones de euros.

En resumen, puede afirmarse que el nuevo modelo de financiación de las Comunidades de régimen común acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el mes de julio de 2009, junto con otras disposiciones adoptadas en la misma dirección, ha servido para suavizar los problemas que las Comunidades deben afrontar a lo largo de los próximos meses.<sup>12</sup>

En relación con los gastos públicos, como hemos comentado en apartados anteriores, la tónica general ha sido más bien el aumento que la limitación, aunque la variación del gasto ha sido menos pronunciada que la de los ingresos. Esta

---

9. Simulación efectuada con un índice de los Ingresos Totales del Estado (ITE) del -30% en el periodo 2007-2009.

10. Como ya se ha dicho, es conveniente recordar que en el año 2007 se obtuvo la mejor recaudación en la historia de la Hacienda Pública Española.

11. El sistema de anticipos aplicado en 2008 y 2009, que se calculó a partir de los ingresos de 2007 cuya evolución fue extraordinariamente buena, ha dado lugar a un importante endeudamiento de las Comunidades respecto a la Administración Central. Según la información que acompaña los PGE 2010, la deuda estimada por la AGE por este concepto ascendía a 7.300 millones de euros.

12. La finalidad del acuerdo, como es bien conocido, es muy diferente. Con el nuevo modelo se pretendían cubrir las deficiencias del anterior sistema en términos de necesidades, reforzar los mecanismos de corresponsabilidad aumentando la participación de las Comunidades en los grandes impuestos del Estado y corregir los problemas de nivelación existentes con el anterior modelo. Una valoración del nuevo modelo y sus deficiencias puede verse en A. de la Fuente (2009), J. López Laborda (2010), N. Bosch (2010) o J. Ruiz-Huerta y M.A. García Díaz (2010).

