

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Núm. 3044

Del 1 al 31 de octubre de 2013



## **Problemas de competencia en el mercado del suelo en España**

**Futura zona de libre comercio entre UE y EEUU**

## En preparación

- La balanza comercial agroalimentaria en 2012
- Situación y perspectivas del sector de la automoción en España
- Reforma de las referencias financieras

Las opiniones expresadas en el BICE son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de Información Comercial Española

### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

NÚMERO 3044

#### Directora

Ana de Vicente Lancho

#### Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

**Redacción:** Carmen Fernández de la Mora, **Consejo de Redacción:** Antonio M<sup>a</sup> Ávila, Antonio Carrascosa, Rafael Coloma, Begoña Cristeto, José M<sup>a</sup> Fernández, Luis Fuentes, Rafael Fuentes, José C. García de Quevedo, Rafael Gómez Pascual, Francesc Granell, Silvia Irazo, Nicolás López, Alicia Montalvo, Vicente Montes Gan, María Naranjo, Ödön Pála, Fco. Javier Parra, Eva Povedano, Remedios Romeo, Darío Sáez, Francisco Javier Sansa, Cristina Serrano, Juan Varela. **Logo y diseño general:** Manuel A. Junco. **Portada:** Fernando Fuentes. **Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 11. Teléfonos: 91 349 31 90. **www.revistasICE.com**  
**Distribución y suscripciones:** 91 583 55 07. **distribucionpublicaciones@mineco.es.**

Índices de impacto en IN-RECS

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) <<http://www.conlicencia.com>>; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Maquetación: DAYTON, SA  
Impresión: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio  
Papel exterior: ecológico estucado brillo  
Papel interior: 80 g ecológico FSC/TCF  
ECPMINECO: 1.ª ed./4501013  
EUAEVF: 7€ + IVA

D.L.: M-30-1958  
NIPO: 720-13-010-4  
ISSN: 0214-8307  
Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>



## S U M A R I O

		<b>En portada</b>
Dirección de Promoción de la Competencia	<b>3</b>	Problemas de competencia en el mercado del suelo en España. El documento de discusión de la CNC
		<b>Colaboraciones</b>
Juan Ramón Lanzas Molina	<b>15</b>	La UE y Estados Unidos ante la futura creación de una zona de libre comercio
Máximo Santos Miranda	<b>31</b>	Las ayudas públicas a la banca europea: el caso particular del sistema bancario italiano
Jorge Andreu Arasa	<b>41</b>	Agencias de colaboración público privada. Una aproximación positiva
José Manuel López Saludas	<b>59</b>	Análisis de la eficacia y la eficiencia del Servicio Nacional de Salud



*Dirección de Promoción de la Competencia\**

## PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO EN ESPAÑA

### El documento de discusión de la CNC

El suelo tiene una importancia fundamental en la economía. El buen funcionamiento del mercado del suelo resulta esencial para asegurar la eficiencia y competitividad de muchas otras actividades económicas. El 3 de septiembre de 2013, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) publicó su análisis sobre los *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, un documento de discusión realizado en el marco de sus funciones de promoción en el que analiza el impacto que tiene la intervención pública en materia urbanística, y propone una serie de recomendaciones para lograr un mejor funcionamiento del mercado del suelo. El objetivo de este artículo es resumir los puntos principales del análisis y de las recomendaciones realizados por la CNC.

**Palabras clave:** competencia, intervención urbanística, oferta de suelo.

**Clasificación JEL:** D60, L40, R52.

### 1. Introducción

El suelo tiene una importancia fundamental en la economía. En primer lugar, es un factor productivo necesario e irremplazable en la práctica totalidad de las actividades económicas. En segundo lugar, constituye un activo financiero muy importante para hogares, empresas y sector público. En tercer lugar, es un elemento esencial en la producción de vivienda, un bien que representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares, afectando a sus decisiones de consumo y ahorro.

A pesar de que la intervención pública en el mercado del suelo se encuentra justificada por la

existencia de fallos de mercado y de objetivos de interés general, dicha intervención puede, a su vez, producir efectos indeseados sobre la competencia y tener un impacto negativo sobre el bienestar general. Por este motivo, los instrumentos regulatorios que se establezcan deben dirigirse a corregir los fallos de mercado detectados, pero sin distorsionar la competencia de forma innecesaria o desproporcionada.

La autoridad nacional de competencia en España ha analizado el mercado del suelo en distintas ocasiones y desde ópticas diferentes. A principios de la década de los noventa del siglo pasado, el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) analizó la competencia en el mercado del suelo en dos informes (TDC, 1993 y TDC 1995). Por su parte, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) ha puesto de relieve en varios informes y estudios sectoriales cómo una intervención ▷

\* Este artículo ha sido elaborado por Antonio Maudes Gutiérrez, Director de Promoción de la Competencia, Joaquín López Vallés, Subdirector de Estudios, y Mateo Silos Ribas, Economista en la Subdirección de Estudios.

Versión de septiembre de 2013.

urbanística inadecuada puede reducir la presión competitiva en distintos sectores de la economía, como el de la distribución comercial (CNC, 2011) o distribución de carburantes en estaciones de servicio (CNC, 2012).

El 3 de septiembre de 2013, la CNC publicó su análisis sobre los *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, un documento de discusión realizado en el marco de sus funciones de promoción de la competencia en el que analiza el impacto de la intervención urbanística en el funcionamiento del mercado del suelo, y propone la necesidad de un debate a fondo sobre la mejora regulatoria en este sector, así como una serie de recomendaciones urgentes, para intensificar la competencia antes de la modificación del marco normativo.

El presente artículo resume los puntos principales del análisis y de las recomendaciones realizados por la CNC. En el apartado 2 se describe el marco normativo actual del suelo en España y las principales fases del proceso urbanístico. En el apartado 3 se realiza una caracterización económica del mercado del suelo. En el apartado 4 se estudian una serie de indicadores del mercado del suelo que apuntan a la existencia de ineficiencias en su funcionamiento. Posteriormente, en el apartado 5 se analizan los principales factores regulatorios que están afectando negativamente al nivel de competencia. Finalmente, en el apartado 6 se incluyen las recomendaciones y en el apartado 7 se presentan las conclusiones del artículo.

## 2. Contexto jurídico

El urbanismo español contemporáneo nace con la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (LS 1956). Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE) se atribuyeron a las comunidades autónomas (CCAA) competencias exclusivas en las materias de ordenación del territorio y urbanismo. La Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 61/1997, de 20 de

marzo, clarificó las competencias urbanísticas por parte de las distintas Administraciones Públicas (AAPP) territoriales. El Estado ejerce una competencia indirecta a través de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1 de la CE. Por su parte, las CCAA disponen de una competencia directa para legislar sobre la totalidad del proceso urbanístico (planeamiento, gestión y disciplina urbanística). Finalmente, los Ayuntamientos ejercen competencias ejecutivas en los tres ámbitos del proceso urbanístico en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica. La normativa estatal vigente es el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TR, 2008). Junto con la normativa estatal, la normativa fundamental en materia de ordenación urbanística viene configurada por las respectivas leyes autonómicas de urbanismo.

La actividad urbanística constituye un proceso que se desarrolla en el tiempo y en el que se distinguen tres ámbitos claramente diferenciados: planeamiento, gestión, y disciplina.

El objetivo esencial del planeamiento urbanístico es dibujar la ciudad, determinando qué suelos son susceptibles de ser urbanizados y el uso al que deberán destinarse. Los instrumentos de planeamiento más relevantes son los de carácter local, que se subdividen en instrumentos de planeamiento general y de desarrollo. Dentro del planeamiento general, el Plan General constituye la pieza esencial, siendo su finalidad principal clasificar<sup>1</sup> y calificar<sup>2</sup> el suelo, realizando una ordenación detallada del suelo urbano y menos intensa de suelo urbanizable. Dentro del planeamiento de desarrollo, la figura más importante es el Plan Parcial, mediante el cual se lleva a cabo la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable, culminándose de este ▷

<sup>1</sup> La clasificación del suelo consiste en asignar cada parte del territorio municipal dentro de las categorías de suelo que tradicionalmente han existido en el sistema urbanístico español: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.

<sup>2</sup> La calificación del suelo consiste en asignar usos e intensidades. Los usos pueden ser globales o pormenorizados. Una de las características del planeamiento español es que utiliza categorías de uso muy detalladas y específicas y que permiten segmentar de modo muy pormenorizado el suelo municipal.

modo el proceso de ordenación, y legitimando el desarrollo (ejecución) del suelo de acuerdo con el planeamiento.

Tras la aprobación del planeamiento, se inicia la fase de ejecución o gestión urbanística, en la que el suelo se transforma conforme a lo establecido en el planeamiento. En el urbanismo español, el ejercicio del derecho a urbanizar obliga a los propietarios a cumplir con una serie de obligaciones, entre las cuales destaca la equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento, mecanismo que busca corregir las «inequidades» que el planeamiento genera y que se hace efectivo mediante alguno de los distintos sistemas de actuación que existen (compensación, cooperación, expropiación, agente urbanizador, etcétera). A su vez, los propietarios deben cumplir con otros deberes legales, que se relacionan principalmente con las cesiones de suelo que deben realizar a favor de la Administración, el coste de las obras de urbanización previstas y la entrega de las infraestructuras correspondientes. Una vez que los propietarios solucionan los aspectos jurídicos de la fase de gestión (el aspecto esencial es la equidistribución), comienza la ejecución material, en la que se dota a las parcelas de los servicios e infraestructuras necesarias para que adquiera la condición de solar.

La disciplina urbanística constituye la tercera fase principal del proceso urbanístico. En esta etapa, las AAPP, en especial la municipal, tienen que controlar que las diversas formas de uso del suelo concuerdan con las determinaciones del planeamiento. El ámbito más relevante es el control preventivo, que consiste en el sometimiento de ciertas actuaciones a una autorización, a través de la previa y preceptiva licencia municipal.

En último término, resulta conveniente hacer referencia a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo atribuidos a los poderes públicos, que convierten a éstos, simultáneamente, en regulador y agente económico interesado en el mercado del suelo. Los tres instrumentos principales son los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), los derechos de superficie, y los derechos de tanteo y retracto. La

finalidad de estos instrumentos es regular el mercado, pero también asegurar determinados objetivos del planeamiento.

### 3. Caracterización económica del suelo. Fallos del mercado y costes de la intervención

El suelo constituye el bien inmobiliario por naturaleza. Económicamente, es un recurso escaso, no renovable, irreproducible, inmóvil, heterogéneo, duradero, y un depósito de valor, fundamental como activo real y financiero, tanto para hogares como para empresas. Estas características proporcionan al suelo cierta unicidad como bien económico y tienen implicaciones importantes para el funcionamiento del mercado, de forma previa a cualquier tipo de intervención pública. En concreto, la inmovilidad y la heterogeneidad del suelo contribuyen a segmentar espacialmente el mercado, favorecen la persistencia de desequilibrios, y pueden generar posiciones monopolísticas en determinadas circunstancias.

El suelo es un recurso de extrema relevancia en la economía, fundamentalmente porque constituye un factor productivo necesario en la práctica totalidad de las actividades económicas. Además, es un elemento esencial en la producción de vivienda, un bien que reviste una dimensión social de trascendencia, y representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares. De acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, en 2012 el valor total de las transacciones de suelo en España ascendió a aproximadamente 2.600 millones de euros, si bien en los últimos años el mercado ha realizado un ajuste histórico en términos de precios y cantidades, que se ha traducido en una caída considerable del valor total de las transacciones, que en el año 2004 alcanzó los 23.015 millones de euros. A su vez, el suelo es un componente significativo en el valor de la vivienda. En 2009, el valor del *stock* de suelo sobre el valor total del *stock* de vivienda llegó a representar el 45 por 100 en España (Uriel y ▷

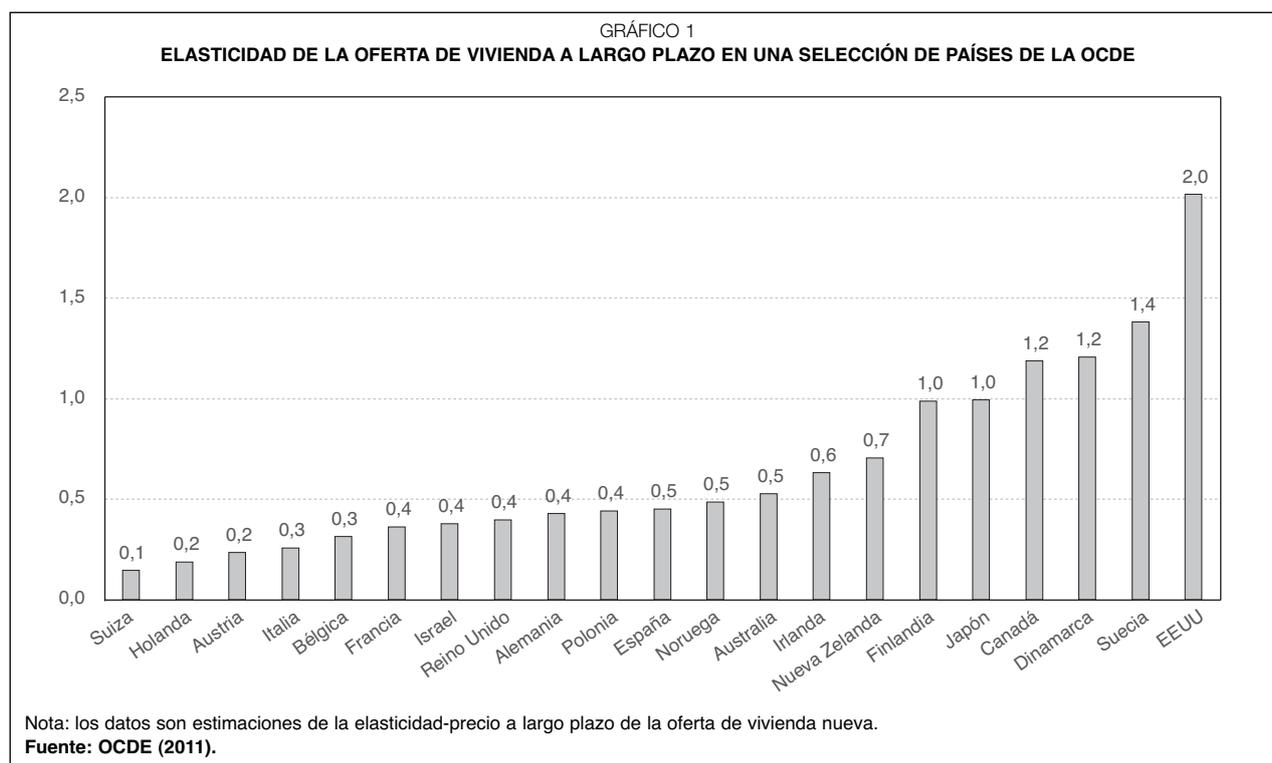
Albert, 2012), porcentaje que también varía a lo largo de los ciclos económicos, especialmente pronunciados en este sector. En cuanto a su importancia en el sector financiero, en 2011 los activos del sector financiero vinculados a crédito promotor correspondientes a suelo o promoción en curso ascendían a 132.000 millones de euros.

Como ha señalado la literatura económica en este ámbito, la existencia de fallos de mercado justifica la intervención pública en el mercado del suelo (véase, por ejemplo, Brueckner, 2011, Chesire y Vermoulen, 2009, o Mills y Hamilton, 1994). En primer lugar, en el mercado del suelo existen externalidades. Por un lado, las derivadas de usos del suelo incompatibles entre sí (por ejemplo, una fábrica que genere contaminación sobre una zona residencial circundante). Por otro lado, las vinculadas al crecimiento espacial excesivo y desordenado de las ciudades, como la congestión de las infraestructuras de transporte, la pérdida de espacios abiertos, o el coste externo, en términos de infraestructuras y servicios, derivado del proceso urbanizador. En segundo lugar, existen bienes públicos, como los parques y jardines, o el sistema de alcantarillado. En tercer lugar, existen problemas de información, tanto imperfecta como asimétrica. En cuarto lugar, la heterogeneidad y localización específica del suelo favorece, en determinadas situaciones, la existencia de poder de mercado local.

A pesar de que alguna forma de intervención pública en el mercado del suelo esté justificada, la literatura económica también señala que dicha intervención puede generar costes (Chesire, 2009 o Brueckner, 2009). En primer lugar, las principales formas de intervención limitan la oferta de suelo y encarecen la propiedad inmobiliaria (residencial, comercial, industrial) en el área urbana (Ihlanfeldt, 2007 o Glaeser, Gyourko y Saks, 2005). En segundo lugar, al reducir el espacio disponible para el establecimiento de diferentes actividades económicas, puede limitar el nivel de competencia en multitud de sectores económicos cuyo mercado geográfico tiene un carácter local. En tercer lugar, al encarecer el precio de la propiedad inmobiliaria

o reducir la dimensión de los espacios donde abrir establecimientos, la intervención afecta negativamente a la productividad empresarial (véase, por ejemplo, Chesire, Hilber, y Kaplanis, 2011). En cuarto lugar, la intervención, en la medida en que limita la cantidad disponible de suelo o ralentiza su transformación o adecuación, reduce la elasticidad de la oferta de suelo y de la propiedad inmobiliaria (véase, por ejemplo, Caldera-Sánchez y Johansson, 2011), lo que lo que reduce su capacidad para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado y genera un mayor crecimiento y volatilidad de los precios, como se analiza en mayor detalle en el párrafo siguiente. En quinto lugar, por sus efectos sobre la elasticidad de la oferta, la regulación urbanística también puede limitar la movilidad laboral (OCDE, 2011) o desviar el crecimiento económico hacia zonas relativamente menos productivas (Glaeser, Gyourko y Saks, 2006), afectando negativamente al nivel de productividad agregada.

La oferta real de suelo es la oferta de suelo urbanizado, es decir, la oferta de solares listos para edificar. A corto plazo, la oferta de suelo es relativamente inelástica, mientras que a largo plazo su elasticidad es mayor, principalmente porque la producción de suelo es una actividad que implica abundantes recursos de tiempo y sus correspondientes costes. La elasticidad de la oferta depende de una multiplicidad de factores, entre los que se encuentran el nivel de incertidumbre, el acceso a la financiación, o la disponibilidad real de suelo. Un factor adicional que resulta crucial en el comportamiento de la oferta es la intensidad de la regulación urbanística. Una regulación muy restrictiva, que limite la cantidad de suelo apto para ser incorporado al proceso urbanístico o dificulte su transformación, elevará la pendiente de la oferta de suelo, configurando una oferta más inelástica en comparación con un escenario regulatorio menos restrictivo. Por lo tanto, los mercados sometidos a regulaciones que introducen una mayor rigidez de oferta contribuyen a generar un mayor crecimiento y volatilidad de los precios, exacerban las fluctuaciones del ciclo inmobiliario, elevan la probabilidad de que surjan burbujas especulativas ▷



y de que su duración sea mayor, y, en definitiva, favorecen una mayor inestabilidad macroeconómica.

La demanda de suelo se encuentra constituida por dos segmentos principales: las AAPP y las empresas de promoción inmobiliaria (San Martín, 1996). Las AAPP demandan suelo por distintos motivos, entre los que se encuentran la construcción de infraestructuras o de parques y escuelas. Por su parte, la demanda originada en las empresas de promoción inmobiliaria se encuentra vinculada a la demanda final de propiedad inmobiliaria, que a su vez responde a distintas tipologías (viviendas, espacios industriales, oficinas, etcétera). A su vez, existe una demanda por motivos de inversión, muy ligada a las perspectivas de la evolución de los precios de la vivienda respecto a otros activos reales o financieros.