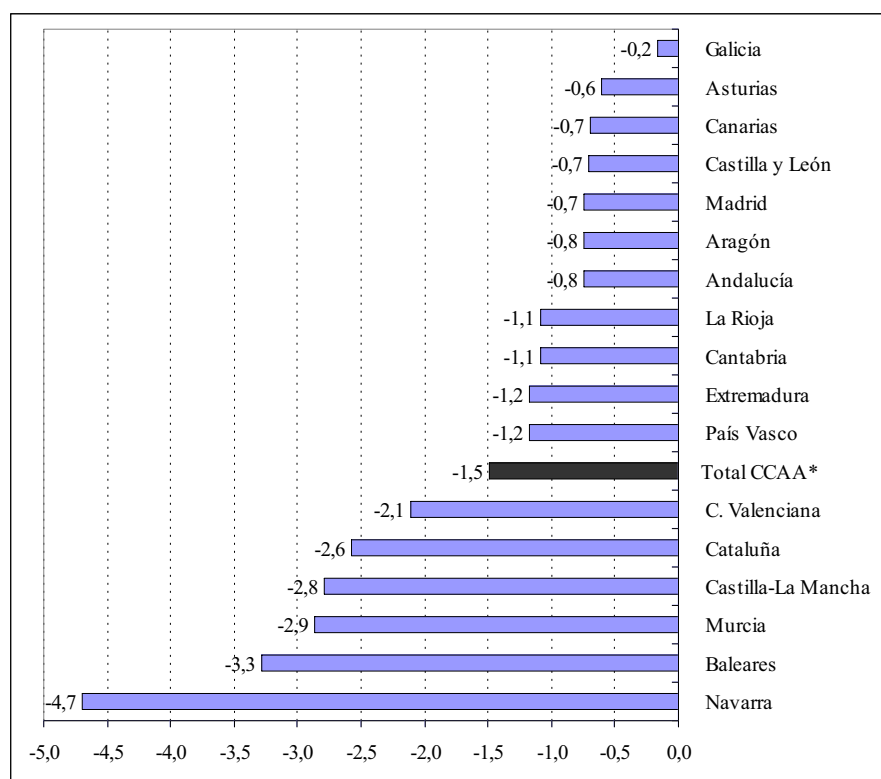
CUADRO 4  
PRESUPUESTOS AUTONÓMICO Y FINANCIACIÓN

	2007	2008	2009	2010	Var %(10/09)
<b>Fondo de Suficiencia</b>	<b>31.527,29</b>	<b>33.676,77</b>	<b>32.602,70</b>	<b>29.965,24</b>	-8,09%
<i>Andalucía</i>	8.683,98	9.251,63	8.936,20	8.248,10	-7,70%
<i>Aragón</i>	1.054,90	1.122,82	1.134,18	1.039,06	-8,39%
<i>Asturias</i>	1.060,92	1.129,21	1.090,71	1.027,71	-5,78%
<i>Canarias</i>	3.051,38	3.247,79	3.137,06	2.873,95	-8,39%
<i>Cantabria</i>	658,47	732,1	707,14	648,16	-8,34%
<i>Castilla La Mancha</i>	2.256,14	2.401,36	2.319,49	2.124,95	-8,39%
<i>Castilla León</i>	2.922,17	3.110,26	3.004,21	2.752,25	-8,39%
<i>Cataluña</i>	2.585,20	2.830,94	2.738,23	2.508,33	-8,40%
<i>Comunidad Valenciana</i>	2.497,67	2.658,44	2.567,80	2.359,40	-8,12%
<i>Extremadura</i>	1.840,22	1.958,67	1.891,89	1.733,22	-8,39%
<i>Galicia</i>	3.473,36	3.697,34	3.580,22	3.279,94	-8,39%
<i>La Rioja</i>	359,86	383,02	369,96	338,93	-8,39%
<i>Murcia</i>	1.056,35	1.124,34	1.097,75	1.005,71	-8,38%
<i>Melilla</i>	14,12	15,28	14,76	13,52	-8,40%
<i>Ceuta</i>	12,55	13,57	13,1	12,01	-8,32%
<b>Nuevo Sistema Financiación</b>				<b>9.750,00</b>	
Liquidación definitiva ejercicios anteriores	1.884,40	2.795,52	2.867,66	548,46	-80,87%
Otras aportaciones SFA	655	655	655	655	0,00%
Otras transferencias	1.910,00	2.368,88	2.684,05	5.106,49	90,25%
Transferencias OO. AA	2.976,51	3.019,25	3.143,61	3.221,00	2,46%
Transferencias Seguridad Social	706,69	1.102,27	1.419,99	1.953,75	37,59%
<b>Total transferencias corrientes</b>	<b>39.659,89</b>	<b>43.617,69</b>	<b>43.373,01</b>	<b>47.978,94</b>	<b>10,62%</b>
Fondo compensación Interterritorial	1.237,60	1.337,98	1.353,77	1.225,77	-9,46%
Otras transferencias capital (1)	2.063,51	2.337,33	3.604,72	4.427,89	22,84%
<b>Total transferencias capital</b>	<b>3.301,11</b>	<b>3.675,31</b>	<b>4.958,49</b>	<b>5.653,66</b>	<b>14,02%</b>
<b>Total Transferencias A. Central</b>	<b>42.961,00</b>	<b>47.293,00</b>	<b>48.331,50</b>	<b>53.632,60</b>	<b>10,97%</b>
Información complementaria (imputación aproximada)					
<b>IRPF 33%</b>	<b>24.077,00</b>	<b>27.928,00</b>	<b>33.425,00</b>	<b>27.393,00</b>	<b>-18,05%</b>
<b>Total impuestos territorializados</b>	<b>30.531,00</b>	<b>31.421,00</b>	<b>27.000,00</b>	<b>20.297,00</b>	<b>-24,83%</b>
<b>Impto valor añadido</b>	<b>22.181,00</b>	<b>23.023,00</b>	<b>17.790,00</b>	<b>10.820,00</b>	<b>-39,18%</b>
<b>Imptos Especiales</b>	<b>8.350,00</b>	<b>8.354,00</b>	<b>9.208,00</b>	<b>9.477,00</b>	<b>2,92%</b>
<i>alcohol y bebidas derivadas</i>	421,00	384,00	344,00	284,00	-17,44%
<i>Cerveza</i>	112,00	121,00	121,00	102,00	-15,70%
<i>productos intermedios</i>	8,00	9,00	8,00	6,00	-25,00%
<i>Hidrocarburos</i>	3.971,00	4.192,00	4.215,00	4.032,00	-4,34%
<i>labores del tabaco</i>	2.398,00	2.488,00	3.266,00	3.634,00	11,27%
<i>Electricidad</i>	949,00	1.153,00	1.294,00	1.419,00	9,66%
<b>Total IRPF e imptos territorializados</b>	<b>54.608,00</b>	<b>58.740,00</b>	<b>61.277,00</b>	<b>47.690,00</b>	<b>-22,17%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>97.569,00</b>	<b>105.802,00</b>	<b>109.608,50</b>	<b>101.322,60</b>	<b>-7,56%</b>

Fuente: Ruiz-Huerta J. y M.A. García (2010)

dinámica de crecimiento del gasto y caída intensa de los ingresos explica el enorme crecimiento de las cifras del déficit que, como se ha dicho, se elevó para el conjunto de las Administraciones públicas hasta el 11,2% del PIB en el año 2009, del cual, las Comunidades son responsables de 2,0 puntos.

GRÁFICO 7  
DÉFICIT PÚBLICO DE LAS CCAA  
(en porcentaje del PIB)



\* Total Administración de las Comunidades Autónomas, así como Entes y Organismos públicos dependientes incluidos en el apartado c) del artículo de la Ley 18/2001

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera de Octubre de 2009. Déficit a efectos de verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

En el gráfico 7 recogemos la información disponible sobre el déficit de las Comunidades en el año 2008.<sup>13</sup> Puede observarse cómo, además de la situación especial de la Comunidad de Navarra y de Castilla-La Mancha, las cifras de déficit más elevadas se daban entre las Comunidades del arco mediterráneo (Baleares, Murcia, Cataluña y Comunidad de Valencia). Como se comentaba al principio, todo parece indicar que el déficit creció considerablemente en 2009 a pesar de los esfuerzos realizados para limitar el mismo en las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebradas en 2009.

13. Nos referimos ahora al déficit derivado de la liquidación del presupuesto. Es imposible en estos momentos disponer de la información correspondiente a 2009.

El mantenimiento de déficit elevados genera un impacto creciente en la cuantía de la deuda pública y crecientes problemas de financiación<sup>14</sup>. La deuda pública también ha aumentado intensamente en este período, elevándose hasta el 55% del PIB al final del año 2009 para el conjunto de las Administraciones públicas, aunque se sitúa todavía muy lejos de los niveles registrados por los principales socios comunitarios. En relación con las Comunidades Autónomas, el cuadro 5 y el gráfico 8 ofrecen información desglosada de la situación de endeudamiento de cada una de ellas. Una vez más, los datos ponen de manifiesto una expansión de la deuda en todas las Comunidades, con especial énfasis en las Comunidades mediterráneas. En efecto, la Comunidad Valenciana, Baleares y Cataluña, son las Comunidades que alcanzan valores superiores, situándose las tres por encima de los 12 puntos respecto al PIB generado en su territorio.

CUADRO 5  
DEUDA PÚBLICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007-2009\*