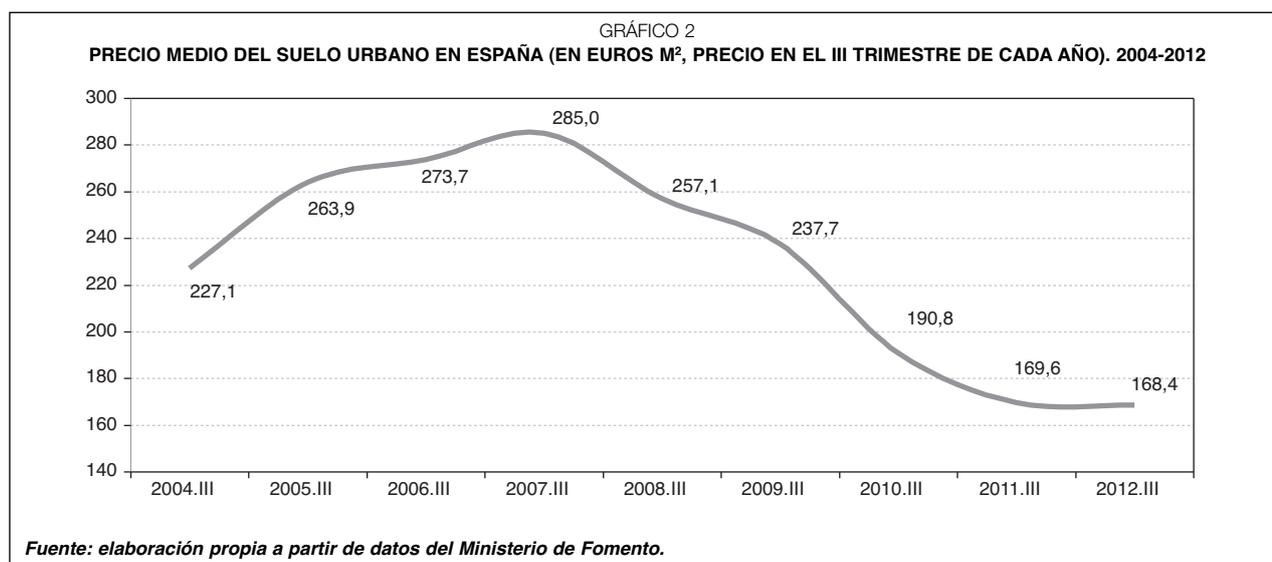
#### 4. Indicadores de funcionamiento del mercado del suelo en España

La CNC analiza una serie de indicadores que apuntan a la existencia de ineficiencias en el funcionamiento del mercado del suelo. En primer lugar,

España tiene una oferta de vivienda a largo plazo, uno de cuyos principales determinantes es la elasticidad de la oferta de suelo a largo plazo, cuya elasticidad precio es inferior a la unidad (en concreto, 0,5) y más inelástica que en muchos otros países (Gráfico 1).

En segundo lugar, España se encuentra entre los países de la OCDE en los que más ha crecido el precio real de la vivienda desde 1980. Por supuesto, dicha evolución puede explicarse porque en España el crecimiento de la demanda haya sido relativamente más intenso que en otros países<sup>3</sup>. Ahora bien, la oferta del suelo y su rigidez relativa también ha tenido un papel determinante, como han resaltado distintas instituciones (véase, por ejemplo, FMI, 2009 y OCDE, 2007). ▷

<sup>3</sup> La evolución de los precios en el mercado del suelo y de la vivienda se ve afectada por factores de demanda y oferta. El crecimiento de los precios de la vivienda durante las últimas décadas tanto en España como en otros países se vio influido tanto por variables de demanda (como el aumento de la renta real o la reducción en los tipos de interés) como de oferta, en la que inciden elementos de tipo estructural y regulatorio. Lo importante es que, ante aumentos de demanda motivados por distintos factores, la oferta es relevante en el comportamiento de los precios y en el equilibrio que finalmente alcanza el mercado.



En tercer lugar, la baja elasticidad relativa de la oferta de vivienda en España no parece deberse a la escasez física de suelo en España. En el contexto de la OCDE, España se encuentra entre los países con una intervención urbanística relativamente más restrictiva (OCDE, 2011). Por otro lado, su densidad de población, indicador de la escasez de suelo físico, es relativamente baja en términos comparativos. En consecuencia, parece que el factor que estaría incidiendo más en la rigidez de oferta observada sería el regulatorio y su carácter relativamente restrictivo.

En cuarto y último lugar, tras la última fase expansiva iniciada a finales de los años noventa del siglo pasado, el mercado ha experimentado recientemente un ajuste histórico. De acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, tomando como referencia el máximo alcanzado en el tercer trimestre de 2007, el precio medio del m<sup>2</sup> de suelo en España se ha reducido un 41 por 100 en el tercer trimestre de 2012 (Gráfico 2). A nivel regional se observan dinámicas distintas, caracterizadas por procesos de ajuste de precios y cantidades marcadamente heterogéneos.

## 5. Factores regulatorios que restringen la competencia

Tras analizar la importancia de la intensidad regulatoria en el funcionamiento del mercado del suelo,

la relativa rigidez de la oferta en España y su relación con la regulación, la CNC estudia una serie de factores característicos de la intervención urbanística en España que contribuyen a limitar la competencia en el mercado del suelo y a generar la rigidez de oferta observada. A continuación, se exponen los puntos principales del análisis realizado por la CNC.

### 5.1. La delimitación administrativa mediante el planeamiento urbanístico, del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse

#### 5.1.1. Delimitación del suelo que puede urbanizarse: frontera urbanística

Mediante la técnica de clasificación, la Administración (principalmente la municipal) establece una frontera urbanística que demarca el suelo susceptible de ser urbanizado (urbanizable) y excluir parte del territorio del proceso urbanizador (no urbanizable). El suelo excluido incluye tanto el suelo protegido por motivos de interés general como el suelo excluido por razones de programación temporal y que, en principio, podría ser urbanizado en el futuro, cuando el planificador, de forma discrecional, lo considere conveniente. Así, la frontera ▷

urbanística constituye un instrumento utilizado para controlar el crecimiento espacial de la ciudad, que en ausencia de intervención, podría resultar económicamente ineficiente, y producir un consumo excesivo de espacios abiertos, demasiada congestión, y un gasto innecesario en infraestructuras y servicios. Es decir, una ciudad demasiado costosa.

Sin embargo, la frontera urbanística entraña determinados costes que deben tenerse en cuenta a la hora de valorar su justificación. En primer lugar, teórica y prácticamente no constituye el mecanismo más eficiente para solucionar los fallos de mercado que pueden dar lugar a un crecimiento espacial excesivo y desordenado. Fundamentalmente, la frontera urbanística está dirigida a evitar el síntoma (el posible crecimiento espacial excesivo) pero no la causa de dicho resultado (los fallos de mercado que impedirían que la solución competitiva sea óptima) (Brueckner, 2011). En segundo lugar, la frontera urbanística impide que la competencia sea la fuerza fundamental en la determinación del suelo que tiene que ser urbano (tanto en términos de cantidad como de localización<sup>4</sup>), lo que i) distorsiona ineficientemente el proceso de formación del precio del suelo en el área urbana, ii) otorga poder de mercado a los propietarios de suelo susceptible de ser urbanizado, y iii) favorece la aparición de procesos de búsqueda de rentas por parte de distintos agentes del mercado, públicos y privados, para conseguir un trazado final favorable a intereses no generales. En último lugar, su delimitación final puede verse distorsionada tanto por los procesos de búsqueda de rentas como por la dependencia de los Ayuntamientos en los ingresos dependientes del suelo.

La teoría económica ofrece instrumentos alternativos de intervención más eficientes para corregir los fallos de mercado asociados al crecimiento excesivo de un área urbana. Una alternativa avanzada por la CNC en su documento de discusión podría ser la utilización de mecanismos de precio

de carácter pigouviano<sup>5</sup>, que resultan superiores en términos de eficiencia, puesto que atacan directamente los fallos de mercado, permiten internalizar las externalidades y contribuyen a minimizar las distorsiones económicas derivadas de la intervención pública<sup>6</sup>. Desde el punto de vista teórico, pueden sugerirse también otras alternativas, si bien menos eficientes *a priori* que los mecanismos de precio. Una de ellas podría consistir en la asignación de derechos de urbanización mediante mecanismos competitivos, a través de los cuales el planificador podría controlar la cantidad de suelo que es posible urbanizar en cada momento del tiempo, evitando la identificación concreta y discrecional de las parcelas a urbanizar.

#### 5.1.2. Delimitación del uso del suelo: calificación

A través del planeamiento y en concreto de la técnica de calificación, la autoridad urbanística determina el uso del suelo, así como otras características relevantes en su aprovechamiento, como la edificabilidad. En teoría, la finalidad principal de la calificación es evitar externalidades entre usos incompatibles (por ejemplo, que una fábrica generadora de residuos contamine un bloque de viviendas adyacente) y reservar suelo para bienes con características de bien público, que tendrá que ser cedido por los propietarios en la fase de transformación del suelo.

A pesar de su motivación, conviene señalar que la zonificación no corrige totalmente la externalidad (por ejemplo, la derivada de la contaminación), puesto que simplemente la agrupa en un lugar concreto, pero sin ajustar el nivel de contaminación al nivel económicamente óptimo. ▷

<sup>5</sup> Estos instrumentos permiten alinear los incentivos privados con la eficiencia social. En el caso de externalidades negativas, estos instrumentos suelen ser impuestos o tasas correctoras, diseñados para hacer que los agentes privados tengan en cuenta el coste social derivado de la externalidad negativa.

<sup>6</sup> Por ejemplo, para la pérdida de espacios abiertos y la congestión podrían utilizarse tasas y peajes. A su vez, para corregir la no internalización del coste total adicional en términos de infraestructuras y servicios producido por la nueva urbanización, pueden utilizarse las denominadas tasas de impacto o desarrollo.

<sup>4</sup> Excluidos siempre todos aquellos terrenos que por razones de interés general deban mantenerse fuera del mercado.

A su vez, este mecanismo presenta otros inconvenientes. En primer lugar, la calificación segmenta adicionalmente, por usos, el suelo municipal e impide que sea la competencia la que asigne el suelo entre posibles usos económicos alternativos. De hecho, la zonificación excesivamente detallada del suelo, puede restringir la competencia de forma innecesaria y desproporcionada<sup>7</sup>, reduciendo el espacio disponible para establecimientos en multitud de sectores económicos donde el mercado geográfico tiene carácter local. Adicionalmente, el planeamiento puede dar como resultado que el suelo contemplado para un determinado uso no sea del tamaño suficiente, o incorporar restricciones adicionales, como tamaños mínimos de parcela o distancias mínimas discrecionales entre establecimientos, cuyo efecto es restringir todavía más la competencia, perjudicando el funcionamiento del sistema económico. En segundo lugar, del mismo modo que la frontera urbanística, la eficiencia de este instrumento puede verse distorsionada por los comportamientos de búsqueda de rentas y la dependencia de los Ayuntamientos de los ingresos provenientes del suelo. En tercer lugar, la zonificación característica del urbanismo español actual tiende a limitar en cierto modo la aparición de zonas de uso mixto, y puede llevar, en combinación con la cesión, a una provisión ineficiente de bienes públicos urbanos (O'Sullivan, 2011 y Riera, 1997).

De acuerdo con la CNC, existen alternativas que podrían ser menos distorsionadoras y más favorables a la asignación de suelo mediante mecanismos de mercado. Para evitar las externalidades entre usos incompatibles, podrían utilizarse, con carácter general y fundamental, reglas o estándares que, por un lado, permitan corregir la externalidades pero que a la vez posibiliten que el uso del suelo se determine, en gran medida, a través del mercado y no a través del planeamiento diseñado por la autoridad urbanística (O'Sullivan, 2011). Mediante esta técnica no se

<sup>7</sup> Como señala la CNC, los usos posibles no están establecidos en la legislación autonómica y dependen fundamentalmente de la autoridad urbanística municipal. A pesar de que la casuística es variadísima, siempre se trata de un planeamiento muy detallado, que utiliza un número elevadísimo de categorías de uso pormenorizado que segmentan todo el territorio municipal.

separarían usos entre sí, sino que se garantizaría la compatibilidad entre usos mediante el cumplimiento de unas reglas estables, previamente establecidas, conocidas por todos los operadores e iguales para todos los agentes<sup>8</sup>.

## **5.2. Complejidad y heterogeneidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística**

En primer lugar, en cuanto al nivel de complejidad, el sistema de planeamiento español utiliza un número muy elevado de instrumentos, cada uno con sus fases de tramitación y aprobación y sus trámites correspondientes. A su vez, la complejidad inherente al sistema se ve agravada por la heterogeneidad normativa a nivel autonómico y municipal y la falta de transparencia y predictibilidad. En segundo lugar, los Ayuntamientos tienen un margen innecesariamente amplio de discrecionalidad a lo largo de todo el proceso urbanístico. En términos generales, no tienen que ajustarse a unos criterios claros y objetivos en su actuación, y la subjetividad suele ser la norma. En tercer lugar, la intervención urbanística, y en concreto el planeamiento, exhiben un grado de inconsistencia temporal considerable. La inconsistencia se origina a partir de dos factores principales. Por un lado, la falta de correspondencia entre el planeamiento y las necesidades reales del mercado, iniciales y en el tiempo. Por otro lado, por la dependencia fiscal de los Ayuntamientos en los ingresos relacionados con el suelo, en concreto, en las compensaciones urbanísticas que obtienen a cambio de modificar el planeamiento vía convenios urbanísticos<sup>9</sup>. La búsqueda de financiación por ▷

<sup>8</sup> Por ejemplo, mientras que la calificación actual tiende a separar grandes superficies de zonas residenciales, la calificación por estándares establece unos requisitos para que un centro comercial situado cerca de una zona residencial no genere externalidades sobre ésta.

<sup>9</sup> La normativa estatal y autonómica reconoce la validez a los denominados convenios urbanísticos de planeamiento, figura mediante la cual la Administración pacta con los particulares impulsar determinados cambios en el planeamiento. En el supuesto de que se aprueben las modificaciones a las que alude el convenio, el particular está obligado a cumplir con los compromisos acordados en el convenio, que pueden ser de distinta índole, entre otros, entrega de dinero en metálico o construcción de infraestructuras (por ejemplo, un polideportivo o un aparcamiento).

parte del Ayuntamiento a través de la constante modificación del planeamiento favorece estrategias muy restrictivas de planeamiento inicial (Riera, 1997), que buscan modificar el planeamiento a lo largo del tiempo para obtener compensaciones urbanísticas, a menudo en un marco de bilateralidad con un agente privado.

Todos estos factores incrementan el nivel de impredecibilidad, incertidumbre, e inseguridad jurídica en el mercado del suelo, lo que además de resultar radicalmente contrario al objetivo fundamental del planeamiento, limita la entrada de operadores y obstaculiza la competencia en el mercado del suelo, dificultando que los agentes tomen decisiones de localización eficientes. Además, la CNC destaca cómo los convenios urbanísticos generan problemas de competencia propios, en concreto, porque se han convertido en un medio para que determinados agentes del mercado obtengan ventajas competitivas injustificadas en un contexto general de opacidad, negociación bilateral y asimetrías de información.

En opinión de la CNC, el establecimiento de un sistema urbanístico basado en mecanismos de mercado, reglas, e instrumentos de tipo estructural vinculantes para la autoridad urbanística, reduciría en gran medida los problemas analizados.

### 5.3. Costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico

La producción de suelo urbanizado consiste en dotar al suelo de los servicios e infraestructuras necesarias para que adquiera la condición de solar. Este proceso debería ser ágil y rápido, en virtud de que la oferta efectiva de suelo es la oferta de suelo urbanizado. No obstante, el proceso de urbanización en España es, con carácter general, muy lento<sup>10</sup>. Esta dilatación en el tiempo se explica por varios factores. En primer lugar, con carácter general, para poder urbanizar el suelo pueden ser necesarios cambios en el planeamiento general y, en todo caso, deben apro-

<sup>10</sup> Por ejemplo, en caso de que la transformación del suelo requiera un cambio en el planeamiento general, su urbanización puede tardar entre 4,5 y 14,5 años.

barse instrumentos de planeamiento de desarrollo, cuya tramitación alarga el proceso de urbanización. Por ejemplo, la tramitación de un Plan Parcial, que suele ser necesario para urbanizar el suelo urbanizable, puede tardar hasta 2 años.

En segundo lugar, existen costes de transacción adicionales, en especial en la fase de ejecución jurídica del planeamiento. Como se ha señalado en la parte inicial, el sistema establece que en esta fase deben solucionarse las inequidades generadas por el propio planeamiento mediante la equidistribución de los beneficios y las cargas del planeamiento, cuyo funcionamiento efectivo se ve obstaculizado por numerosos costes de transacción<sup>11</sup> (Riera, 1997), que dificultan las negociaciones entre propietarios y cuyo resultado final es configurar un sistema complejísimo, que retrasa notablemente la producción de suelo urbanizado.

La lentitud en el proceso de urbanización del suelo, provocada por los costes de transacción y la rigidez del sistema, limita considerablemente la competencia en el mercado del suelo y en otros mercados de la economía, reduce la elasticidad de la oferta, y favorece mayores alzas en los precios ante aumentos en la demanda dados. En este sentido, la CNC considera que si el planeamiento se flexibilizase en línea con lo que se ha argumentado en apartados previos, no se generarían tantas inequidades *ex-ante*, lo que eliminaría la necesidad de solucionarlas *ex-post* y simplificaría la fase de gestión.

### 5.4. Intervención directa de las AAPP en el mercado del suelo

Como se indicó en la sección dedicada al contexto jurídico, el marco legal vigente reconoce a la ▷

<sup>11</sup> En concreto, la CNC se centra en los costes de transacción característicos del sistema de compensación, que es el que tiene un carácter más privado. Entre otros, alude a la necesidad de constituir una junta de compensación, proceso sometido a innumerables trámites, o a factores que dificultan las negociaciones entre los propietarios para alcanzar un acuerdo sobre la equidistribución, como el diseño por parte del planificador de las unidades de ejecución o el carácter estático de los coeficientes de ponderación que se utilizan en los procesos de redistribución entre propietarios y que pueden no guardar relación con el valor real de los terrenos.

Administración, y en concreto a los Ayuntamientos, una serie de instrumentos para intervenir directamente en el mercado del suelo. La finalidad de estos instrumentos, principalmente, los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) y los derechos de tanteo y retracto, es regular directamente el mercado (por ejemplo, ofertando suelo público para controlar los precios o interviniendo en el proceso de formación de precios de forma directa), y asegurar determinados objetivos del planeamiento.

En opinión de la CNC, el hecho de que la Administración tenga la capacidad para incidir de forma directa en la determinación de las cantidades y los precios de este mercado es una restricción a la competencia desproporcionada que no parece justificada. Partiendo de que el objetivo de estos instrumentos es «impedir la especulación», en línea con el objetivo que el artículo 47 de la CE establece para el sistema urbanístico, la solución óptima para conseguirlo no consiste en asignar un papel de intervención directa a la Administración como operador interesado. Una medida más eficaz sería eliminar las restricciones a la entrada y establecer un régimen de competencia en el mercado del suelo, que permita que el libre juego de la oferta y la demanda regule este mercado.

Adicionalmente, la CNC argumenta que el hecho de que la Administración sea también regulador en este mercado, y que los PPS puedan ser utilizados para obtener financiación municipal, crea un esquema de incentivos perversos para los Ayuntamientos, que diseñarán su regulación urbanística teniendo en cuenta sus ingresos fiscales, y no únicamente el bienestar general<sup>12</sup>. De hecho, en la práctica, los Ayuntamientos no utilizan sus PPS para regular el mercado, sino para financiarse. Además, en muchos casos, no están destinando los PPS a vivienda pro-

tegida u otros fines de tipo social, que es lo que establece el marco legal vigente.

## 6. Recomendaciones

Tras el análisis realizado, la CNC concluye que es necesario discutir y articular una serie de mejoras en el marco normativo, que permitan corregir los fallos de mercado y cumplir con determinados objetivos de interés general pero que a la vez favorezcan un funcionamiento competitivo del mercado del suelo.

Por un lado, la CNC considera que determinadas alternativas a los mecanismos actuales de intervención pública valoradas en el informe deben ser objeto de un debate más profundo, en el que se pueda abordar adecuadamente su conveniencia. En primer lugar, utilizar mecanismos impositivos (de precio) o de derechos de urbanización en lugar de la actual delimitación de la frontera urbanística. Ello supondría convertir en suelo apto para ser urbanizado todo el suelo que no deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados<sup>13</sup>, y que la extensión espacial adecuada de las ciudades se consiguiera a través de los mecanismos impositivos o de licitación de derechos. En segundo lugar, sustituir la zonificación característica del actual urbanismo español (muy detallada, intervencionista, y determinada restrictivamente *ex ante*, pudiendo ser flexibilizada *ex post*, por ejemplo de forma bilateralmente convenida) por la utilización de reglas o estándares conocidos y estables que, corrigiendo las externalidades por usos incompatibles, permitan que el mercado sea la ▷

<sup>12</sup> Así, se generan incentivos para restringir la oferta de suelo y obtener más ingresos mediante transacciones directas con los PPS o para obtener más dinero en metálico, en sustitución del suelo, en la parte de la cesión. También para utilizar de forma estratégica la oferta de suelo de la que disponen, que es considerable (por ejemplo, de acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, en el área urbana de Madrid, la Administración es propietaria del 44,6 por 100 del suelo urbano no edificado).

<sup>13</sup> O dicho de otra manera, sólo debe de operar el mercado (pero realmente debe operar el mercado) en aquellos terrenos aptos para ser urbanizados, excluyendo rigurosamente todo aquel suelo que deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados. A nivel teórico nada impide que el suelo que deba estar protegido por motivo de interés público convenientemente justificado sea tan amplio como las administraciones hayan correctamente justificado. Ese terreno protegido quedaría fuera del mercado del suelo y no se podría devolver a él de forma discrecional, pues sería necesaria una nueva justificación en sentido contrario, lo cual parece muy probable que pueda darse de forma generalizada en a práctica.

fuerza fundamental a la hora de asignar suelo entre actividades y usos alternativos en la economía.

En todo caso, la CNC considera que, con independencia de la importancia y necesidad de profundizar en la discusión sobre este tema, dentro de la configuración actual del sistema urbanístico español, existen elementos sobre los que las AAPP competentes deberían de actuar de forma inmediata para favorecer la competencia en el mercado del suelo e impulsar el crecimiento de la economía española y la creación de empleo. En este sentido, la CNC recomienda:

- Promover un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados.

- Introducir la obligación de que los planes urbanísticos incorporen una Memoria de Competencia, cuyo objetivo sea evaluar la planificación urbanística desde el punto de vista de la competencia.

- Asegurar que los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento y convenios urbanísticos se realicen de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia y no discriminación.

- Introducir medidas para reducir los costes de transacción en la fase de gestión urbanística y agilizar la transformación del suelo.

- Garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente.

- Promover la eliminación de los derechos de tanteo y retracto de las AAPP sobre los terrenos.

## 7. Conclusiones

A pesar de que la intervención pública en el mercado del suelo se encuentra justificada por la existencia de fallos de mercado y de objetivos de interés general, dicha intervención puede, a su vez, producir efectos innecesarios o desproporcionados sobre la competencia y tener un impacto negativo sobre el bienestar general, el crecimiento económico y la creación de empleo. El 3 de septiembre de 2013, la

CNC aprobó su análisis sobre los *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, un documento de discusión realizado en el marco de sus funciones de promoción en el que analiza el impacto de la intervención urbanística en el mercado del suelo, y propone recomendaciones para intensificar la competencia.

La CNC enfatiza que la intervención de las Administraciones Públicas en el mercado del suelo estaría justificada por los fallos de mercado inherentes al sector. No obstante, dicha regulación no debe distorsionar injustificadamente el mercado, pues se corre el riesgo de originar fallos del sector público, que pueden ser aún mayores que los que la regulación pretende solucionar. Este riesgo es especialmente elevado cuando la intervención pública no aplica sistemáticamente los principios de necesidad y proporcionalidad, conceptos centrales en la mejora regulatoria (*better regulation*).

De acuerdo con el análisis de la CNC, la intervención urbanística en España restringe innecesariamente la competencia en el mercado del suelo y contribuye a generar una oferta de suelo más rígida. Las principales fuentes de ineficiencias en los mecanismos actuales de intervención son: la delimitación administrativa, mediante el planeamiento urbanístico, del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse; la complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística; los costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico; y, la intervención directa de las AAPP en el mercado del suelo.

La consecución de una regulación eficiente del mercado del suelo resulta fundamental para impulsar la competencia en la economía española, incrementar su productividad y contribuir a su estabilidad macroeconómica. Por este motivo, la CNC considera necesario impulsar un debate más profundo sobre las formas actuales de intervención, y, con esta finalidad, propone instrumentos alternativos a dos elementos nucleares del urbanismo español: la frontera urbanística y la calificación en su forma actual, desproporcionadamente detallada, distorsionadora y determinada restrictivamente *ex ante*, soliendo ser flexibilizada *ex post* en un marco discrecional, bilateral, opaco ▷

y con asimetrías informacionales. Asimismo, la CNC considera que, dentro de la configuración actual del urbanismo en España, puede actuarse de forma inmediata para conseguir una intervención más favorable a la competencia y al crecimiento económico. En este sentido, recomienda medidas que pasan por la flexibilización de los usos del suelo, la introducción de una Memoria de Competencia en los instrumentos de planeamiento, la agilización de la fase de gestión urbanística, o la promoción de la eliminación de los derechos de tanteo y retracto de las AAPP.

## Bibliografía

- [1] BRUECKNER, J. K. (2009): «Government Land-Use Interventions: An Economic Analysis», en Somik V. Lall, Mila Friere, Belinda Yuen, Robin Rajack, and Jean-Jacques Helluin (eds.), *Urban Land Markets: Improving Land for Successful Urbanization*, Springer, pp. 3-23 (2009).
- [2] BRUECKNER, J. K. (2011): *Lectures on Urban Economics*, MIT Press.
- [3] CALDERA-SÁNCHEZ, A. y JOHANSSON, A. (2011): «The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries», *OECD Economics Department Working Papers*.
- [4] CHESIRE, P y VERMOULEN, W. (2009): «Land markets and their regulation: the welfare economics of planning», en Geyer, H.S. (ed.) *International handbook of urban policy, vol. II: issues in the developed world*, Edward Elgar, 2009.
- [5] CHESIRE, P. (2009): «Urban Land Markets and Policy Failures», *Land Use Futures Discussion Papers*, Department for Business Innovation and Skills, Reino Unido.
- [6] CNC – COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2011): Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario.
- [7] CNC –COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2012): Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España.
- [8] FMI – FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009): Spain: selected issues. IMF Country Report n° 09/129.
- [9] GLAESER, E. L.; GYOURKO, J. y SAKS, R. (2005): «Why Is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices», *Journal of Law and Economics*, vol. 48, n° 2, pp. 331-69.
- [10] GLAESER, E. L., GYOURKO J. y SAKS R. (2006): «Urban Growth and Housing Supply», *Journal of Economic Geography*, vol. 6, n° 1, pp. 71-89.
- [11] CHESIRE, P. C. A. L. HILBER, y I. KAPLANIS (2011): «Evaluating the Effects of Planning Policies on the Retail Sector: Or do Town Centre First Policies Deliver the Goods?», *Spatial Economics Research Centre Discussion Paper*.
- [12] IHLANFELDT, K. (2007): «The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices», *Journal of Urban Economics*, n° 61, pp. 420-435.
- [13] MILLS, E. y HAMILTON B. W. (1994): *Urban Economics*, 5th Edition Harper Collins College Publishers.
- [14] O’SULLIVAN, A. (2011): *Urban Economics*, 8th Edition, McGraw-Hill Irwin.
- [15] OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2007): *Economic Survey of Spain 2007*.
- [16] OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2011): «Housing and the Economy: Policies for Renovation», en *Economic Policy Reforms 2011. Going for Growth*.
- [17] RIERA, P. (1997): Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación con otros países.
- [18] SAN MARTÍN VARÓ, I. (1996): «Economía y Urbanismo», en Rentería, A. (Ed.) *Urbanismo Función Pública y Protección de Derechos Individuales*, Cívitas, 1998.FMI (2009).
- [19] TDC – TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1993): Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios.
- [20] TDC – TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas*.
- [21] URIEL JIMÉNEZ, E. y ALBERT PÉREZ, C. (2012): El stock de capital en viviendas (1990-2010) y en otras construcciones (1990-2009) en España, y su distribución territorial, Fundación BBVA.

*Juan Ramón Lanzas Molina\**

## LA UE Y ESTADOS UNIDOS ANTE LA FUTURA CREACIÓN DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

El inicio de las negociaciones para fortalecer los lazos comerciales entre la Unión Europea y los Estados Unidos abre un período de gran interés económico que puede desembocar en la creación de la zona de libre comercio más importante del mundo. El análisis de los flujos comerciales entre ambos bloques es objeto de este trabajo que se estructura en las siguientes partes. En primer lugar, se destaca la importancia del comercio bilateral y el nivel de protección existente; en segundo lugar se realiza un análisis sectorial que permite identificar la naturaleza del comercio exterior recíproco y, por último, se exponen las principales conclusiones e implicaciones de cara a la previsible consecución del acuerdo comercial.

**Palabras clave:** comercio exterior, acuerdos comerciales.

**Clasificación JEL:** F13, F14.

### 1. Introducción

Las relaciones comerciales recientes entre la Unión Europea (UE-27) y los Estados Unidos (EEUU) se rigen por una serie de declaraciones políticas que carecen de un régimen de tratado vinculante, si exceptuamos los acuerdos más generales que se vienen ratificando en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la actualidad, dichas relaciones transatlánticas representan en conjunto casi el 60 por 100 de la actividad económica mundial.

A nivel de aranceles ambas partes se otorgan el trato de Nación Más Favorecida (NMF). En el comercio exterior bilateral los principales obstáculos son de naturaleza no arancelaria, lo que ha propiciado el desarrollo de diferentes iniciativas que se han ocupado de esta problemática.

La Política Comercial de la UE con EEUU se apoya en la Declaración Transatlántica de 1990. Una referencia de partida en los acuerdos entre ambos bloques comerciales la constituye la denominada Nueva Agenda Transatlántica (NAT) aprobada en la cumbre bilateral UE-EEUU que se celebró en diciembre de 1995 en Madrid. Dentro de la NAT, en el año 1998 se adoptaría una Declaración Común sobre la Colaboración Económica Transatlántica (*Transatlantic Economic Partnership*) cuyo fin último en el ámbito comercial era intensificar y ampliar la cooperación bilateral y multilateral (armonización de las posiciones mutuas en los distintos ámbitos de la OMC, eliminación de las barreras a los intercambios, resolución de las diferencias comerciales, armonización de normas técnicas y sanitarias, acceso a los mercados públicos, etcétera). En mayo del año 2002, durante la celebración de la cumbre UE-EEUU se lanzó la denominada «Agenda Positiva» que incorpora un nuevo enfoque de las relaciones comerciales bilaterales mediante una orientación ▷

\* Departamento de Economía. Universidad de Jaén.

Vedrsión de julio de 2013.

más constructiva con el fin de potenciar dichas relaciones y con el objetivo de transformar la dinámica existente en los contenciosos entre ambas partes y, en su lugar, propiciar una mayor cooperación y creación de comercio.

En la cumbre UE-EEUU de junio de 2005 se aprobó la Iniciativa para Reforzar la Integración Económica y el Crecimiento Transatlántico, con la que se pretendía reducir los obstáculos a los intercambios comerciales y a las inversiones. En la reunión informal de Ministros de Economía de la UE y EEUU celebrada en noviembre de 2005 se acogió con satisfacción el Programa de Trabajo conjunto UE-EEUU destinado a poner en práctica dicha Iniciativa.

La cumbre bilateral del 30 de abril de 2007 estableció un Acuerdo Marco Transatlántico con un programa plurianual de cooperación que supuso la creación del Consejo Económico Transatlántico (TEC), constituido como foro de debate de los problemas que afectan a ambas áreas y cuyo objetivo sería la creación de un mercado transatlántico sin barreras mediante su supervisión, orientación y estimulación. A pesar del carácter técnico y comercial que se ha querido imprimir al TEC, su vocación y significado es eminentemente político (Sánchez, 2010).

La aceleración de la integración económica global, el auge de potencias como China e India, las dificultades para cerrar la Ronda Doha y la percepción de pérdida de competitividad y cuota de mercado en sectores tradicionalmente dominados por países avanzados llevó a resucitar la idea de establecer un área de libre comercio y un mercado único, así como avanzar en la armonización de los marcos regulatorios nacionales con el fin de reducir costes de transacción e incertidumbre, aumentar la seguridad jurídica e incrementar la eficacia y competitividad de las exportaciones (Stienberg, 2007). Dicho proyecto no fructificó a pesar de ser respaldado por la canciller alemana Ángela Merkel durante su presidencia de la UE y del G8 en 2007.

No obstante lo anterior, se ha seguido persistiendo en la idea de acercar posiciones y ha sido en el discurso del Estado de la Unión, el 13 de febre-

ro de 2013, cuando el presidente Barack Obama anunció que los EEUU y la UE abren las negociaciones para reforzar sus lazos comerciales. El proceso se inicia en julio de 2013, con dos años previstos de negociaciones<sup>1</sup>, y el objetivo es crear una zona de libre comercio y un acuerdo sobre inversiones. Dicho acuerdo sería el mayor logrado a nivel mundial hasta la fecha. El presidente de la Comisión Europea ha señalado que dicho acuerdo permitiría a la UE aumentar su crecimiento económico anual en un 0,5 por 100, asumiendo que las negociaciones no serán fáciles porque hay sectores sensibles, incluyendo el agrícola, pero mostrándose convencido de que el acuerdo es posible debido a la débil situación de la economía y a la voluntad política entre ambas partes.

Ambas partes sostienen que si las negociaciones son fructíferas servirán para revitalizar la OMC, cuyas negociaciones actualmente centradas en la Ronda Doha no parecen avanzar, si bien habrá que ver hasta dónde se llega en este ambicioso acuerdo transatlántico que deberá sortear escollos de la negociación tan importantes en materia agrícola, compras públicas o de tráfico aéreo, entre otros, y ver cómo responden al acuerdo los países emergentes, a los que, en principio, nunca les ha gustado la idea de adaptarse a los estándares que fijan los países avanzados (Stienberg, 2013).

La consecución de una Zona de Libre Comercio UE-EEUU abriría una nueva etapa en las relaciones entre ambos lados del Atlántico. Dado el protagonismo de estos bloques en el comercio mundial y el imparable auge del proceso de internacionalización económica, nos planteamos analizar la evolución reciente de los flujos de comercio exterior entre estos espacios.

Con tal fin, este trabajo queda estructurado en las siguientes partes. En primer lugar, tras esta introducción, nos ocupamos de describir los principales rasgos que caracterizan la evolución agregada de los flujos comerciales de la UE con EEUU, así como reseñar el grado de protección existente en ambos ▷

<sup>1</sup> El objetivo de la Administración estadounidense sería firmar el acuerdo a finales de 2014 (18 meses de negociaciones).

bloques. Ahora bien, con objeto de profundizar en dicho análisis, se hace necesario descender a un estudio más pormenorizado del que se ocupa el apartado tercero, en el que mostraremos la dinámica sectorial seguida por las exportaciones e importaciones, para lo cual se han construido los indicadores que hemos considerado más representativos, esto es, aquel que determina la estructura sectorial de los intercambios, el índice de especialización intersectorial o índice de ventaja comparativa revelada (IVCR) y el índice de comercio intraindustrial (ICI). La fuente de datos utilizada ha sido la que facilita la base de datos de comercio exterior de Naciones Unidas Comtrade, empleando al efecto la clasificación estandarizada que proporciona el Sistema Arancelario Armonizado de Mercancías (HS 2007) con una desagregación al nivel de 6 dígitos. El ámbito temporal abarca el último quinquenio, esto, 2007 (punto de partida justificado por ser el primero que permite trabajar con datos homogéneos de la UE-27) a 2011 (último año disponible de datos al cierre del trabajo). Las conclusiones y consideraciones finales cierran el trabajo.

## 2. El comercio bilateral Unión Europea-Estados Unidos y el nivel de protección existente

La Unión Europea y los Estados Unidos son economías altamente interdependientes abarcando en conjunto las dos quintas partes del comercio mundial. Los flujos comerciales diarios alcanzan los 2.000 millones de euros (unos 2.800 millones de dólares) y se calcula que del comercio recíproco dependen 14 millones de puestos de trabajo repartidos, más o menos por igual, entre ambos bloques.

### 2.1. Posición de la Unión Europea en el comercio exterior de Estados Unidos

La mayor parte del comercio exterior de la Unión Europea tiene lugar en el viejo continente y,

de manera especial, entre socios comunitarios con dos tercios de los intercambios (Tabla 1), si bien cabe destacar el descenso que se experimenta tanto desde el lado de las expediciones como por las introducciones que en 2011 representan el 64,7 y 62,4 por 100, respectivamente.

En lo que respecta a los flujos extracomunitarios se aprecia una concentración significativa de las ventas en Estados Unidos (6 por 100) y en los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) (7,9 por 100), que, con un incremento superior al 2 por 100 en el último quinquenio, superan en conjunto al mercado americano. Destacan otras cuatro economías, Suiza, Turquía, Japón y Noruega que de manera individual sobrepasan el 1 por 100 de las exportaciones de la UE. Por el lado de las compras, entre los principales proveedores del mercado comunitario destacan China con el 6,5 por 100 en 2011, Rusia se ha convertido en el segundo suministrador (4,4 por 100) y Estados Unidos, con el 4,1 por 100, retrocede al tercer lugar, cuando en 2005 era el primero con el 4,8 por 100.

Desde la vertiente norteamericana el comercio exterior por continentes queda ordenado de la siguiente manera: un tercio de las exportaciones se concentran en los países NAFTA, un porcentaje ligeramente inferior tienen como destino Asia (27,8 por 100) y algo más de la quinta parte se dirigen a Europa (21,3 por 100). El principal proveedor de EEUU es Asia, que suministra algo más del 37 por 100 en valor de las mercancías. Le siguen las compras realizadas dentro de América del Norte y, en tercer lugar, las que tienen como origen Europa (18,4 por 100 en 2011). Si descendemos a nivel de países la mayor cuota de mercado en ventas se concentra en Canadá a pesar de haberse reducido en 2,4 puntos (del 21,4 al 19,0 por 100 en el último quinquenio). Sin embargo, el otro socio NAFTA (México), ha ganado posición en este periodo y representa el 13,3 por 100 en 2011. La omnipresencia de Estados Unidos en cualquier referencia del comercio exterior de México es clara; así, en lo que se refiere al análisis de los efectos que sobre el comercio exterior de México ha tenido el Tratado ▷

TABLA 1  
POSICIÓN QUE OCUPAN ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA ENTRE SUS PRINCIPALES CLIENTES Y PROVEEDORES DE MERCANCÍAS  
(En porcentaje)

	Estados Unidos							Unión Europea (27)					
	Clientes			Proveedores				Clientes			Proveedores		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011		2007	2009	2011	2007	2009	2011
Mundo.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Mundo.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
África .....	2,0	2,3	2,2	4,7	4,0	4,2	África .....	2,6	3,3	3,0	2,9	3,1	3,2
A. Norte .....	33,2	31,7	32,4	26,3	25,4	25,8	A. Norte .....	7,9	6,3	7,2	5,3	5,4	4,9
A. Sur-Central .....	9,2	10,2	11,2	7,0	7,1	7,9	A. Sur-Central.....	1,4	1,6	1,8	2,0	1,9	2,1
Asia .....	27,0	27,0	27,8	37,2	38,6	37,1	Asia.....	7,4	7,4	9,5	12,7	13,1	13,2
CEI .....	0,9	0,8	0,9	1,3	1,5	1,9	CEI.....	3,3	2,9	3,5	4,5	4,3	5,7
Europa .....	23,7	23,7	21,3	19,5	19,6	18,4	Europa .....	73,8	72,8	71,1	70,0	69,9	67,8
O. Medio .....	4,0	4,2	3,9	4,0	3,8	4,7	O. Medio .....	2,5	2,8	2,6	1,6	1,4	2,2
Canadá .....	21,4	19,4	19,0	15,7	14,2	14,1	Intra-UE .....	68,1	66,7	64,7	65,0	64,6	62,4
<b>UE (27) .....</b>	<b>21,3</b>	<b>20,9</b>	<b>18,2</b>	<b>18,1</b>	<b>17,9</b>	<b>16,6</b>	<b>EEUU.....</b>	<b>6,7</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,1</b>
México .....	11,7	12,2	13,3	10,6	11,1	11,7	Suiza .....	2,4	2,5	2,8	1,9	2,2	2,0
China .....	5,6	6,6	7,0	16,8	19,3	18,4	China .....	1,8	2,7	3,1	5,7	6,3	6,5
Japón .....	5,4	4,8	4,5	7,4	6,1	5,8	Rusia .....	2,3	2,5	2,5	3,5	3,4	4,4
Corea.....	3,0	2,7	2,9	2,4	2,5	2,6	Turquía .....	1,4	1,3	1,7	1,2	1,1	1,1
Brasil.....	2,1	2,5	2,9	1,3	1,3	1,4	Japón.....	1,1	2,0	1,1	1,9	1,6	1,5
Hong Kong.....	1,7	2,0	2,5	0,4	0,2	0,2	Noruega.....	1,1	1,1	1,1	1,9	2,0	2,1
Singapur .....	2,3	2,1	2,1	0,9	1,0	0,9	India.....	0,7	1,1	0,9	0,6	0,7	0,9
Australia.....	1,7	1,9	1,9	0,4	0,5	0,5	E. Á. Unidos .....	0,7	0,8	0,8	0,1	0,1	0,2
Taipei Chino.....	2,3	1,7	1,7	2,0	1,8	1,9	Brasil.....	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Suiza.....	1,5	1,7	1,7	0,8	1,0	1,1	Corea.....	0,6	0,7	0,7	1,0	0,9	0,8
India.....	1,5	1,6	1,5	1,2	1,4	1,7	Canadá .....	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
E. Á. Unidos .....	1,0	1,1	1,1	-	-	-	Australia.....	0,6	0,7	0,7	0,3	0,2	0,3
Chile .....	0,7	0,9	1,1	0,5	0,4	0,4	Hong Kong.....	0,5	0,6	0,7	0,3	0,3	0,2
Colombia .....	0,7	0,9	1,0	0,5	0,7	1,0	Singapur .....	0,5	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4
Turquía .....	0,6	0,7	1,0	0,2	0,2	0,2	A. Saudita.....	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,6
Malasia .....	1,0	1,0	1,0	1,7	1,5	1,2	Sudáfrica .....	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
A. Saudita.....	0,9	1,0	0,9	1,8	1,4	2,2	México .....	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4
Israel.....	1,1	0,9	0,9	1,0	1,2	1,0	Ucrania .....	0,6	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3
Venezuela.....	0,9	0,9	0,8	2,0	1,8	1,9	Argelia .....	0,3	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6
Tailandia .....	0,7	0,7	0,7	1,2	1,2	1,1	Israel.....	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Argentina .....	0,5	0,5	0,7	0,2	0,3	0,2	Taipei Chino.....	0,3	0,3	0,4	0,6	0,5	0,5
Rusia .....	0,6	0,5	0,6	1,0	1,2	1,6	Marruecos.....	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Perú.....	0,4	0,5	0,6	0,3	0,3	0,3	Egipto.....	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Costa Rica.....	0,4	0,4	0,4	0,2	0,4	0,5	Irán.....	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4
Indonesia.....	0,4	0,5	0,5	0,8	0,9	0,9	Malasia .....	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Sudáfrica .....	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	Túnez.....	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Filipinas .....	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	Nigeria .....	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,5
Vietnam.....	-	0,3	0,3	0,6	0,8	0,8	Tailandia .....	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Noruega.....	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	Argentina .....	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ecuador.....	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	Indonesia.....	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Honduras.....	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	Chile .....	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
<b>Total .....</b>	<b>93,6</b>	<b>92,8</b>	<b>92,8</b>	<b>91,9</b>	<b>92,3</b>	<b>92,0</b>	<b>Total .....</b>	<b>95,0</b>	<b>97,2</b>	<b>94,9</b>	<b>95,3</b>	<b>94,8</b>	<b>94,7</b>

Fuente: OMC. Estadísticas del comercio internacional (varios años). Elaboración propia.