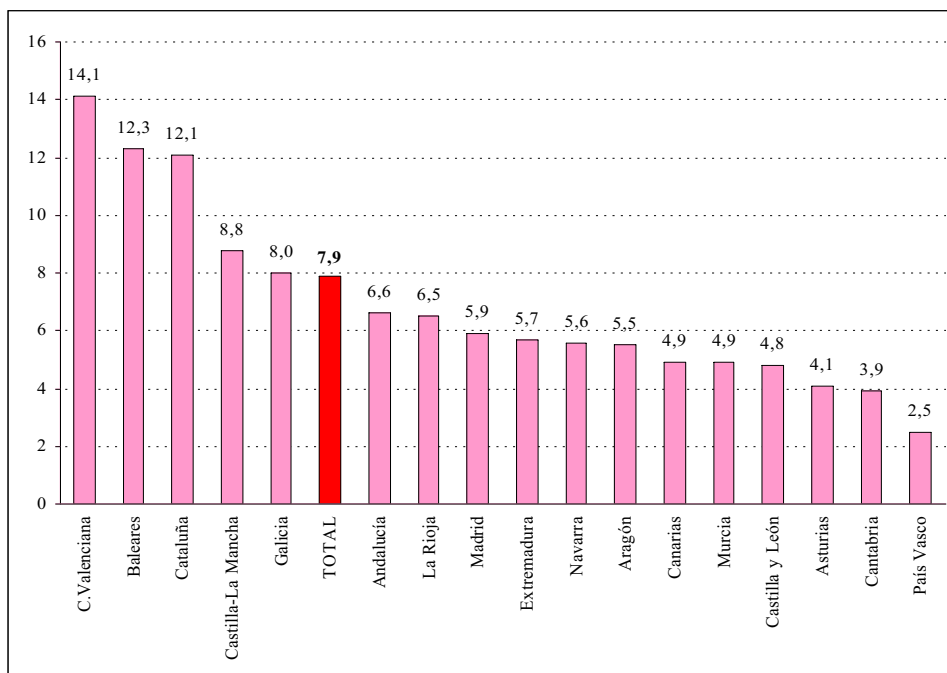
CCAA	Valores absolutos			% PIB regional	
	2007	2009	Var %	2007	2009
Andalucía	7.142	9.580	34,1	5,0	6,6
Aragón	1.131	1.833	62,1	3,5	5,5
Asturias	690	958	38,8	3,1	4,1
Baleares	1.735	3.273	88,6	6,8	12,3
Canarias	1.147	2.081	81,4	2,8	4,9
Cantabria	397	530	33,5	3,0	3,9
Castilla-La Mancha	1.559	3.154	102,3	4,4	8,8
Castilla y León	1.607	2.738	70,4	2,9	4,8
Cataluña	14.020	24.054	71,6	7,3	12,1
Extremadura	775	998	28,8	4,6	5,7
Galicia	3.505	4.394	25,4	6,6	8,0
La Rioja	300	516	72,0	3,9	6,5
Madrid	9.980	11.173	12,0	5,5	5,9
Murcia	673	1.335	98,4	2,5	4,9
Navarra	626	1.008	61,0	3,6	5,6
País Vasco	824	1.684	104,4	1,3	2,5
C.Valenciana	11.085	14.533	31,1	11,0	14,1
<b>TOTAL</b>	<b>57.195</b>	<b>83.843</b>	<b>46,6</b>	<b>5,5</b>	<b>7,9</b>

\* Los datos corresponden al III trimestre de cada año.

Fuente: Banco de España



GRÁFICO 8  
DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA EN PORCENTAJE  
AL PIB REGIONAL EN 2009



\* Los datos corresponden al III trimestre, último dato disponible.

Fuente: Banco de España

La rapidez del aumento del déficit y la deuda pública en los dos últimos años, también en el nivel autonómico, junto con las crecientes dificultades para colocar la deuda pública española en los mercados financieros internacionales en condiciones razonables, ha llevado al Gobierno central, a pesar de que la economía española sigue estando en recesión, a replantear su estrategia fiscal de cara a los próximos cuatro años, para poner el acento en la consolidación presupuestaria. El objetivo, tal y como se recoge en el Programa de Estabilidad 2009-2013, es lograr una reducción sistemática y muy pronunciada del déficit público hasta situarlo en 2013 en el 3% del PIB, el límite permitido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (cuadro 6).

CUADRO 6  
 PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA,  
 2009-2013  
 (En porcentaje del PIB)