NAFTA merece ser destacada la constatación unívoca de un proceso simultáneo de creación de comercio interno y externo, siendo más intenso en general este último en los principales productos y guardando relación con la creciente presencia de China como proveedor del país azteca y EEUU (Rodil y López, 2011).

En lo que respecta a las ventas dirigidas al mercado UE también se observa un retroceso como cliente de 3,1 puntos, esto es del 21,3 al 18,2 por 100. Los BRICS en conjunto son destino del 12,5 por 100 de las exportaciones en 2011 frente al 10,3 de 2007, avance atribuido principalmente a China y Brasil. Final-

mente, destacar que al igual que ocurre con la UE el principal suministrador de mercancías de Estados Unidos es China con una cuota del 18,4 por 100 (15 por 100 en 2005). Las importaciones procedentes de la UE representan hoy día el 16,6 por 100.

## 2.2. Flujos agregados de comercio bilateral

En el periodo entre 2007 y 2011 las exportaciones comunitarias con destino a Estados Unidos crecieron a una tasa media anual del 0,51 por 100. ▷

LA UE Y ESTADOS UNIDOS ANTE LA FUTURA CREACIÓN DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

TABLA 2  
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES DE LA UNIÓN EUROPEA CON ESTADOS UNIDOS  
(Millones de dólares y porcentaje)

	2007						2011					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Austria.....	7.918,0	2,2	3.161,0	1,3	4.757,0	250,5	8.703,6	2,4	2.774,9	1,0	5.928,7	313,7
Bélgica.....	24.289,3	6,8	25.291,4	10,2	-1.002,0	96,0	24.205,4	6,6	29.876,9	11,1	-5.671,5	81,0
Bulgaria.....	427,2	0,1	306,2	0,1	121,0	139,5	366,1	0,1	257,5	0,1	108,6	142,2
Chipre.....	8,9	0,0	169,0	0,1	-160,1	5,3	25,3	0,0	97,1	0,0	-71,8	26,0
R. Checa.....	2.351,0	0,7	1.262,4	0,5	1.088,6	186,2	3.134,9	0,9	1.680,2	0,6	1.454,6	186,6
Dinamarca.....	5.647,1	1,6	2.927,2	1,2	2.719,8	192,9	5.744,5	1,6	2.244,7	0,8	3.499,8	255,9
Estonia.....	496,6	0,1	242,3	0,1	254,3	205,0	1.202,0	0,3	341,0	0,1	861,0	352,5
Finlandia.....	5.740,6	1,6	3.133,1	1,3	2.607,5	183,2	3.793,1	1,0	3.159,0	1,2	634,0	120,1
Francia.....	34.096,8	9,5	27.819,1	11,2	6.277,7	122,6	32.468,2	8,9	28.845,7	10,7	3.622,4	112,6
Alemania.....	100.560,8	28,0	49.611,2	20,0	50.949,6	202,7	103.075,2	28,1	48.779,2	18,1	54.296,0	211,3
Grecia.....	976,8	0,3	2.111,0	0,9	-1.134,1	46,3	1.711,6	0,5	1.083,4	0,4	628,1	158,0
Hungría.....	2.206,6	0,6	1.291,7	0,5	915,0	170,8	2.268,4	0,6	1.473,2	0,5	795,2	154,0
Irlanda.....	21.680,3	6,0	9.010,7	3,6	12.669,6	240,6	30.074,8	8,2	7.605,8	2,8	22.469,0	395,4
Italia.....	33.123,2	9,2	14.141,2	5,7	18.982,0	234,2	31.662,3	8,6	15.991,3	5,9	15.671,0	198,0
Letonia.....	108,4	0,0	381,2	0,2	-272,8	28,4	143,0	0,0	584,9	0,2	-441,9	24,4
Lituania.....	439,5	0,1	720,2	0,3	-280,7	61,0	729,7	0,2	1.141,6	0,4	-411,9	63,9
Luxemburgo.....	397,1	0,1	1.002,7	0,4	-605,7	39,6	575,2	0,2	1.585,2	0,6	-1.009,9	36,3
Malta.....	340,6	0,1	207,2	0,1	133,4	164,4	233,8	0,1	706,8	0,3	-473,0	33,1
Holanda.....	23.904,6	6,7	32.985,9	13,3	-9.081,4	72,5	23.310,1	6,4	42.825,7	15,9	-19.515,6	54,4
Polonia.....	2.057,5	0,6	3.122,7	1,3	-1.065,2	65,9	3.693,6	1,0	3.128,9	1,2	564,8	118,0
Portugal.....	2.318,9	0,6	2.478,5	1,0	-159,6	93,6	2.069,5	0,6	1.314,4	0,5	755,1	157,5
Rumania.....	808,3	0,2	680,4	0,3	127,9	118,8	1.110,2	0,3	914,1	0,3	196,1	121,5
Eslovaquia.....	1.441,7	0,4	680,0	0,3	761,7	212,0	1.248,1	0,3	302,1	0,1	946,0	413,2
Eslovenia.....	446,8	0,1	297,0	0,1	149,9	150,5	450,1	0,1	573,7	0,2	-123,6	78,5
España.....	10.208,0	2,8	9.879,3	4,0	328,8	103,3	11.009,3	3,0	10.651,3	4,0	358,0	103,4
Suecia.....	12.832,1	3,6	4.494,0	1,8	8.338,1	285,5	1.1131,0	3,0	5.258,3	2,0	5.872,7	211,7
Reino Unido.....	64.561,3	18,0	50.294,4	20,3	14.266,9	128,4	62.677,7	17,1	55.939,4	20,8	6.738,2	112,0
UE-27.....	359.388,1	100,0	247.700,9	100,0	111.687,1	145,1	36.6816,6	100,0	269.136,6	100,0	97.680,0	136,3

(1) Exportaciones; (2) Cuota de exportaciones; (3) Importaciones; (4) Cuota de importaciones; (5) Saldo comercial; (6) Tasa de cobertura.

Fuente: *Comtrade y elaboración propia.*

Este crecimiento tan reducido es concordante con el retroceso tan brusco que experimenta el comercio internacional en 2009. No obstante, las ventas de 2011 han recuperado el volumen del año 2007 situándolas en los 366.816 millones de dólares (Tabla 2). En cualquier caso, a pesar de que las importaciones han crecido a una tasa acumulativa media del 2,1 por 100 en el periodo, el balance comercial comunitario arroja un saldo positivo que se mantiene desde 1996, año de punto de inflexión. El superávit alcanza los 97.680 millones de dólares en 2011, con una tasa de cobertura del 136,3 por 100.

Este balance deficitario para Estados Unidos se ha manifestado de forma activa, pudiéndose explicar por el diferente ritmo de crecimiento de las exportaciones frente a las importaciones y es consecuencia de un proceso de reorientación de las ventas americanas hacia mercados distintos del europeo, mientras que las compras que proceden de este último guardan una evolución paralela y

más estrecha con el conjunto de sus importaciones.

En el ámbito de la Unión Europea los intercambios comerciales que se realizan con Estados Unidos no se distribuyen por igual entre todos los socios comunitarios sino que se concentran en un grupo de países. Alemania por sí sola es líder destacada en las ventas hacia el mercado americano con una cuota del 28 por 100. Reino Unido es origen del 18 por 100 de las exportaciones y un grupo de países formado por Francia, Italia, Holanda, Irlanda y Bélgica agrupan el 38 por 100. España y Suecia representan cada uno el 3 por 100, mientras que dieciocho países se reparten el 10 por 100 que resta. De igual forma, los principales socios europeos de Estados Unidos son el Reino Unido y Alemania, destinos conjuntos del 40 por 100 de los productos estadounidenses. Los mercados holandés, francés y belga superan cuotas del 10 por 100, mientras que el italiano, español e irlandés le siguen en importancia. ▷

TABLA 3  
PERFILES ARANCELARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESTADOS UNIDOS  
(En porcentaje)

	Unión Europea (27)			Estados Unidos		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011
Arancel consolidado final, promedio simple (total).....	5,4	5,2	5,2	3,5	3,5	3,5
<b>Arancel NMF aplicado, promedio simple (total).....</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>
Arancel promedio ponderado por comercio (*) .....	2,7	3,2	2,8	2,2	2,1	2,1
Arancel promedio ponderado por comercio ptos. Agrop. (*).....	4,6	10,1	9,9	4,1	4,3	4,5
Arancel promedio ponderado por comercio ptos. No Agrop. (*) .....	2,7	2,7	2,4	2,1	2,0	2,0
Líneas arancelarias exentas NMF aplicado ptos. Agrop.....	29,8	29,8	30,1	30,4	30,5	30,3
Líneas arancelarias exentas NMF aplicado ptos. No agrop. ....	31,0	26,2	26,7	49,6	47,5	47,6
Arancel NMF ptos. Agrop. ponderado de las exportaciones a EEUU (*).....	1,6	2,0	2,1	-	-	-
Arancel NMF ptos. No Agrop. ponderado de las exportaciones a EEUU (*).....	1,5	1,1	1,1	-	-	-
Arancel NMF ptos. Agrop. ponderado de las exportaciones a la UE (*).....	-	-	-	4,9	6,6	4,8
Arancel NMF ptos. No Agrop. ponderado de las exportaciones a la UE (*).....	-	-	-	1,4	1,3	1,5
Importaciones ptos. Agrop. Exentas procedentes de EEUU (*).....	46,0	48,8	47,7	-	-	-
Importaciones ptos. No Agrop. Exentas procedentes de EEUU (*).....	56,8	69,7	69,0	-	-	-
Importaciones ptos. Agrop. Exentas procedentes de UE (*).....	-	-	-	46,8	40,4	47,5
Importaciones ptos. No Agrop. Exentas procedentes de UE (*).....	-	-	-	66,8	68,5	66,0
<b>NMF aplicado, promedio simple (detalle productos)</b>						
<b>Productos agropecuarios .....</b>	<b>15,0</b>	<b>13,5</b>	<b>13,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>
Productos animales .....	25,9	23,2	23,0	2,7	2,5	2,4
Productos lácteos .....	62,4	49,4	55,2	24,1	16,2	19,1
Frutas, legumbres plantas .....	11,6	11,3	11,5	5,1	4,9	4,9
Café, té .....	6,9	6,6	6,2	3,9	3,6	3,2
Cereales y sus preparaciones.....	19,8	17,5	16,3	4,0	4,0	3,5
Semillas oleaginosas, grasas y aceites.....	6,0	5,5	7,1	5,0	4,2	4,5
Azúcares y artículos de confitería .....	29,8	27,5	29,1	19,0	9,1	16,6
Bebidas y tabaco .....	20,0	19,0	19,2	15,6	13,5	15,4
Algodón.....	0,0	0,0	0,0	4,3	2,5	4,6
Otros productos agropecuarios .....	5,6	4,7	4,8	1,3	1,1	1,2
<b>Productos no agropecuarios.....</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>
Pescado y sus productos .....	10,6	11,8	10,3	1,0	1,0	0,9
Minerales y metales.....	2,0	2,0	2,0	1,6	1,8	1,7
Petróleo .....	2,3	3,1	2,7	2,3	1,5	1,3
Productos químicos .....	3,8	4,6	4,6	2,8	2,8	2,8
Madera, papel, etc.....	0,9	0,9	0,9	0,5	0,5	0,5
Textiles.....	6,6	6,6	6,6	7,9	8,0	7,9
Prendas de vestir.....	11,5	11,5	11,5	11,7	12,1	11,7
Cueros, calzado, etc.....	4,1	4,2	4,2	3,9	4,0	4,0
Máquinas no eléctricas .....	1,7	1,9	1,9	1,2	1,2	1,2
Máquinas eléctricas.....	2,6	2,8	2,8	1,4	1,7	1,7
Material de transporte.....	4,1	4,3	4,3	2,3	3,0	3,0
Manufacturas no especificadas previamente .....	2,5	2,7	2,7	2,3	2,6	2,3

(\*) Los datos consignados en la columna del año 2011 corresponden al año 2010.

Fuente: OMC. *Perfiles arancelarios en el mundo (varios años)*. Elaboración propia.

Destacan cuatro países con saldo comercial negativo permanente: Bélgica, Holanda, Chipre y Leticia. En los dos primeros la relación de clientes-proveedores con los Estados Unidos es mucho más destacada y, a pesar de que son deficitarios, en el caso de Bélgica su tasa de cobertura supera el 90 por 100, siendo algo menor para los Países Bajos. La posición dominante en superávit descansa en países como Alemania, Italia, Austria, Dinamarca, Irlanda, Estonia y Eslovaquia, mientras que en el resto el comportamiento es más errático, tal y como ocurre en el caso español con saldo positivo en los años extremos del período y déficit en los intermedios.

### 2.3. Nivel de protección arancelaria

El análisis de la protección arancelaria en las dos áreas geográficas puede hacerse a partir de la información que suministra la Tabla 3 en la que aparecen los derechos aplicados en frontera. Con carácter general, cabe destacar la mayor protección de la UE atendiendo a todos los indicadores representados. Tomando en consideración que ambas zonas alcanzan el nivel 100 por 100 de líneas arancelarias consolidadas, de ahí la práctica coincidencia entre el arancel consolidado y el aplicado, no obstante, el nivel es mayor en los países ▷

comunitarios que en el país norteamericano. En efecto, la UE presenta un nivel promedio de protección del 5,3 por 100 frente al 3,5 por 100 de EEUU.

Por productos, destacan los derechos de aduana aplicados en la importación de productos agropecuarios en la UE con un nivel promedio del 13,9 por 100, muy superior al que se enfrentan las importaciones estadounidenses con un 5 por 100. Únicamente el algodón, libre de aranceles, es superior en EEUU, en tanto que en todas las demás secciones se registran mayores niveles en el espacio europeo. Del mismo modo ocurre en los productos manufacturados, a excepción de textiles, con una entrada de productos al mercado americano más liberalizadora, si bien no existen diferencias tan extremas como ocurre en los productos agropecuarios. Asimismo, cabe reseñar un mayor nivel de líneas arancelarias exentas en Estados Unidos, siendo las diferencias notables en productos no agropecuarios. Tanto en la UE como en EEUU los sectores primarios más protegidos son los productos lácteos, productos animales y azúcares y artículos de confitería, mientras que del lado de los productos industriales las prendas de vestir y los textiles son los que imponen mayor nivel de protección arancelaria.

Lo anterior tiene su reflejo en las relaciones comerciales bidireccionales. En efecto, si tenemos en cuenta el volumen de comercio realizado en el último quinquenio observamos, por un lado, cómo los aranceles a los que se han enfrentado las exportaciones de productos europeos con destino al mercado americano son en promedio del 1,1 por 100 en productos no agropecuarios y ligeramente superior en sentido inverso (1,5 por 100). Empero, los productos agropecuarios americanos han soportado derechos superiores al 6 por 100 (6,6 por 100 en 2009; 4,8 por 100 en 2011) a su entrada al mercado comunitario, frente a valores del 1,6 y 2 por 100 en frontera americana.

A priori, la consecución de un proceso más liberalizador sería más beneficioso para las empresas norteamericanas que soportan mayores barre-

ras arancelarias y, por el contrario, los productores europeos tendrían que afrontar mayores desafíos al desmantelarse la actual protección que les cubre frente al exterior.

### 3. Naturaleza sectorial en los intercambios comerciales UE-Estados Unidos

A la hora de profundizar en el estudio de los intercambios comerciales que venimos analizando, es imprescindible hacer uso de los indicadores que nos permitan caracterizar el patrón de comercio exterior desde un punto de vista sectorial. Con tal fin, en el presente apartado nos apoyamos en el cálculo de tres indicadores, esto es, el que define la estructura o composición sectorial, el índice de ventaja comparativa revelada (IVCR) y el índice de comercio intraindustrial. Desde esta perspectiva, hemos considerado una división sectorial que contempla 22 grupos de productos (los mismos que se presentan en la Tabla 3), para lo cual seguimos la clasificación de productos agropecuarios y no agropecuarios (manufacturas) que recoge el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, en que se enumeran todos los productos comprendidos en el Acuerdo.

#### 3.1. Especialización sectorial

Respecto al primero de los indicadores referidos, esto es, la estructura del comercio bilateral de la UE con EEUU en el período 2007-2011 cabe subrayar, en primer lugar, la alta concentración del comercio exterior en productos no agropecuarios tanto desde el lado exportador como importador. El intercambio de productos agropecuarios es residual en términos relativos, dado que solo representan un escaso 5 por 100 frente al 95 por 100 de flujos comerciales en productos manufacturados. Las ventas de productos primarios hacia el mercado americano están muy concentrados en los subsectores de bebidas y tabaco y desigualmente distribuidos en ▷

TABLA 4  
ESTRUCTURA SECTORIAL E IVCR DEL COMERCIO EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA CON ESTADOS UNIDOS  
(En porcentaje)

	Exportaciones			Importaciones			IVCR		
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2007	2009	2011
<b>Productos agropecuarios</b> .....	<b>4,99</b>	<b>5,37</b>	<b>5,20</b>	<b>4,10</b>	<b>4,02</b>	<b>4,51</b>	<b>28,65</b>	<b>28,76</b>	<b>19,38</b>
Productos animales .....	0,21	0,19	0,18	0,14	0,15	0,14	37,83	25,98	25,30
Productos lácteos .....	0,26	0,29	0,27	0,03	0,00	0,02	87,93	98,69	89,41
Frutas, legumbres plantas .....	0,46	0,52	0,44	0,98	1,15	1,11	-17,94	-24,18	-32,76
Café, té .....	0,30	0,38	0,47	0,03	0,04	0,04	87,16	85,97	87,99
Cereales y sus preparaciones .....	0,39	0,51	0,50	0,83	0,54	0,70	-17,62	12,33	-4,99
Semillas oleaginosas, grasas y aceites .....	0,26	0,30	0,29	0,69	0,78	0,89	-28,84	-31,77	-41,25
Azúcares y artículos de confitería .....	0,05	0,07	0,07	0,03	0,03	0,03	38,14	54,52	54,64
Bebidas y tabaco .....	2,81	2,80	2,70	0,72	0,78	0,85	70,42	65,63	60,53
Algodón .....	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,04	-83,51	-80,96	-94,13
Otros productos agropecuarios .....	0,25	0,32	0,30	0,62	0,55	0,70	-25,12	-11,14	-29,22
<b>Productos no agropecuarios</b> .....	<b>94,98</b>	<b>94,59</b>	<b>94,77</b>	<b>95,86</b>	<b>95,93</b>	<b>95,44</b>	<b>19,02</b>	<b>14,24</b>	<b>12,04</b>
Pescado y sus productos .....	0,09	0,14	0,18	0,51	0,49	0,51	-58,74	-43,22	-36,55
Minerales y metales .....	9,64	7,17	9,11	10,10	8,59	11,59	17,25	6,04	0,45
Petróleo .....	7,17	6,65	7,13	0,87	3,18	5,56	84,94	47,69	24,46
Productos químicos .....	21,94	27,63	23,85	21,46	23,84	22,61	20,52	22,05	15,03
Madera, papel, etc. ....	2,66	2,18	1,97	2,96	2,75	2,71	14,36	3,36	-3,39
Textiles .....	1,20	1,00	1,03	0,84	0,80	0,80	35,75	25,44	24,94
Prendas de vestir .....	0,79	0,68	0,71	0,21	0,24	0,20	69,42	58,27	64,44
Cueros, calzado, etc. ....	1,60	1,37	1,69	1,18	0,95	1,16	33,55	32,18	30,31
Máquinas no eléctricas .....	18,07	17,35	18,30	20,45	20,36	19,67	13,45	7,06	8,84
Máquinas eléctricas .....	6,92	6,91	6,93	11,06	8,08	7,32	-3,73	7,24	9,64
Material de transporte .....	16,25	13,99	14,71	13,62	13,07	11,16	27,78	18,26	25,67
Manufacturas no especificadas .....	8,64	9,51	9,14	12,60	13,58	12,14	0,89	-2,76	-1,82
TOTAL .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-

Fuente: Comtrade y elaboración propia.

el resto de sectores, mientras que en el lado importador estos productos aparecen más diversificados tal y como muestran los datos de la Tabla 4. En definitiva, la cuota que representan los productos que generan un mayor valor añadido es muy significativa. En segundo lugar y unido a la anterior, cabe reseñar el paralelismo que existe en la participación sectorial de los intercambios comerciales en los sectores manufactureros, lo que evidencia estructuras productivas comerciales muy similares como corresponde a dos bloques económicos avanzados. Este hecho se pondrá de manifiesto más adelante cuando presentemos los índices de comercio intraindustrial y, en consecuencia, esa clara integración comercial también se podrá consolidar con la creación de una zona de libre comercio.

Entre las manufacturas que constituyen el agregado más importante de las exportaciones comunitarias, sobresalen el sector de productos químicos que acapara en torno al 25 por 100 de los ingresos por exportación y, al margen de la cuota de participación respecto a otros sectores, los productos de demanda fuerte que están encuadrados dentro

de maquinaria –eléctrica y no eléctrica– y equipo de transporte también suman una participación relativa destacada. En suma, el comercio exterior recíproco gravita en más de dos tercios en estos cuatro subsectores y si sumamos los intercambios de minerales y metales la participación supera el 75 por 100 del volumen total.

Los datos de la estructura sectorial reflejan que el patrón comercial apenas ha sufrido cambios destacados en los cinco últimos años, permaneciendo ésta prácticamente invariable. No obstante, cabe destacar, por el lado de las compras, que la UE adquiere de Estados Unidos, una disminución importante de la participación en los productos asociados a maquinaria eléctrica y un incremento en los vinculados al subsector petróleo como hechos más representativos. En el caso particular de las manufacturas de consumo en las que predominan productos de demanda débil no se aprecian cambios significativos.

En principio, la distribución del comercio entre ambas zonas geográficas no permite extraer la conclusión de que la consecución de una zona de libre comercio pueda afectar gravemente a ninguna ▷

de las dos. Serán, en todo caso, otras actuaciones de las autoridades políticas las que puedan distorsionar las transacciones comerciales.

Resulta de interés conocer las partidas arancelarias en las que se especializan los bloques en su comercio bilateral. Un indicador relevante para mostrar evidencia empírica sobre el patrón comercial de la UE con relación a Estados Unidos, lo constituye la evolución de los intercambios de carácter interindustrial. En la Tabla 4 se muestra el valor del indicador seleccionado, esto es, el índice de ventas comparativas reveladas (IVCR)<sup>2</sup>, sobre el que podemos aportar algunas consideraciones puntuales. Entre los años 2007 a 2011 los IVCR muestran un deterioro generalizado, si bien se mantiene la ventaja comparativa a favor de la Unión Europea tanto en los productos agropecuarios como en los no agropecuarios. Puede comprobarse cómo en las ramas primarias hay más sectores con desventaja, si se compara con el otro grupo de productos manufacturados, incrementándose ésta al aumentar los valores negativos del índice, mientras que aquellos que no la presentan mantienen un comportamiento favorable estable o no pierden la posición ventajosa que ostentan frente a EEUU. La posición de desventaja comunitaria es particularmente acusada en las ramas de algodón, semillas oleaginosas, grasas y aceites y frutas legumbres y plantas. En estas ramas el empeoramiento de la desventaja comparativa respecto a Estados Unidos se ha acentuado en el periodo analizado.

El comercio intersectorial muestra una posición favorable para la Unión Europea en la industria en la práctica totalidad de los sectores con la excepción de las manufacturas de pescado y sus productos. La

ventaja comparativa es considerable en las actividades maduras con superávit claro en prendas de vestir, textiles, cueros y calzado, mientras que en madera y papel se ha visto reducido apareciendo en el último año incluso posición deficitaria. En los sectores tecnológicamente más avanzados ésta es menor e, incluso, se ha reducido en el último quinquenio. El superávit comercial aparece más claramente en producciones más intensivas en mano de obra no calificada y en algunas actividades intensivas en capital físico como otro equipo de transporte, maquinaria industrial y otras semimanufacturas.

En definitiva, lo más sobresaliente que podemos destacar es el cambio que se detecta desde algunos sectores donde se asentaba la especialización tradicional en el marco de las relaciones comerciales de la UE con EEUU, el cual parece estar vinculado a favor de los sectores más intensivos en trabajo cualificado y en aquellos de mayor incorporación tecnológica con la consiguiente diferenciación de productos.

A la vista de lo anterior, se corrobora, con carácter general, que los agentes económicos en Estados Unidos obtienen mayores beneficios con la consecución de un acuerdo comercial más liberalizador, sobre todo en aquellos sectores primarios cuyas ventas al mercado europeo están creciendo más rápidamente, a lo que se une un mayor nivel de protección arancelaria comunitaria. En productos manufacturados las ganancias de un proceso más liberalizador también serían menores para las unidades productivas asentadas en la Unión Europea al observarse ventajas comparativas decrecientes en casi todas las partidas arancelarias.

Un detalle más pormenorizado de las principales rúbricas de exportación e importación de productos comunitarios con relación al mercado estadounidense refleja una alta concentración en una veintena de partidas arancelarias que representan una cuota media superior al 0,4 por 100 y que en términos agregados alcanzan el 43 por 100 de la cuota exportadora e importadora. Por su participación relativa, se pueden destacar las ventas de medicamentos (7,87 por 100 de promedio en el periodo 2007-2011), aceites de petróleo no crudos y sus ▷

<sup>2</sup> El IVCR empleado queda definido de la siguiente manera:

$$IVCR = \left( \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} \right)$$

$X$  = exportaciones;  $M$  = importaciones;  $i$  = sector.

El índice muestra un valor positivo en aquellos sectores en los que los países UE tienen superávit o ventajas comparativas con relación a EEUU, de tal manera que mientras mayor sea el valor, mayor será la ventaja. Un índice negativo indica la existencia de un comercio deficitario, siendo ésta más acusada cuanto más pequeño sea el resultado obtenido.

preparaciones (5,72 por 100) y automóviles de cilindradas superiores a 1.500 cm<sup>3</sup> (7,89 por 100). Por el lado de las compras también se advierte una alta concentración en valor en unos pocos productos: medicamentos, componentes para aviones, aparatos electromédicos, telefonía y sus componentes. En suma, es claro que el comercio cruzado está muy centrado en sectores de alto contenido tecnológico como corresponde a dos zonas de alto nivel de desarrollo económico.

### 3.2. Comercio intraindustrial

Con el fin de concretar la naturaleza de los intercambios que responden a la teoría de las ventajas competitivas, hemos calculado el índice de comercio intraindustrial (ICI) agregado para la UE con respecto a Estados Unidos, así como el sectorial con el fin de indagar en las distinciones más significativas. Es importante señalar que ha sido empleada la desagregación al nivel de 6 dígitos (subpartidas) de la Nomenclatura del Sistema Armonizado Arancelario, con lo cual evitamos los sesgos que se producen cuando se parte de una clasificación excesivamente agregada<sup>3</sup>. Asimismo, conviene apuntar respecto a su interpretación, que de los resultados alcanzados debemos esperar

<sup>3</sup> El índice de Grubel y Lloyd (1975) ha sido el empleado para medir los intercambios intraindustriales. Viene determinado por la siguiente expresión:

El índice sectorial:

$$ICI = \left[ 1 - \frac{|X_{ij} - M_{ij}|}{X_{ij} + M_{ij}} \right]$$

El índice agregado:

$$ICI = \left[ 1 - \frac{\sum_j |X_{ij} - M_{ij}|}{\sum_j (X_{ij} + M_{ij})} \right]$$

$X$  = exportaciones;  $M$  = importaciones;  $i$  = país;  $j$  = producto

Los valores del índice se encuentran acotados entre 1, si todo el comercio es de naturaleza intraindustrial y 0, si no hay intercambios de este tipo. Los resultados de los 22 sectores considerados han sido obtenidos mediante el cálculo de medias aritméticas ponderadas por la importancia que adquiere cada producto dentro del comercio global del sector al que pertenecen. El índice agregado se calcula del mismo modo, utilizando la ponderación de cada uno de los sectores respecto al volumen de comercio total de la UE con EEUU.

valores elevados dado que, como señala Carrera (2007) ha sido contrastado empíricamente en diferentes trabajos, este tipo de comercio resulta más intenso o está positivamente correlacionado con el nivel de desarrollo de los ámbitos geográficos comparados, con el tamaño medio de los mercados de los países que comercian y con la existencia de fronteras comunes, mientras que estaría negativamente correlacionado con las diferencias en las estructuras de las demandas y dotación de recursos, con la distancia entre los países que comercian y con el nivel de barreras al comercio.

Dado que en términos generales la dotación relativa de factores es semejante en la UE y EEUU, el comercio está principalmente basado en la preferencia por la variedad en el consumo de bienes que existe en ambos mercados y, paralelamente, el alto nivel de renta per cápita amplía considerablemente el rango de productos que encuentran atractivo mercado a ambas orillas (Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, 2003). A fin de contrastar la trayectoria, para el período 1970 a 2000, del comercio exterior entre la Unión Europea y Estados Unidos, la Subdirección General de Estudios del Sector Exterior (2003b) realizó un trabajo empírico para medir la intensidad del comercio intraindustria. Dicha investigación utiliza el ICI de Grubel y Lloyd y, a partir de la base de datos Chelem, con una desagregación de 68 categorías de bienes diferentes, concluye que a pesar de ser el comercio de la UE con EEUU el más importante desde el punto de vista de los intercambios intraindustriales, no obstante se contrasta que la intensificación de este tipo de comercio entre ambas áreas geográficas en los últimos treinta años, aunque se ha producido, ha sido discreta. El índice agregado y sectorial del comercio intraindustrial UE-EEUU en el período 2007-2011 se presenta en la Tabla 5.

El comportamiento reciente que presentan los índices confirma pocas variaciones respecto a lo que muestran estudios previos. Particularmente, los productos energéticos, alimenticios, las materias primas y, en general, en el sector primario, los índices suelen ser escasamente representativos, ▷

TABLA 5  
 ÍNDICES DE COMERCIO INTRAININDUSTRIAL UE-EEUU

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Agregado</b> .....	<b>0,50</b>	<b>0,52</b>	<b>0,54</b>	<b>0,53</b>	<b>0,53</b>
<b>Productos agropecuarios</b>					
Productos animales .....	0,35	0,41	0,30	0,21	0,24
Productos lácteos .....	0,06	0,07	0,01	0,03	0,06
Frutas, legumbres plantas .....	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12
Café, té .....	0,12	0,13	0,14	0,11	0,12
Cereales y sus preparaciones .....	0,29	0,28	0,40	0,42	0,37
Semillas oleaginosas, grasas y aceites .....	0,07	0,06	0,08	0,07	0,08
Azúcares y artículos de confitería .....	0,32	0,31	0,22	0,24	0,24
Bebidas y tabaco .....	0,18	0,20	0,20	0,20	0,20
Algodón .....	0,16	0,10	0,19	0,15	0,06
Otros productos agropecuarios .....	0,44	0,41	0,47	0,45	0,39
<b>Productos no agropecuarios</b>					
Pescado y sus productos .....	0,09	0,08	0,12	0,18	0,10
Minerales y metales .....	0,38	0,39	0,42	0,36	0,37
Petróleo .....	0,15	0,34	0,29	0,37	0,35
Productos químicos .....	0,54	0,54	0,56	0,56	0,60
Madera, papel, etc. ....	0,38	0,38	0,39	0,38	0,39
Textiles .....	0,47	0,49	0,52	0,49	0,50
Prendas de vestir .....	0,27	0,29	0,32	0,33	0,32
Cueros, calzado, etc. ....	0,40	0,46	0,44	0,43	0,42
Máquinas no eléctricas .....	0,65	0,67	0,68	0,69	0,65
Máquinas eléctricas .....	0,59	0,62	0,67	0,67	0,70
Material de transporte .....	0,39	0,40	0,42	0,38	0,39
Manufacturas no especificadas .....	0,73	0,74	0,74	0,73	0,76

Fuente: Comtrade y elaboración propia.

ya que los intercambios comerciales dependen, básicamente, de su tenencia o disponibilidad para abastecer mercados externos. Así, es clara la inexistencia de comercio intraindustrial en la práctica totalidad de los subsectores incluidos en productos agropecuarios. En productos lácteos, café y té y bebidas y tabaco los índices inferiores a 0,20 muestran las ventajas desfavorables más acusadas de los Estados Unidos en relación a la UE y, por tanto, sectores en los que predomina el comercio interindustrial, dado que el país americano es un gran importador de estos bienes.

La dimensión del comercio intraindustrial es más significativa en los productos no agropecuarios, cuyos índices, con toda lógica, indican que estos intercambios suelen ser más representativos en manufacturas. El comercio intraindustrial afecta a un número de partidas arancelarias con un peso significativo dentro de los sectores de máquinas eléctricas (el sector con índices más elevados), así como a máquinas no eléctricas, productos químicos y un conjunto amplio de industrias no especificadas en la tabla de datos (índices superiores a 0,7). En las industrias tradicionales, como los tex-

tiles las ventajas competitivas también están presentes en el comercio bilateral, siendo menores en cuero, calzado y prendas de vestir. La diferente especialización comercial en material de transporte en cada área no trae consigo una reversión clara de comercio interindustrial a intraindustrial.

#### 4. Consideraciones finales y conclusiones

Con carácter general, la relación comercial de la UE con EEUU se puede calificar como buena, a pesar de los diversos conflictos y diferencias comerciales existentes, los cuales surgen de la existencia de marcos legislativos muy diferentes y cuya solución no siempre resulta sencilla al estar en juego cuestiones relacionadas con la salud, el medio ambiente o por tratarse de legislaciones que recogen soluciones técnicas muy diferentes para un mismo asunto, haciendo difícil su compatibilidad (Sánchez, 2010). Esta ausencia de armonización en la legislación económica y en las instituciones en ambos bloques responde a que los modelos económicos europeo y norteamericano continúan ▷

siendo distintos en valores y preferencias entre sus ciudadanos (Stienberg, 2007).

Estos contenciosos se tratan periódicamente en las cumbres bilaterales entre ambas zonas, siendo ése el marco propicio para resolverlos de manera amistosa, si bien en muchas ocasiones la mayor parte de los conflictos se ha llevado al Sistema de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC.

Desde 1995 hasta febrero de 2013 se han presentado 456 disputas en la OMC. De ellas, la Unión Europea ha participado o está inmersa en 87 casos como parte reclamante (ofensivas) y en 73 casos como demandada (defensivas). Por su parte, Estados Unidos ha sido o está actuando como reclamante en 105 casos y como demandada en 119. En las disputas bilaterales, la UE ha demandado a EEUU 32 veces, mientras que el país norteamericano ha actuado como reclamante contra los estados comunitarios en 19 ocasiones.

Una parte de los contenciosos no ha dado lugar al establecimiento de un Grupo Especial o Panel, esto es, la apertura de un conflicto que se ha de dirimir por parte del OSD, dado que en la fase previa de consultas bilaterales la reclamación presentada, por uno de los dos bloques, ha sido resuelta o terminada o, incluso, no ha avanzado el contencioso quedando paralizado en esa fase previa sin que se iniciara el proceso de solución de diferencias en los órganos institucionales de la OMC. En otros casos, a pesar de conformarse el Panel, el mismo no llega siquiera a constituirse.

Un análisis de los principales conflictos comerciales entre la UE y EEUU desde la creación de la OMC hasta el año 2000 puede verse en Pérez-Durántez (2000). Entre los contenciosos más significativos que merecen ser reseñados cabe destacar los siguientes: medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (caso Airbus-Boeing); leyes, reglamentos y metodología para el cálculo de los márgenes de *dumping* (*zeroing* o reducción a cero); el trato arancelario otorgado a determinados productos de tecnología de la información; medidas que afectan a la carne y productos cárnicos (hormonas); régimen para la importación, venta y distribu-

ción de plátanos. Otros conflictos cerrados que abrieron discrepancias comerciales entre la UE y EEUU son el caso defensivo para la UE sobre organismos genéticamente modificados, el caso de las ventajas fiscales aplicadas por EEUU a las *Foreign Sales Corporation*, la Ley de Compensación por continuación del *dumping* (Enmienda BYRD) o un caso antiguo que tuvo gran trascendencia pero pronta resolución conocido como la Ley Helms-Burton.

Lo cierto es que aunque los contenciosos suelen acaparar toda la información con una gran resonancia mediática, en realidad afectan a un porcentaje poco significativo en el comercio UE-EEUU, no sobrepasando el 2 por 100 del comercio bilateral<sup>4</sup>.

En un contexto internacional cada vez más liberalizado y en coherencia con su pertenencia a la OMC, el planteamiento general de la Política Comercial de la UE es el de favorecer el comercio internacional, eliminando las trabas tanto a las importaciones como a las exportaciones (Buitrago y Romero, 2013)<sup>5</sup>. Para ello cuenta con dos instrumentos complementarios: la firma de acuerdos comerciales y la liberalización de intercambios con unas normas comerciales menos restrictivas y más transparentes.

A nivel general, hasta el momento presente, se ha manifestado un cierto interés político por mejorar y estrechar las relaciones económicas entre la UE y EEUU propiciando el desarrollo de diferentes iniciativas, pero más allá de declaraciones y colaboraciones no se ha llegado a plasmar la firma de un acuerdo comercial que sirva para fortalecer las relaciones entre ambas áreas geográficas.

Con el anuncio en febrero de 2013, por parte del presidente estadounidense Obama y la ratificación de los representantes comunitarios, de abrir las negociaciones para la consecución de una Zona de Libre Comercio entre la UE y EEUU se prevé un escenario en el que se puedan aprovechar con ▷

<sup>4</sup> Este porcentaje es la valoración que da el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España en su publicación anual «El sector exterior en 2006».

<sup>5</sup> Una síntesis de cómo se instrumenta la Política Comercial de la UE puede consultarse, entre otros, en el manual de estos autores.

mayor intensidad las oportunidades de beneficio mutuo que ahora existen en las relaciones de comercio exterior.

El arranque de las conversaciones formales en el mes de julio de 2013 con un calendario previsto de negociaciones de entre 1,5 y 2 años puede dar como resultado el mayor acuerdo comercial del mundo, algo que se viene persiguiendo desde hace más de medio siglo. El interés por concluir unas negociaciones con éxito busca cubrir varios objetivos: en primer lugar, se trata de dar un empuje, consolidación y mejora de las relaciones de las economías del Atlántico Norte; en segundo lugar, con la ratificación de un acuerdo comercial se acentuaría el liderazgo económico de ambas potencias en el mundo y se haría frente al imparable ascenso y creciente competitividad de los países asiáticos, especialmente China y, por último, se persigue dinamizar unas economías occidentales desarrolladas que sufren de manera particular la peor crisis económica desde los años treinta, si bien este escenario también puede dificultar la consecución del acuerdo.