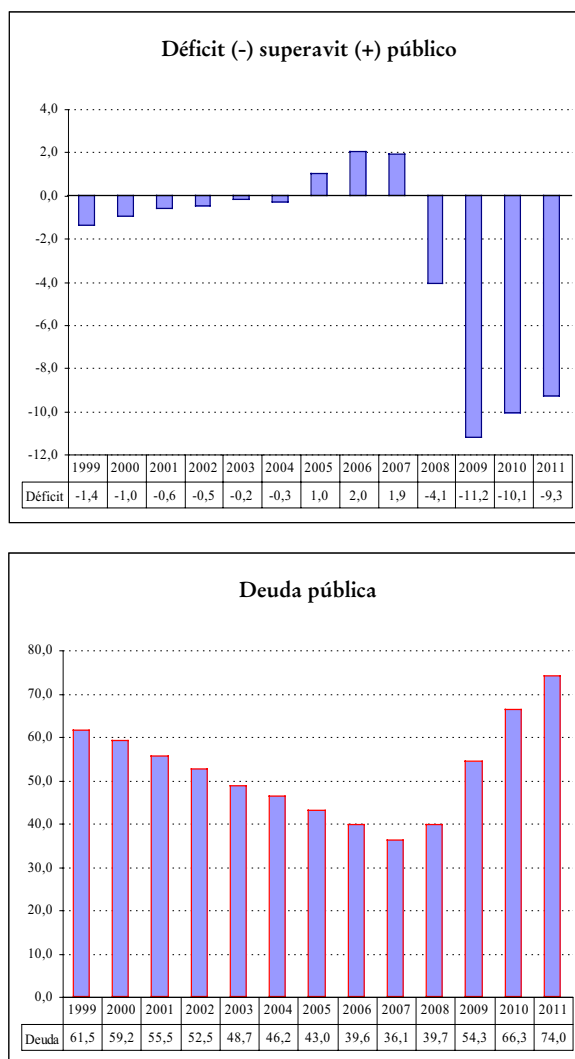
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos públicos	37,0	34,6	35,7	36,7	37,5	38,3
Gastos públicos	41,1	46,1	45,5	44,2	42,8	41,3
<b>Déficit (-) o superávit (+) público</b>	<b>-4,1</b>	<b>-11,4</b>	<b>-9,8</b>	<b>-7,5</b>	<b>-5,3</b>	<b>-3,0</b>
Administración central	-2,8	-9,5	-6,2	-2,5	-3,8	-1,9
Seguridad Social	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Comunidades Autónomas	-1,6	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5	-1,1
Corporaciones Locales	-0,5	-0,5	-0,7	-1,0	-0,3	-0,2
<b>Deuda pública</b>	<b>39,7</b>	<b>55,2</b>	<b>65,9</b>	<b>71,9</b>	<b>74,3</b>	<b>74,1</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. IGAE y Actualización del Programa de Estabilidad de España, 2009-2013 (enero 2010).

Para lograr la senda proyectada de consolidación presupuestaria la Administración central pretende aumentar los impuestos, subiendo el IVA y la tributación del ahorro, y realizar un drástico ajuste del gasto público. En paralelo, se ha llegado a un acuerdo, en el marco del Consejo Interterritorial para contener específicamente el gasto sanitario y, más en general, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de marzo de 2010, para que las Comunidades Autónomas, que no olvidemos son responsables de más de un tercio del gasto público y tienen ya importantes competencias normativas en materia tributaria, contribuyan al ajuste fiscal planeado por el Gobierno.

En definitiva, la política económica tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas, se enfrenta a un difícil equilibrio, porque mantener la expansión fiscal para tratar de reactivar la demanda, el crédito, la producción y el empleo, implicaría un importante deterioro de las cuentas públicas y un aumento del riesgo financiero asociado; pero realizar un duro ajuste presupuestario para reducir el déficit público y lograr mayor credibilidad de los mercados financieros, podría reforzar la espiral recesiva en que se encuentra la economía española, lo que, de suceder, dificultaría también la reducción del déficit. En este sentido, las previsiones de déficit y deuda pública para España de la Comisión europea para los próximos años, que indican el mantenimiento de saldos deficitarios abultados aunque decrecientes, parece más realista que las estimaciones del Gobierno (gráfico 10).

GRÁFICO 9  
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT Y LA DEUDA  
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS,



Fuente: Comisión Europea

### Consideraciones finales

La situación de crisis por la que atraviesa la economía española ha provocado un conjunto de consecuencias muy negativas para muchos ciudadanos, que han visto reducido su bienestar y en muchos casos han debido hacer frente a situaciones de grave dificultad para poder cubrir sus necesidades. Esta situación se ha

dado en todos los territorios del país y ha afectado a todas las Comunidades, aunque con desiguales grados de intensidad.

Todos los Gobiernos, desde el comunitario a los locales, han puesto en marcha múltiples medidas para combatir los efectos de la crisis; unas de carácter general, como las políticas expansivas de ingresos y gastos públicos o medidas reguladoras encaminadas a facilitar la actividad económica y evitar los obstáculos administrativos, financieros o fiscales que afectan a la actuación eficaz de las empresas; otras muchas medidas, de carácter microeconómico, se han destinado a fortalecer algunos de los sectores más castigados por la recesión. Como se explica en el trabajo, las medidas propuestas y aplicadas han sido muchas y diversas, no siempre coincidentes entre Comunidades. En ese sentido, nadie puede negar la actividad y la preocupación de los distintos gobiernos con la crisis económica y la búsqueda de respuestas a los principales problemas.

En todo caso, la pauta de actuación general ha sido la utilización de políticas expansivas con la finalidad de compensar la atonía del sector privado de la economía. En los dos últimos años, la necesidad de aplicar políticas keynesianas para estimular la demanda agregada ha contado con un amplio consenso, y dichas políticas se han canalizado a través medidas de aumento de los gastos públicos, la acción de los estabilizadores automáticos e incluso las rebajas impositivas. Tal ha sido también, la política seguida por la práctica totalidad de los países en el escenario mundial.

No es fácil saber cuál ha sido el efecto de las políticas aplicadas sobre las variables que recogen la información de la situación económica de los territorios. Ése es un ejercicio que queda pendiente y que no puede afrontarse aún, ante la escasa disponibilidad de datos, ya que sólo podemos disponer de los correspondientes a los dos años transcurridos de recesión económica.

Lo que sí sabemos son los efectos que las políticas mencionadas han provocado en las cuentas del sector público. El crecimiento del déficit consolidado en 2009 ha sido intenso y la cifra alcanzada, unida a un comportamiento de los inversores financieros no siempre basado en datos económicos objetivos, ha obligado a los decisores políticos a valorar la posibilidad de comenzar cuanto antes la consolidación fiscal, es decir, de limitar los estímulos y poner en marcha medidas para reducir el déficit. A pesar de que los partidos mayoritarios coinciden en la necesidad de limitar el déficit y retornar al camino de estabilidad marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque difieran de las estrategias concretas a seguir, la decisión sobre consolidar o mantener los estímulos fiscales hasta vislumbrar la salida de la crisis es un tema de debate abierto en el que no es fácil alcanzar conclusiones sensatas mientras no dispongamos de un diagnóstico sólido sobre cuál sea el punto del ciclo en el que se encuentra la economía española.

En todo caso, lo que nos interesa aquí es el planteamiento territorial del problema de la estabilidad económica que afronta la economía española. Y en este sentido, sí parece razonable demandar el máximo de lealtad institucional para garantizar que la política fiscal actúa en la dirección correcta. Como decimos en el trabajo, no es posible pensar en nuestros días que la política de estabilización corresponde íntegramente al gobierno central. Es imposible conseguir resultados efectivos si no existe coordinación del gobierno central con las Comunidades

que, como hemos reiterado, son las responsables de más de la tercera parte del gasto total consolidado y tienen crecientes competencias en el ámbito de los ingresos públicos. Por eso, a nuestro juicio, las políticas concertadas son indispensables para afrontar la situación económica actual.

### Referencias

- BOSCH, N. (2010): «La financiación autonómica antes y después de la reforma de 2009». Fundación Segle XXI. Barcelona.
- DE LA FUENTE, A. (2009): «El nuevo acuerdo de financiación regional. Un análisis de urgencia». Documento de Trabajo 9/09. Fedea. Madrid.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2008): Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2008. Madrid.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): Programa Nacional de Reformas de España: Informe Anual de Progreso 2009. Madrid.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «No hay quinto malo. La reforma de la financiación autonómica». Nº Extraordinaria de la Revista Economistas. Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J Y GARCÍA (2010): «La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del Acuerdo de Julio de 2009». IEB. Barcelona.