A lo largo del trabajo se han puesto de manifiesto aspectos puntuales en las relaciones comerciales existentes entre la UE y EEUU en el último quinquenio. Las características que están presentes en los flujos de comercio constituyen un marco de referencia para evaluar el alcance e impacto comercial que puede producir el futuro nuevo acuerdo comercial. Del patrón existente en los intercambios se pueden extraer algunas apreciaciones a modo de conclusión. Así, en un plano global destacar que son economías altamente interdependientes abarcando en conjunto las 2/5 partes del comercio mundial. La posición que ocupa de principales clientes y proveedores de las dos zonas en su comercio bilateral es muy asimétrico. La UE-27 encuentra a EEUU como cliente en el 6 por 100 de sus exportaciones, mientras que en sentido inverso los países comunitarios son destino del 18 por 100 de las ventas norteamericanas. La posición también es radicalmente opuesta en el caso de las importaciones (4 por 100 frente al 17 por 100).

En suma, en términos porcentuales, la relación comercial es más intensa desde el lado americano hacia el europeo, si bien se viene observando una desviación de comercio con protagonismo importante de China y México en sus lazos comerciales con EEUU. No obstante lo anterior, el balance comercial permanece con saldo favorable para la UE desde 1996, estando presente éste en la mayor parte de los países que representan una cuota destacada de comercio con EEUU.

A pesar de que el nivel de protección medio actual es bajo, siendo mayor en la UE (5,3 por 100) que en EEUU (3,5 por 100), no obstante, dado el volumen de comercio tan importante, cercano a los 3.000 millones de dólares diarios, la supresión de los aranceles en unos flujos tan masivos produciría un estímulo en la demanda interna en ambas orillas del Atlántico. La consecución de un proceso más liberalizador sería, a priori, más beneficioso para los agentes norteamericanos que soportan mayores barreras arancelarias en productos industriales, pero sobre todo en primarios, en tanto que los productores europeos tendrían que soportar un mayor desafío ante ese escenario. Además, las consecuencias que se derivarían del futuro acuerdo no sólo se concretan en la rebaja de tarifas, sino que podrán beneficiar al sector productivo que podría planificar mejor y más adecuadamente sus estrategias con un impulso adicional en la inversión y con ganancias en la competitividad empresarial.

Las oscilaciones propias del comercio exterior entre zonas geográficamente distantes y afectadas por diferentes factores coyunturales, no cabe duda que alteran y producen altibajos en los intercambios que se realizan entre sí. Ello se traduce en las dificultades para aproximar un patrón estable en los flujos a nivel sectorial o de productos concretos. De este modo, si atendemos a los indicadores que se han presentado al analizar la naturaleza sectorial en los intercambios UE-EEUU podemos reseñar como aspectos significativos los siguientes: en primer lugar, señalar que los datos de la estructura sectorial reflejan un patrón comercial prácticamente invariable en los últimos años con ▷

una alta concentración del comercio exterior en productos manufacturados, tanto del lado exportador como importador (95 por 100 frente al 5 por 100 en productos primarios); las estructuras comerciales bilaterales son muy similares pudiendo consolidarse y acrecentarse con la consecución de una zona de libre comercio sin que ésta pueda afectar gravemente a ninguna de las dos zonas; los agentes económicos en Estados Unidos podrían obtener, con carácter general, mayores beneficios con la consecución de un acuerdo comercial más liberalizador, sobre todo en aquellos sectores primarios, aunque también en productos manufacturados dado que en la UE se observan ventajas comparativas decrecientes en casi todas las partidas arancelarias a lo que se une el diferente nivel medio de protección arancelaria; no se advierten cambios en la naturaleza de los intercambios intraindustriales.

En suma, del análisis conjunto de la naturaleza del comercio exterior a nivel sectorial se puede concluir, por un lado, que dado que no es determinante ni la sustituibilidad ni la complementariedad entre las producciones de los bienes comercializables entre la UE y EEUU, ello debe permitir avanzar en las negociaciones que permitan la consecución de una zona de libre comercio que otorgaría beneficios tanto para los países comunitarios como para el país norteamericano por el aumento de los flujos comerciales bilaterales. Por otro lado, a pesar de partir de niveles arancelarios diferentes, el nivel de protección existente no debe representar un obstáculo, máxime si se parte de unos aranceles poco importantes en aquellas partidas arancelarias que concentran el mayor valor en el comercio bilateral. Pueden ser otras barreras no arancelarias a las que habrá de hacer frente el proceso negociador, superando los principales conflictos comerciales que están presentes en la actualidad u otros que puedan aparecer.

## Bibliografía

- [1] BUITRAGO, E.V. y ROMERO, L. (2013): *Economía de la Unión Europea*, Pirámide, Madrid.
- [2] CARRERA TROYANO, M. (1997): «Comercio intraindustrial en España. Determinantes nacionales», *Información Comercial Española*, nº 765, pp. 95-114.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2013): *La Unión Europea y los Estados Unidos entablarán la negociación de un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión*, Nota Informativa, Bruselas 13 de febrero de 2013.
- [4] GRUBEL, H.G. y LLOYD, P.J. (1975): *Intra-industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, MacMillan, Londres.
- [5] MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO y COMERCIO (2007): «El sector exterior en 2006» *Boletín de Información Comercial Española*, nº 2916.
- [6] UNITED NATIONS (2013): *United Nations Commodity Trade Statistics Database*, disponible en: <http://comtrade.un.org/>.
- [7] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (varios años): *Perfiles arancelarios en el mundo*, Publicaciones de la OMC, Ginebra.
- [8] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (varios años): *Estadísticas del comercio internacional*, Publicaciones de la OMC, Ginebra.
- [9] PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA, I. (2000): «Conflictos comerciales entre la UE y EEUU. Análisis de los problemas y su desarrollo en el marco del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2658, pp. 3-12.
- [10] RODIL, O. y LÓPEZ, J.A. (2011): «Efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre el comercio de México: creación e comercio y especialización intraindustrial», *Revista de Economía Mundial*, nº 27, pp. 249-278.
- [11] SÁNCHEZ MUÑOZ, A. (2010): «La actual política comercial de Estados Unidos y la iniciativa nacional de exportaciones del presidente Obama», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2992, pp. 19-26.
- [12] STIENBERG, F. (2007): «Las relaciones económicas entre la Unión Europea y Estados Unidos», *Economía Exterior*, nº 42, pp. 129-136.
- [13] STIENBERG, F. (2013): «Hacia el Área de Libre Comercio del Atlántico Norte», *Diario Expansión*, 14 de febrero de 2013. ▷

[14] SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (2003): «Las relaciones comerciales de la Unión Europea y los Estados Unidos», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2760, pp. 3-8.

[15] SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR (2003b): «El patrón del comercio mundial: comercio interindustrial e intraindustrial», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2765, pp. 3-13.



*Máximo Santos Miranda\**

## **LAS AYUDAS PÚBLICAS A LA BANCA EUROPEA: EL CASO PARTICULAR DEL SISTEMA BANCARIO ITALIANO**

Italia es un país que está atravesando, al igual que otros países del sur de Europa, por enormes dificultades financieras, fruto entre otros muchos factores de su elevado nivel de deuda pública, que se sitúa entre los más elevados del mundo. Sin embargo, y a pesar de las enormes dificultades por las que está atravesando su economía, su sistema bancario no se está viendo tan afectado como otros sistemas bancarios europeos por la crisis financiera internacional. En el presente trabajo se analizan las ayudas recibidas, y las compara con las de otros sistemas bancarios europeos, así como los riesgos futuros a los que se enfrenta el sistema bancario italiano, que pueden revertir la situación que se ha venido produciendo hasta el momento.

**Palabras clave:** ayudas, sistema bancario italiano, Monte dei Paschi.

**Clasificación JEL:** G15.

### **1. Introducción**

La quiebra de Lehman Brothers, en el otoño del año 2008, obligó a las autoridades de los países más desarrollados del mundo a intervenir de forma urgente en los sistemas bancarios nacionales. Las medidas tomadas implicaron la puesta en marcha de medidas económicas excepcionales no vistas desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Instituciones financieras de gran envergadura y tradición, en el último semestre del año 2008, se vieron obligadas a suspender pagos o tuvieron que ser rescatadas, bien por las autoridades nacionales o bien por otras instituciones competidoras del sector privado y todo ello en un muy breve espacio de tiempo. Estos graves acontecimientos, no sólo pusieron en tela de juicio la

viabilidad de la industria bancaria en su conjunto, sino que incluso, en algunos momentos, se llegó a vaticinar el final del mismísimo capitalismo. Las autoridades se vieron así obligadas a tomar medidas de urgencia, muchas veces contradictorias y no coordinadas, con el objeto de evitar el pánico en los mercados y un posible colapso del sistema financiero. Estas medidas de apoyo que implicaron fuertes desembolsos económicos por parte de los Estados, aumentaron fuertemente los déficits públicos, que eran ya en muchos casos, antes del inicio de la crisis financiera internacional, muy elevados.

Fueron numerosas las entidades bancarias que han tenido que ser rescatadas, tanto en Europa como en Estados Unidos, desde el último trimestre del año 2008 a la actualidad. Sin embargo, esto no ha sucedido en el caso de Italia, en donde ninguna entidad ha sido rescatada hasta el momento. De todas formas, la no nacionalización de ninguna entidad bancaria no implica que el Gobierno italiano no concediera ▷

---

\* Departamento de Economía Aplicada en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Versión de mayo de 2013.

**TABLA 1**  
**AYUDAS DE ESTADO A LOS SISTEMAS BANCARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB ENTRE LOS AÑOS 2007 Y 2009**  
 Entidades afectadas por países

	2007	2008	2009	País	Nº entidades
Zona euro (% PIB) .....	3	30	30	Austria .....	3
Estados Unidos (% PIB).....	0	55	48	Bélgica.....	5
Reino Unido (% PIB).....	6	56	72	Francia .....	1
				Alemania .....	13
				Irlanda .....	4
				Italia.....	0
				Holanda.....	4
				UK .....	5

Fuente: elaboración propia. Thomsom Reuters.

desde el inicio de la crisis una serie de ayudas a su sistema bancario en forma de avales o compra de activos. Pero el calado de estas ayudas fue muy inferior en todo caso a la del resto de sistemas bancarios europeos, ya que el Gobierno italiano no intervino ninguna entidad ni entró en su capital en los primeros cinco años de la crisis. Este hecho constituye una verdadera excepción dentro del panorama bancario europeo.

El objetivo de este trabajo es el de comparar las ayudas públicas que recibió el sistema bancario italiano con las recibidas por el sistema bancario europeo y cuál ha sido el resultado de tales ayudas. Adicionalmente se explicarán cuáles han sido las razones que explican las peculiaridades de la banca italiana durante el periodo de crisis en comparación a la crisis general de la banca europea.

## 2. Ayudas recibidas por la banca europea entre los años 2008 y 2010

Entre los años 2008 y 2010 las ayudas estatales concedidas a los sectores bancarios nacionales fueron muy cuantiosas, alcanzando en la zona euro en los años 2008 y 2009 el 30 por 100 del PIB de la eurozona. Gran parte de esas ayudas consistieron en la concesión de avales a las entidades financieras, aunque en otros casos las ayudas supusieron la entrada directa en su capital pasando a ser los Estados, en muchos casos, el accionista mayoritario de las grandes entidades bancarias del país. Esto ocurrió, por ejemplo, en Irlanda donde el

Estado pasó a ser el mayor accionista de las cuatro mayores entidades del país o en el Reino Unido donde se nacionalizaron entidades tan importantes como el Royal Bank of Scotland o Lloyds.

Adicionalmente a la concesión de las ayudas públicas nacionales, el Banco Central Europeo (BCE) o el Banco de Inglaterra también se han esforzado en proporcionar liquidez a los diferentes sistemas bancarios europeos. Esta liquidez fue fundamental para el funcionamiento del sistema financiero europeo en un momento en que la desconfianza entre entidades bancarias europeas cerró los mercados interbancarios europeos.

El hecho es que a 31 de diciembre del año 2011 según datos proporcionados por la Comisión Europea, la banca europea habría recibido unas ayudas desde que se inició la crisis financiera global en el año 2008 por un total de 1,6 billones de euros. De esta cifra 1,1 billones corresponderían a avales y 409.000 millones de euros a medidas de recapitalización y tratamiento de activos tóxicos. ▷

**TABLA 2**  
**LIQUIDEZ PROPORCIONADA POR EL BANCO CENTRAL EUROPEO A LOS SISTEMAS BANCARIOS NACIONALES COMO PORCENTAJE DEL PIB A CIERRE DEL AÑO 2011**

País	Liquidez del BCE
Irlanda.....	87,79
Grecia .....	61,46
Portugal.....	27,65
Países Bajos.....	26,90
España.....	16,83
Italia .....	12,65
Francia .....	10,89
Bélgica .....	9,54
Austria.....	4,50
Alemania.....	2,16

Fuente: OCDE.

TABLA 3  
CRECIMIENTOS ANUALES DEL PIB EN ITALIA

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>(1)</sup>
Crecimiento del PIB en %	1,5	-1,3	-5	1,3	0,4	-2,2	-1,8

(1) Previsiones de la OCDE publicadas el 3 de septiembre del año 2013. La previsión de la OCDE de noviembre del año 2012 preveía una caída del PIB Italiano del 1 por 100.

Fuente: *Banco d'Italia*.

TABLA 4  
VOLUMEN DE LA DEUDA PÚBLICA ITALIANA

Año	Deuda pública en millones de euros	Deuda como porcentaje del PIB
2007 .....	1.602.069	103,30
2008 .....	1.666.461	106,10
2009 .....	1.763.559	116,40
2010 .....	1.842.826	119,20
2011 .....	1.897.179	120,70
2012 .....	1.988.658	127,00
2013 .....	2.074.987 <sup>(1)</sup>	130,40 <sup>(2)</sup>

(1) A 30 de junio del año 2013.

(2) Previsiones del Banco Central Italiano. Informe julio 2013.

Fuente: *Banco d'Italia*.

Este régimen de apoyos públicos que debía finalizar en el año 2011 recibió la autorización por parte de la Comisión Europea para que se prorrogasen durante los años 2012 y 2013 debido a la inconclusa labor de restauración de la confianza y de la necesidad de reestructuración del sector.

Sin embargo, a pesar de todas las ayudas públicas concedidas y de que una aparente estabilidad ha vuelto a los mercados financieros, el crédito no ha vuelto a las economías europeas lo que ha traído consigo la caída del PIB de varios países.

### 3. Ayudas recibidas por el sistema bancario italiano

#### 3.1. Introducción: situación de la economía italiana al inicio de la crisis

Italia se enfrenta a la crisis financiera internacional después de años con unos niveles de crecimiento de su producto interior bruto muy inferiores a los de la mayoría de las economías europeas y con unos niveles de deuda pública muy superiores a los de todos los países miembros de la Unión Europea. El inicio de la crisis implicó fortísimas

caídas del PIB italiano, que en el año 2009 alcanzó el 5 por 100, cifra que desde el final de la Segunda Guerra Mundial no había sucedido en el país. Este hecho junto con el elevadísimo nivel de deuda condicionaron enormemente la conducción de la política económica del país, lo que incluso implicó que un tecnócrata, Mario Monti, accediera al poder en el año 2011 sin que hubiera sido elegido tras unas elecciones democráticas.

Estos hechos hicieron que el país atravesara por enormes dificultades en la colocación de su deuda pública, y que se hiciese necesario llevar a cabo una serie de planes de consolidación fiscal que elevaron de forma notable la presión fiscal, que ya era muy elevada, y que se tuvieron que acometer diversos planes de recorte del gasto en medio de un clima creciente de descontento social.

Sin embargo, y a pesar de todos los condicionantes anteriormente enumerados, el sistema bancario italiano no se ha visto tan afectado como los de la mayoría de los sistemas bancarios del resto de Estados europeos. Las ayudas concedidas no sólo han sido muy inferiores sino que hasta el día de hoy, ninguna entidad italiana ha sido intervenida. Sólo una entidad está atravesando grandes dificultades, Monte di Paschi di Siena, pero por el ▷

TABLA 5  
AYUDAS PÚBLICAS APROBADAS A FAVOR DE LA BANCA ITALIANA

Ayudas	Importe máximo de las ayudas
1. Emisión de bono perpetuo convertible	12.000 millones de euros
2. Aval del Estado para nuevas emisiones de deuda	Se fijaron límites máximos por entidad
3. Intercambio de deuda bancaria por pública	40.000 millones
4. Emisión del "Tremonti bond"	12.000 millones de euros

Fuente: elaboración propia. Ministerio del Tesoro.

momento no ha sido intervenida. Sus dificultades financieras están estrechamente relacionadas con la compra al Banco de Santander en el año 2008 de otra entidad italiana, Antonveneta, por un precio muy elevado. Es decir, la debilidad de esta entidad es debida a un error en la valoración de una entidad competidora adquirida y no tanto a las causas comunes que han provocado la crisis en las principales entidades bancarias mundiales. El caso específico de esta entidad será tratado en el último punto de este apartado, debido a su excepcionalidad.

### 3.2. Ayudas públicas recibidas por el sistema bancario italiano

Entre los años 2008 y 2012 ninguna entidad de crédito italiana ha sido intervenida, aunque algunas hayan recibido apoyos públicos y ello, sin duda, ha constituido una excepción en los sistemas bancarios europeos. Las ayudas públicas acordadas en los primeros trimestres de la crisis consistieron básicamente en la concesión de avales públicos para las emisiones de deuda bancaria con unos vencimientos de entre tres meses y cinco años y en el canje de deuda privada por deuda pública. Destacar que todas estas ayudas se concedieron a entidades financieras solventes y que en ningún caso se alcanzaron los límites máximos previstos, a pesar de que cuando estas ayudas fueron aprobadas, numerosos estudios las consideraban insuficientes.

El primer paquete de medidas aprobado destinaba entre 10.000 y 12.000 millones de euros a reforzar el core capital<sup>1</sup> de los bancos. La inyec-

<sup>1</sup> Relación en porcentaje que existe entre el capital básico (compuesto por el capital y las reservas) del que se puede disponer inmediatamente,

ción de capital se instrumentó a través de un bono convertible perpetuo cuyo cupón sería fijado por ambas partes (el Tesoro y la entidad bancaria) y que computaría como Core Tier 1. Todo este proceso sería estrechamente supervisado por el banco central italiano que vigilaría atentamente la estabilidad del sistema financiero y tomaría la decisión final acerca de la necesidad de eventuales aumentos de capital.

El Banco de Italia controlaría, muy estrechamente, la distribución de dividendos de aquellas entidades bancarias que presentasen debilidades en su estructura de capital y que hubieran accedido a las ayudas públicas.

Por otra parte, el Gobierno italiano avaló nuevas emisiones de deuda de los bancos con vencimiento de entre 3 meses y cinco años<sup>2</sup>, así como dispuso un sistema de intercambio de deuda bancaria por bonos del Tesoro. Estas tres medidas sólo estaban abiertas a entidades solventes y los tipos de interés que se fijaran estarían de acuerdo a las directrices marcadas por el Banco Central Europeo. Todo el proceso estaría estrechamente supervisado por el banco central italiano que vigilaría que las entidades solicitantes dispusiesen del capital social adecuado. Estas medidas tendrían una duración máxima hasta el 31 de diciembre del año 2009, sin que en el Decreto que las instrumentaba se previese ningún tipo de prórroga. ▷

frente al valor de las deudas a las que hace frente la entidad financiera por sus operaciones. En definitiva es el coeficiente de solvencia de los bancos que mide la fortaleza financiera del banco desde el punto de vista del regulador.

<sup>2</sup> El Gobierno italiano se comprometió a que las garantías para las emisiones con un plazo de vencimiento superior a tres años no superarían el 25% del total garantizado por el Estado. También se fijarán límites a los importes que puede recibir cada entidad.

Por su parte, el banco central italiano (Banca d'Italia) estableció una línea limitada de un mes de duración para el intercambio de instrumentos financieros (con una calificación crediticia mínima de BBB) por bonos públicos, por un importe máximo de 40.000 millones de euros. Todas estas ayudas en su conjunto perseguían, además de sostener al sistema bancario en su conjunto, no disparar el déficit público que, como comenté anteriormente, era uno de los objetivos económicos básicos a lograr. Es de destacar que ninguna entidad bancaria italiana ha sido nacionalizada o intervenida en los primeros años de la crisis como sucedió en otros países, sino que en el peor de los casos las entidades afectadas recibieron una serie de ayudas estatales que serían reembolsables a precios de mercado.

La Comisión Europea aprobó, el 11 de noviembre del año 2008, parte de las medidas llevadas a cabo por el Gobierno italiano para sortear la enorme crisis de liquidez que atravesaba en aquellas fechas el sistema financiero internacional. Sin embargo, pospuso la aprobación de la primera medida de recapitalización de las entidades con problemas. En conjunto, la Comisión estimaba que las medidas adoptadas por el Gobierno italiano eran una manera adecuada de enfrentarse a las turbulencias por las que atravesaban los mercados financieros a finales del año 2008. Además, la Comisión señaló que este sistema no era discriminatorio porque podían beneficiarse de las ayudas todos los bancos que operaran en Italia, se preveía el pago de intereses de mercado y además el programa de ayudas establecía una serie de salvaguardias para evitar abusos.

El 20 de febrero del año 2009, el Gobierno italiano con la intención de ayudar a los bancos a reforzar su capital (core tier 1) aprobó el conocido como Tremonti Bond, llamado así porque su impulsor fue el ministro de economía Giulio Tremonti. Este Tremonti bond consistía en la emisión de obligaciones bancarias especiales emitidas por los institutos de crédito, cuyas acciones cotizaban en bolsa y que estuvieran en condiciones financieras

sanas. Estos títulos serían adquiridos por el Ministerio de Economía y perseguían, por una parte, reforzar el capital de los bancos y, por otra, favorecer la concesión de créditos a familias y empresas. Con el estallido de la crisis las restricciones de liquidez del sistema paralizaron el flujo de crédito hacia las empresas y los particulares, con lo que la actividad económica se detuvo enormemente. Era necesario reestablecer lo antes posible estos flujos para relanzar la economía.

El proceso funcionaba del siguiente modo, la banca que solicitaba la emisión de estos títulos dirigía su petición al banco central italiano y al Ministerio de Economía, al menos treinta días antes de la emisión de los títulos. El Banco de Italia realizaba en ese momento un examen profundo sobre la necesidad patrimonial del instituto bancario, actual y futura, así como de su perfil de riesgo (incluyéndose además en el análisis la evolución de los *credit default swap* –CDS– o seguros de impago y de la evolución del *rating* de la entidad). En caso de que el Banco de Italia diera su visto bueno a la operación, se enviaría inmediatamente una comunicación a la Comisión Europea por si estimaba que la ayuda concedida vulneraba la competencia en el mercado.

La banca que emitía estos títulos debía, al mismo tiempo, suscribir una carta de intenciones con el Ministerio de Economía en la que se comprometía a:

1. Garantizar la plena disponibilidad de crédito a favor de los particulares y de las pequeñas y medianas empresas manteniendo en los tres años sucesivos a la concesión de la ayuda unos niveles de crédito, al menos no inferiores, que los existentes en el bienio 2007-2008.

2. Suspender, por al menos 12 meses, el cobro de las cuotas hipotecarias de aquellos trabajadores que estuviesen percibiendo un subsidio de desempleo, como consecuencia de la pérdida de su puesto de trabajo por la crisis.

3. El banco debía suscribir un código ético que pusiese límites a las remuneraciones de sus ejecutivos y de los operadores de mercado. Con ello se ▷

**Características del Tremonti Bond**

1. **Eran títulos subordinados:** en el caso de que la banca tuviera problemas de insolvencia serían reembolsados al mismo tiempo que lo fuesen las acciones ordinarias, es decir, posteriormente a que hubieran sido reembolsadas todas las deudas no subordinadas del emisor.
2. **Eran títulos híbridos:** a medio camino entre las obligaciones y las acciones. Por otra parte, eran títulos convertibles en acciones del instituto emisor sólo cuando así lo deseara la propia entidad bancaria afectada.
3. **Eran bonos perpetuos:** nominalmente no tenían vencimiento y al mismo tiempo podían ser reembolsados por la entidad bancaria en cualquier momento. Para que se produjese su reembolso era necesaria la aprobación del banco central italiano que tenía que acreditar que este reembolso no comprometía la estabilidad de la entidad financiera en cuestión.

pretendían frenar las escandalosas remuneraciones que habían venido percibiendo los directivos de diversas entidades bancarias europeas y que finalmente habían tenido que ser rescatadas con dinero público.

Era el Tesoro el que al final decidía la suscripción o no de los títulos así como del importe a suscribir. Para ello tendría en cuenta la necesidad de fondos de la entidad solicitante, así como el no inundar el mercado de títulos de deuda pública.

La emisión de títulos tendría que estar situada en un valor comprendido entre el mínimo necesario respecto a los objetivos a conseguir y no debería ser como regla superior al 2 por 100 del importe total de la actividad de todo el grupo bancario ponderado por los niveles de riesgo. El importe además vendría limitado por el resto de necesidades del sistema bancario, teniéndose en cuenta la evolución de los mercados financieros internacionales. Con la intervención gubernamental la entidad beneficiaria no podría superar el nivel Tier 1 del 8 por 100. El tipo de interés que la banca pagaría por este tipo de títulos sería creciente en el

<sup>3</sup> Este préstamo subordinado no podía rendir más del 15 por 100.

TABLA 6  
ENTIDADES QUE SOLICITARON EL TREMONTI BOND

Bancos	Importe solicitado
Banco Popolare.....	1.450
Banca Monte dei Paschi di Siena (MPS).....	1.900 (año 2009)
Banca Popolare Milano .....	500
Credito Valtellinese.....	200
Banca Monte dei Paschi di Siena (MPS).....	1.600 (año 2012)
Total.....	5.650

Fuente: *Elaboración propia. Ministerio del Tesoro.*

tiempo<sup>3</sup> y sólo se podría pagar cuando existe beneficio distribuable. Con ello se pretendía incentivar que la entidad beneficiada pagase la ayuda lo antes posible, al ser el coste creciente en el tiempo, sin que al mismo tiempo se viera afectada su viabilidad por un pago demasiado temprano.

El Gobierno estaba dispuesto, a través de este instrumento, a poner a disposición de los bancos entre 10.000 y 12.000 millones de euros. Sin embargo, un estudio realizado por el Deutsche Bank estimaba que, para que todo el sistema bancario alcanzase un nivel Tier-1 del 8 por 100, serían necesarios alrededor de 18.000 millones de euros. Por otra parte, la Unión Europea estimaba que esta cifra debería estar comprendida entre los 15.000 y los 20.000 millones de euros. La cifra final de las ayudas concedidas fue muy inferior a todas las estimaciones llevadas a cabo y es que muchas entidades prefirieron acudir a los mercados privados de capitales antes que acudir a las ayudas públicas.

La primera entidad que solicitó la emisión de estos bonos fue el Banco Popolare<sup>4</sup>. El 14 de ▷

<sup>4</sup> El Banco Popolare nace como grupo el 1 de julio del año 2007 tras la fusión del Banco Popolare di Verona e Novara y la Banca Popolare Italiana. El grupo Banco Popolare está conformado por las siguientes entidades: Banca Aletti, Cassa di Risparmio di Pisa, Cassa di Risparmio di Lucca, Cassa di Risparmio di Livorno, Cassa di Risparmio di Imola, Banca Popolare di Lodi, Banca Popolare di Cremona, Banca Popolare di Verona, Banco di Chiavari e della Riviera Ligure, Banca Popolare di Crema, Banca Popolare di Novara, Credito Bergamasco, Banca San Marco, Banco San Geminiano, Banco San Prospero y Banco Popolare del Trentino. El capital del Banco Popolare contaba, a finales del año 2010, con una presencia de 200.000 socios mutualistas y de unos 110.000 accionistas que no tenían la condición de socios. Era la sexta entidad bancaria del país si atendemos a su capitalización bursátil a finales del año 2010. Además es una entidad de base mutualista y cooperativa que cotiza en bolsa y que, por tanto, contaba con el apoyo financiero de inversores privados.



marzo del año 2011 el importe solicitado fue devuelto y fueron pagados los intereses devengados que ascendieron a 86.443.836 euros. Los fondos fueron obtenidos como consecuencia del aumento de capital<sup>5</sup> llevado a cabo en el mes de febrero del año 2011.

La tercera entidad que solicitó ayuda fue la Banca Popolare di Milano (BPM). Junto a esta solicitud del Tremonti Bond se emitieron por parte de esta entidad 700 millones de euros en bonos de conversión obligatoria. La entidad tiene previsto reembolsar el mismo en el mes de junio del año 2013. La entidad tras el pago de esta ayuda prevé situar su core tier 1 en el 7,5 por 100.

La última entidad que solicitó la ayuda del Tremonti Bond fue el Credito Valtellinese<sup>6</sup>. El bono emitido con un vencimiento previsto para finales del año 2012 fue liquidado a vencimiento. Esta entidad que surgió en el año 1992 fue fruto de la fusión de ocho pequeñas entidades de crédito artesano, bancos populares y alguna caja de ahorros de pequeñas dimensiones<sup>7</sup>. Ocuparía, según datos a 31 de diciembre del año 2009, el puesto decimotercero de las entidades bancarias italianas por volumen de activos.

Esta escasez de ayudas públicas, si las comparamos con las de otras economías occidentales, no quiere decir que las entidades bancarias italianas no hayan tenido la necesidad de recapitalizarse, sino que han obtenido los recursos necesarios de los mercados. Las cinco mayores entidades italianas han acometido importantes ampliaciones de capital entre los años 2010 y 2012, siendo éstas suscritas por accionistas privados exclusivamente y ello lo han hecho en una época en que el acceso a los mercados de capitales ha sido especialmente complicado. Complementando estos aumentos de capital, estas entidades han emprendido desde el

inicio de la crisis ambiciosos programas de reducción de sus costes operativos y de personal, reformando su operativa y adaptándola a las nuevas circunstancias del momento.

Resaltar que tras la realización de las dos pruebas de *stress* a las principales entidades bancarias europeas por parte de la EBA (European Bank Authority) en los años 2010 y 2011, en ambos ejercicios se consideró que las cinco entidades bancarias italianas analizadas (Intesa San Paolo SpA, Unicredit SpA, Banca Monte di Paschi SpA, Banco Popolare SC y Unione di Banche Italiane SCPA (UBI Banca)) estaban suficientemente capitalizadas y que no tenían necesidad de reforzar sus recursos propios. Las cinco entidades analizadas tenían un peso conjunto superior al 55 por 100 de los activos del sistema bancario italiano.

### 3.3. *Las dificultades de Monte di Paschi di Siena*

Antes de analizar las dificultades actuales por las que está atravesando la entidad es preciso dar unas breves pinceladas sobre su origen y accionariado con el objeto de comprender mejor las peculiaridades de una entidad sistémica del sector financiero italiano y de larga tradición histórica.

El banco Monte di Paschi di Siena es la entidad bancaria en activo más antigua del mundo, cuyo origen hay que situarlo en el Monte de Piedad de Siena en el año 1472. Esta entidad fue creada con el objeto de dar asistencia crediticia a las clases sociales más humildes de la provincia de Siena. El cambio de nombre actual se produjo en el año 1624, siendo en la actualidad la tercera entidad bancaria italiana por volumen de activos. Destacar que su principal accionista es la Fundación Monte dei Pachi di Siena, que es una entidad sin ánimo de lucro y cuya finalidad es la de dar apoyo a proyectos sociales dentro del territorio italiano. La entidad cotiza en bolsa desde el año 1999, aunque la Fundación controla más del 50 por 100 de su accionariado. ▷

<sup>5</sup> Fueron suscritas un total de 1.122.980.404 acciones por un contravalor aproximado de 1.988 millones de euros.

<sup>6</sup> Solicitada el 30 de diciembre del año 2009.

<sup>7</sup> Credito Valtellinese, Credito Artigiano, Credito Siciliano, Banca dell'artigianato e dell'industria, credito Piemontese, Carifano-Cassa di Risparmio di Fanno, Banca Cattolica, Credito del Lazio. Actualmente el grupo cuenta con 500 oficinas distribuidas en diez regiones.

Este hecho es ya distintivo dentro del panorama bancario italiano, al ser ésta la única entidad bancaria que tiene a una única fundación controlando tan importante participación. Y es que tras la ley Amato, promulgada en el año 1990, todas las cajas de ahorro italianas, tuvieron que separar, por un lado, su actividad bancaria y su propiedad accionarial, por otro. Las fundaciones que en un principio controlaban el 100 por 100 de la nueva entidad resultante, tuvieron que ir reduciendo su participación para dar entrada a accionistas privados, así como debieron diversificar sus fuentes de ingresos que ya no deberían quedar circunscritas a la actividad de las nuevas entidades bancarias. Sin embargo, la única excepción dentro del panorama italiano es la del Banco Monte di Paschi cuya fundación originaria<sup>8</sup> aún controla más del 50 por 100 de la entidad no adecuándose, por tanto, su estructura accionarial a lo marcado por la ley.

Esta entidad que posiblemente será nacionalizada en unos meses, es la única entidad bancaria italiana que ha pasado, hasta el momento, verdaderas dificultades dentro del sector bancario del país. Un hecho paradigmático en relación con los sistemas bancarios de otros países europeos, cuyos sistemas bancarios han recibido muchas más ayudas públicas que el sector bancario italiano y eso que la economía italiana es una de las que mayores dificultades está atravesando. Dificultades económicas que tienen que ver con la inestabilidad política que viene arrastrando Italia durante décadas y por contar con una de las deudas públicas más voluminosas del mundo.

Las dificultades financieras de Monte dei Paschi comenzaron a finales del año 2007, cuando decidió adquirir la entidad Antonveneta por 9.000 millones de euros al Banco de Santander. Esta entidad, Antonveneta, a su vez había sido adquirida por el Banco de Santander apenas unos días

antes a la entidad holandesa ABN<sup>9</sup>. Esta operación hizo que se agotaran las reservas de la entidad justo al inicio de la crisis financiera internacional.

Este hecho hizo que la entidad tuviera que solicitar el Tremonti Bond en dos ocasiones: la primera en el año 2009 y la segunda en el año 2012. Destacar que de las cuatro entidades bancarias que solicitaron estas ayudas públicas, la única que las solicitó en dos ocasiones fue Banca Monte di Paschi y su importe total es, con mucho, el más elevado de todas.

Adicionalmente a la concesión de las ayudas públicas, la entidad emprendió un proceso de reducción de costes operativos. En este sentido, el 31 de marzo del año 2011, llegó a un acuerdo con los sindicatos para reducir en 400 empleados la fuerza laboral de su centro corporativo central. Esta reducción se está llevando a cabo incentivando las jubilaciones de aquellos empleados que por edad y por años cotizados tengan derecho a percibir una pensión pública. Asimismo, la entidad ha tomado una serie de medidas adicionales con el objeto de mejorar su eficiencia operativa y reducción de costes mediante la mejora de sus procesos informáticos.

Aunque la entidad efectuó una ampliación de capital de 2.000 millones en el año 2011 con cargo a sus accionistas, hay que destacar que gran parte de los fondos obtenidos procedían de la fundación que posee la mayoría accionarial y que fueron proporcionados mediante un crédito bancario concedido por la propia entidad. Este hecho lejos de despejar dudas acerca de la correcta capitalización de la entidad, complica aún más la percepción de la entidad en los mercados financieros.

Sin embargo, a pesar de las ayudas públicas concedidas y de los recortes operativos llevados a cabo por la entidad, en el año 2012 el banco registró unas pérdidas operativas próximas a los 2.000 ▷

<sup>8</sup> La fundación fue creada por el Decreto del Ministerio del Tesoro del 28 de agosto del año 1995 en que se creó la entidad bancaria por un lado y el instituto de derecho público o fundación por otro. El 14 de marzo del año 2001 la entidad pasó de tener naturaleza pública a tener naturaleza privada, lo cual fue aprobado por el Ministerio del Tesoro el 8 de mayo del año 2001.

<sup>9</sup> La Banca Antonveneta fue adquirida por el grupo holandés ABN AMRO en el mes de abril del año 2006. La relación entre ambas entidades se inició en el año 1995 cuando ABN AMRO adquirió un paquete accionarial de Antonveneta. En el año 2007 el consorcio Royal Bank of Scotland, Fortis Bank y Banco Santander adquirieron el grupo ABN, pasando el banco Santander a controlar como parte del acuerdo el banco italiano Antonveneta.

millones de euros<sup>10</sup>, después de registrar en el año 2011 pérdidas de 4.600 millones de euros. Las pérdidas del año 2012 se debieron, en gran parte, a operaciones especulativas en derivados que alcanzaron los 720 millones de euros y que la entidad ocultó al regulador italiano. Este hecho hizo intervenir a la fiscalía, que ha iniciado un proceso judicial contra los dirigentes de la entidad por ocultar estas operaciones de derivados a las autoridades.

La difícil situación por la que atravesaba la entidad la empujó a solicitar ayudas públicas por un importe de 3.920 millones de euros<sup>11</sup> con objeto de fortalecer su capital que se encuentra sumamente deteriorado<sup>12</sup>. Este importe servirá para devolver el anterior tramo de ayudas concedido y que vence en el año 2013 por un importe de 1.900 millones de euros y el resto servirá para situar el core capital de la entidad en el 9 por 100. Sin embargo, la inestabilidad política del país que condujo a la convocatoria de nuevas elecciones en el mes de febrero del año 2013 ha paralizado por el momento las ayudas públicas a la entidad. El nuevo Gobierno italiano de Enrico Letta, todavía no se ha enfrentado a este problema por las profundas divergencias que suscita dentro de la coalición de Gobierno.

La fuerte oposición a las mismas por una gran parte del electorado ponen en cuarentena la concesión de las mismas y la viabilidad de la entidad es puesta en entredicho. Además, el propio programa de ayuda contempla la posibilidad de que en caso de que la entidad no pueda devolver las ayudas en el año 2015, lo cual es muy probable, la deuda se convertirá en acciones de la entidad que serán adquiridas por el Tesoro italiano.

<sup>10</sup> Las pérdidas operativas del banco en el primer trimestre del año 2013 ascendieron a 100,7 millones de euros y ello a pesar de las medidas de reestructuración emprendidas por la entidad en el ejercicio anterior.

<sup>11</sup> El nuevo bono tiene un vencimiento a 31 de diciembre del año 2015. Los intereses a abonar serán del 9 por 100 el primer año y del 15 por 100 el último año.

<sup>12</sup> Las ayudas fueron aprobadas por las leyes 135/12 y 228/12 por las cuales se crearon los Monti Bond o técnicamente denominados «Nuevos instrumentos financieros con la finalidad de proceder al refuerzo patrimonial de Banca Monte dei Paschi di Siena». Las condiciones de los bonos aparecieron publicados en el Decreto Ministerial de 12 de diciembre del año 2012.

#### 4. Conclusiones

Si bien el sistema bancario italiano se ha visto mucho menos afectado que el de otros países de la Unión Europea y ha recibido unas ayudas públicas muy inferiores a las del resto de los grandes sistemas bancarios, la inestabilidad política y la incierta gobernabilidad del país, así como la peculiar crisis de Monte di Paschi puede terminar por afectar a todo el sistema bancario italiano.

La opinión pública, que ha visto aumentar de forma notable su carga tributaria y cómo se han recortado continuamente las prestaciones sociales, se muestra cada vez más contraria a las ayudas públicas a la banca y este hecho puede llevar al sector financiero italiano a un callejón sin salida. No hay que olvidar que los bancos italianos son los principales detentadores y adquirentes de la deuda pública del país, que se encuentra próxima en estos momentos al 126 por 100 del PIB y todo ello con una economía en continuo decrecimiento desde que se inició la crisis financiera internacional. Las consecuencias de la caída dei Monte di Paschi pueden ser similares en Italia a lo que supuso la caída de Lehman Brothers en Estados Unidos en el año 2008.

#### Bibliografía

- [1] ASSOCIAZIONE FRA LE BANCHE ESTERE IN ITALIA (2010): Veinticinque anni di banche e operatori esteri in Italia. Il Contributo al sistema economico e finanziario del paese. Editorial Franco Angeli,
- [2] AYADI, R.; SCHMIDT, R. y CARBÓ, S. (2009): Diversidad en el sector bancario europeo, Centre for European policy Studies.
- [3] BANCA D'ITALIA (Diversos ejercicios): Estadísticas de la economía Italiana.
- [4] CARBAJO, A. (2011): «Italia: La crónica de una crisis aplazada». *Cuadernos de Información Económica*, nº 224. Funcas. ▷

- [5] COMMISSIONE NAZIONALE PER LA SOCIETÀ E LA BORSA (CONSOB) (2009-2012): Hechos relevantes Monte dei Paschi, Banco Popolare, Banca Popolare Milano y Credito Valtelinese.
- [6] FERNÁNDEZ DE LIS, S. y RUBIO, A. (2011): «La nueva dimensión global de la Banca». *Papeles de economía española*, nº 130: El futuro del sector bancario. Funcas
- [7] GIORDANO, F. (2007): Storia del sistema bancario italiano, Donzelli Editore.
- [8] LA FRANCESCA, S. (2004): Storia del sistema bancario italiano, Editorial: il Mulino.
- [9] PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (2011): El futuro del sector bancario. Funcas.
- [10] SUTTON, A. (2010): Bank state aid in the financial crisis, Centre for European policy Studies (CEPS).

*Jorge Andreu Arasa\**

## AGENCIAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA. UNA APROXIMACIÓN POSITIVA

De todos es conocido el impacto de la dotación de infraestructuras en la competitividad de una economía. En estos años de limitación presupuestaria ganan protagonismo mecanismos alternativos a la provisión de determinados servicios por parte del sector público. El uso del modelo CPP (colaboración público privada) en la prestación de servicios relacionados con las infraestructuras del transporte, la energía, el agua y la sanidad, entre otros, debe ser garantía de eficiencia en un momento en el que existe una particular limitación en la capacidad de financiación de actividades tan necesarias. En este marco se pretende analizar, a la luz de la experiencia, las circunstancias que condicionaron la creación de agencias de CPP en algunos países OCDE así como algunas de las tareas desarrolladas por éstas, haciendo particular hincapié en la evaluación de proyectos y en el buen gobierno. Se concluye este ejercicio de aproximación positiva al concepto de agencia de CPP planteando las preguntas a responder cuando resulte oportuna la creación de la misma.

**Palabras clave:** infraestructuras, servicios públicos.

**Clasificación JEL:** H54, L98.

### 1. Las colaboraciones público privadas

La colaboración público privada (CPP) implica la sustitución en el suministro de servicios relacionados con infraestructuras<sup>1</sup> del sector público por el sector privado. La participación de capital privado en la gestión de aquellos relaja la restricción presupuestaria y genera ganancias de eficiencia bajo ciertos supuestos. Esas ganancias de eficiencia deben ir más allá del diferencial del coste de financiación que debe soportar el inversor privado con respecto al público.

De cara a desarrollar proyectos de CPP que cumplan con los anteriores preceptos es preciso<sup>2</sup>:

- Que se pueda contratar la calidad de los servicios prestados. Si se puede determinar la calidad del servicio a contratar con claridad, resultará sencillo ligar pagos a prestación de servicio y se minorarán los costes de posibles renegociaciones.
- Que parte del riesgo sea transmitido al sector privado<sup>3</sup>. Los proyectos CPP están sujetos a múltiples riesgos, riesgos relacionados con retrasos en ▷

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de junio de 2013.

<sup>1</sup> Además del concepto de infraestructura tradicional, que hace referencia fundamentalmente a las relativas al transporte, energía, telecomunicaciones y gestión de aguas y residuos, el modelo CPP también es de aplicación a la provisión de servicios relacionados con infraestructuras sociales tales como la educación y la sanidad.

<sup>2</sup> FMI (2006).

<sup>3</sup> Eurostat considera fundamental a la hora de definir un proyecto como CPP, quien soporta una mayor parte del riesgo. Quedan fuera del balance del sector público los CPP en los que el sector privado se implica suficientemente, algo que ocurre cuando asume el riesgo de construcción y bien el riesgo demanda o el riesgo de disponibilidad. En ocasiones lo anterior no basta, y se debe analizar lo contratado respecto a la propiedad del activo una vez vencido el periodo concesional.

la construcción y sobrecostes, problemas con la disponibilidad y calidad de los servicios prestados, incertidumbre sobre las necesidades futuras de servicios, etcétera. Una correcta transferencia de riesgo y rentabilidad desde el Gobierno hacia el sector privado es necesaria para optimizar el beneficio social de la participación del sector privado en el proyecto.

– Que exista competencia, o una regulación que incentive la conducta socialmente optimizadora por parte del agente privado. El sector de las infraestructuras tiende a ser un sector de limitada competencia. Se trata de un sector con importantes costes fijos que tiende a presentar estructuras de monopolio natural. Es, en el proceso de licitación de un proyecto que se desarrollará por medio de un modelo CPP, cuando se introduce la competencia, que habrá de continuar en el tiempo por medio de un modelo de regulación de tarifas para limitar los beneficios del monopolista.

– Que exista un marco institucional adecuado. Solo el compromiso político, el buen gobierno y una legislación que apoye el desarrollo de estos proyectos permitirán al sector privado entrar en contratos a largo plazo con garantías de que el Gobierno cumplirá en lo que le corresponda.

– Que el Gobierno desarrolle la capacidad técnica necesaria para el desarrollo de este tipo de proyectos. El Gobierno tendrá que ser capaz de gestionar un programa de CPP en su fase de identificación de proyectos y priorización así como de garantizar que lo anterior resulta consistente con los objetivos de política económica, particularmente con los de la política fiscal.

– Que las consecuencias presupuestarias sean consideradas y contabilizadas debidamente. El hecho de que los proyectos CPP puedan escapar al control presupuestario no implica necesariamente que se sea permisivo a la hora de contabilizar sus efectos en el gasto, ni que se trate de un modelo cuyo mayor beneficio sea la contabilización fuera de balance. Una buena transparencia en este aspecto puede ayudar a que el objetivo último, cuando se emplea el modelo CPP, sea efectivamente el de

suministrar servicios de la forma más eficiente posible.

Particular atención merece, en mi opinión, de cara a que los programas de CPP alcancen los objetivos esperados, todo lo relacionado con la existencia de un marco institucional adecuado.

## 2. El marco institucional

La creciente restricción presupuestaria ha supuesto un progresivo incentivo por parte de las autoridades de la mayor parte del mundo desarrollado a llevar a cabo proyectos de suministros de servicios relacionados con infraestructuras a través del modelo CPP.

En este marco cobra especial sentido la creación de unidades de CPP, unidades dedicadas a potenciar la capacidad del Gobierno de gestionar correctamente los riesgos ligados a la realización de proyectos CPP. Dadas las sumas de dinero empleadas en estos proyectos, la duración de los contratos, la importancia de repartir correctamente los riesgos y su complejidad, la gestión de CPP exige un alto nivel de capacitación.

En este artículo trataremos de analizar el común denominador de aquellos países en los que existen agencias a nivel nacional para desarrollar este tipo de actividad<sup>4</sup>. La correcta implementación de estas agencias podría ser sinónimo de éxito en la implementación del modelo CPP como forma de provisión de servicios relacionados con infraestructuras. La Comisión Europea (2003) y las Naciones Unidas (2007) han sugerido la importancia de tener unidades dedicadas exclusivamente a esta actividad como paso intermedio al desarrollo de un plan nacional de CPP.

En este sentido, no existe una posición única acerca de qué es una agencia de éxito. El Banco Mundial considera que son aquellas que facilitaron transacciones que atendían a las necesidades de la pobla- ▷

<sup>4</sup> En el Anexo 1 se recoge clasificación sobre países OCDE que tienen o no una unidad específica de gestión de CPP.

ción presuponiendo que aportaban valor por dinero (*Value for Money*, VfM) y que cumplían con el respectivo código de buen gobierno, concluyendo que estas agencias deben estar incardinadas en el Tesoro en sistemas parlamentarios, o en la Oficina del Presidente en el caso de regímenes presidencialistas.

Este artículo tratará de dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles deben ser las funciones de una agencia de CPP? ¿Dónde debe estar situada? ¿Cómo se debe financiar?

- ¿Qué papel deben jugar las agencias en el procedimiento de licitación de los proyectos?

- ¿Qué lecciones se pueden aprender de los países que se encuentran inmersos en procedimientos de creación de una unidad de CPP?

Finalmente, se tratarán dos aspectos de la mayor importancia para lograr que los CPP sean sinónimo de eficiencia asignativa de recursos, siguiendo la definición que de aquellas da el Banco Mundial:

- La evaluación del modelo CPP y su comparación con el suministro tradicional de infraestructuras a través del modelo VfM.

- La aplicación de códigos de buen gobierno en estas estructuras.

### 3. Agencias de CPP. Teoría positiva<sup>5</sup>

Definimos una Agencia de CPP como aquella organización creada con la ayuda parcial o completa de la Administración para garantizar la existencia de capacidad suficiente para crear, desarrollar y evaluar una multiplicidad de proyectos CPP.

Estas Agencias pueden proveer apoyo técnico y capacidad institucional, promocionar el modelo CPP e incluso suministrar financiación directa a los CPP.

<sup>5</sup> Para esta parte del artículo se sigue el análisis realizado por la OCDE sobre una muestra de 18 Agencias de CPP (Alemania, Corea, Reino Unido, Victoria (Australia), Sudáfrica, Chequia, Dinamarca, Flandes, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Holanda, Nueva Gales del Sur, Polonia y Portugal).

#### 3.1. Temas sobre los que existen posiciones divergentes

Existen diferentes posiciones respecto a la necesidad de constituir una agencia para desarrollar un Programa Nacional de CPP<sup>6</sup>, así como respecto a las funciones que dicha Agencia debiera desempeñar.

A continuación se presentan algunas de las cuestiones en las que existen posiciones divergentes.

##### 3.1.1. Agencia con dedicación única a los CPP

Entre los aspectos de crear una unidad especializada en CPP que son susceptibles de opinión favorable o desfavorable, resultan dignos de destacar: la posibilidad de separar la formulación de política de infraestructuras e implementación de proyectos, la posibilidad de crear equipos de conocimiento y experiencia dentro de la Administración que trabajen de forma complementaria, la posibilidad de actuar con procedimientos de licitación homogéneos, y el efecto de demostrar un mayor grado de compromiso político.

Lo anterior debe ser atemperado por las razones que llevan a la creación de la mencionada unidad; tipo de instituciones preexistentes, tipo de proyectos a desarrollar a través del modelo CPP y el grado de compromiso del Gobierno con el proyecto.

Veamos algunos ejemplos.

En el caso de Corea, por ejemplo, la Agencia surge como respuesta a múltiples preocupaciones; La falta de conocimiento entre los tecnócratas para desarrollar y evaluar CPP, la limitada transparencia y el reparto de riesgos poco eficiente y atractivo para los potenciales inversores.

En el caso de Sudáfrica, la creación de una unidad de CPP tuvo que ver con el intento de filtrar posibles proyectos que no aportasen VfM a la vez que se evitaba, en la medida de lo posible, lanzar un mensaje de intervención arbitraria. ▷

<sup>6</sup> Para más detalle sobre pros y contras de la creación de una Agencia de CPP, consultar Anexo II.

En Portugal la razón de ser de la creación de una Agencia fue el limitado éxito de la primera generación de CPP en garantizar la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo, los retrasos y sobrecostos en la fase de construcción, las rigideces en los procedimientos y la limitada capacidad del sector público para liderar el proceso de supervisión.

### 3.1.2. Localización y funciones de la Agencia

#### *Sobre la localización*

Existen tres modelos alternativos a este respecto: agencia independiente; unidad independiente localizada dentro del Ministerio de Finanzas y una o múltiples unidades clasificadas por sector.

1. La agencia independiente. El modelo completamente independiente puede ser una agencia del Gobierno o una sociedad propiedad parcial o completa de la Administración. En este caso la coordinación entre la Administración y la agencia se realiza a través de la Secretaría General ubicada en un Ministerio central que regula el trabajo de la agencia y autoriza los proyectos.

La creación de una agencia independiente facilita la participación del sector privado pero a la vez genera potenciales problemas de buen gobierno como el conflicto entre la búsqueda del máximo beneficio por parte del inversor privado y la existencia de VfM por parte del sector público. Existe también el peligro de que una agencia de CPP promueva el uso de este modelo de ejecución de proyectos de infraestructuras para justificar su propia existencia.

Para evitar los posibles conflictos que puedan surgir en el caso de agencias independientes resulta necesario el cumplimiento de códigos de conducta claros que contribuyan a maximizar la transparencia de los procesos. Es necesario también que los incentivos en función de los cuales el equipo de profesionales contratado por la agencia es remunerado, estén alineados con los objetivos del Gobierno, es decir, que los CPP generen VfM.

2. La agencia integrada en el Ministerio de Finanzas. En ocasiones se ha considerado que la ubi-

cación de esta unidad en el Ministerio de Finanzas, donde existe un elevado grado de especialización en la toma de decisiones relativas a procesos de inversión, puede ser la óptima. La desventaja de proceder de esta forma es que siempre cabría la posibilidad de que las preferencias políticas, y no el análisis coste-beneficio, sean las que definan los proyectos a realizar en régimen de CPP.

3. Las agencias sectoriales. También en este caso existen justificaciones favorables y contrarias. Nadie mejor que el personal especializado del sector para llevar a cabo el diseño y la ejecución de proyectos de su especialidad. Por otra parte, la transparencia e independencia debiera ser importante para evitar sesgos subjetivos en la toma de decisiones de esta unidad. Sería además necesario establecer un mecanismo de coordinación entre las diferentes agencias sectoriales de CPP.

#### *Sobre las funciones*

Algunas de las funciones que puede incorporar la agencia son:

– Asesoramiento relativo al marco jurídico, incluyendo definición de sectores elegibles, modelos óptimos de CPP<sup>7</sup>, asuntos relativos al procedimiento así como a la resolución de conflictos.

Decisión sobre si un proyecto debe llevarse a cabo o no. La agencia realiza en ocasiones la tarea de *gate-keeper* en determinados momentos del proyecto, desde la evaluación preliminar hasta la aceptación del contrato firmado por las partes. La posición de la agencia puede resultar preceptiva.

– Apoyo técnico al Gobierno en diferentes fases de identificación, evaluación, procedimiento y gestión del contrato.

– Creación de capacidad institucional.

– Promoción de CPP en el sector público y privado así como en foros internacionales.

Antes de entrar en detalle sobre las principales conclusiones de una aproximación positiva a este ▷

<sup>7</sup> La valoración del riesgo por parte del sector público y privado puede ser diferente. El sector público suele emplear tasas de descuento sociales que no incorporan prima de riesgo mientras el sector privado suele emplear tasas de descuento muy superiores.

asunto, podemos ya avanzar que en el marco OCDE, cuando existen agencias, la mayor parte están localizadas en el Ministerio de Finanzas (Reino Unido, Bélgica, Japón). Algunos países, menos, tienen agencias independientes (Corea, Portugal) y agencias en los Ministerios de Gasto (Dinamarca).

En cuanto a las funciones, el apoyo técnico y el papel de liderazgo en aplicación de políticas públicas son generalizados. Más de la mitad de las 18 agencias analizadas desarrolla actividades de promoción de CPP (11) y poco menos de la mitad (8) desarrolla actividades de desarrollo institucional.

### 3.2. Principales conclusiones derivadas de estudios realizados al respecto<sup>8</sup>

#### 3.2.1. Justificación, funciones y financiación de las agencias de CPP<sup>9</sup>

##### *Justificación*

El marco institucional preexistente juega un papel significativo a la hora de determinar si un país precisa una Agencia de CPP. Aunque existen argumentos a favor y en contra, un importante número de países OCDE ha creado agencias. La creación de la agencia muestra el compromiso del país por el modelo CPP, y demuestra la existencia de capacidad por parte de la administración para gestionar este tipo de proyectos. Se limitan los posibles problemas en la gestión de proyecto.

##### *Funciones*

Todas las agencias de CPP realizan tareas de apoyo técnico y asesoramiento sobre políticas públicas. Como decíamos antes, la mayor parte de las agencias realizan asimismo tareas de capacitación institucional y de promoción de los CPP.

Sólo una minoría de las agencias de CPP da luz verde a los proyectos. Las agencias cuya opinión resulta preceptiva están ubicadas en los Ministerios de Finanzas de los respectivos países/regiones (Reino Unido, Victoria-Australia y Sudáfrica).

##### *Localización*

Hay múltiples alternativas en este sentido, desde la unidad dentro de un Departamento en el Ministerio de Finanzas, una unidad independiente del Ministerio de Finanzas pero imbricada a través de un Secretariado, incluso la configuración de la propia agencia como un CPP. Cabe también la posibilidad de que la agencia esté en uno/cada uno de los ministerios de gasto.

##### *Financiación*<sup>10</sup>

Las agencias se pueden financiar con subvenciones públicas o con tarifas cargadas a los usuarios de sus servicios o con una combinación de ambos. En el caso de que la financiación proceda de tarifa, éstas pueden cubrir o no los costes de la actividad realizada.

La financiación de la agencia suele estar condicionada por la ubicación de la agencia así como por las prácticas generales del Gobierno.

##### *Los recursos humanos de las agencias CPP*

La actividad regular de las agencias de CPP precisa perfiles con especialización en economía, finanzas, regulación, procedimiento y comunicación. Resulta importante ofrecer paquetes atractivos para poder captar empleo cualificado del sector privado que puede no existir o precisar de formación intensiva en el sector público. Como el sector público tiene capacidad limitada para competir en términos puramente monetarios con el sector privado, será necesario que lo haga en otras condiciones laborales de los empleados. ▷

<sup>8</sup> En esta parte se sigue a Farrugia, Reynolds y Orr (2008) y OCDE (2010).

<sup>9</sup> Para más detalle consultar Anexo III.

<sup>10</sup> Para más detalle consultar Anexo IV.

### *Evaluación de una agencia de CPP*

Resulta complicado medir la eficiencia de una agencia de CPP basándose sólo en el rendimiento del programa de CPP de un país. Se debe medir si la agencia realiza o no las funciones para las que ha sido creada; la calidad de su asesoramiento, la calidad del análisis de riesgo que provee, la capacidad para incorporar innovación a los proyectos, y la potenciación del VfM. La evaluación debe huir del número de proyectos realizados bajo el modelo CPP. Más bien al contrario, se podría medir la eficiencia en la actuación de la agencia conociendo el número de proyectos que evitó que se realizaran por un correcto uso de la metodología VfM.

#### *3.2.2. Las funciones de las agencias en el procedimiento de adjudicación y ejecución de los contratos*

##### *Previas al lanzamiento de la licitación*

La fase previa al lanzamiento de una licitación incluye el proceso de iniciación del proyecto, el asesoramiento sobre la viabilidad, el análisis VfM, la presupuestación y la aprobación del proyecto.

De todo lo anterior, lo que ninguna agencia de CPP deja de hacer es el análisis VfM, lo que tiene todo el sentido, pues la razón por la que surgen estas agencias es para garantizar que los proyectos, cuando son realizados por el sector público, aportan valor por encima del tradicional modelo de financiación con cargo a presupuestos.

En todos los países analizados, la opinión preceptiva es la del Ministerio de Finanzas. Tanto si la agencia de CPP se encuentra dentro del mismo, como si está localizada fuera y se coordina a través de una Secretaría General, es el Ministerio de Finanzas quien tiene capacidad dirimente. En todos los países la agencia juega un papel relevante, directo o indirecto en la elaboración del Presupuesto.

##### *Durante la fase de licitación*

Esta fase incorpora la invitación a participar en una licitación, la evaluación de las ofertas, las

negociaciones durante la misma y la aprobación de la oferta.

Generalmente las agencias de CPP juegan un papel limitado en esta fase del proceso respecto a las encargadas de llevar los procedimientos de licitación en el procedimiento estándar. El Ministerio de Finanzas no suele tener un papel destacado en esta fase tampoco.

##### *Después de la adjudicación*

Esta fase incluye la gestión del contrato y la supervisión de los pagos. La mayor parte de las agencias analizadas juegan tan solo un papel indirecto. Es generalmente la agencia que licita (como ya se ha mencionado no suele ser la agencia de CPP) quien se encarga de gestionar esta fase.

### **3.3. El caso de Canadá. Agencia de CPP y Administraciones a diferentes niveles**

Canadá es un país con una estructura administrativa de corte federal. Algunas de sus provincias han creado sus propias unidades de CPP (Alberta, Columbia Británica, Ontario, Quebec).

Analizamos a continuación las características de las agencias de CPP, así como la forma en la que se coordinan:

#### *Agencia de Alberta (Alberta's Alternative Capital Financing Office)*

La unidad de CPP se encuentra ubicada en el Departamento de Finanzas de la provincia.

Sus funciones son las de proveer un servicio de asistencia en el desarrollo de la política de CPP, asistencia técnica a los ministerios de gasto para confirmar que los proyectos aprobados cumplen los requerimientos necesarios para ser llevados a cabo y proveer supervisión y asesoramiento en la fase de planificación, licitación y ejecución. La agencia puede incluso llegar a negociar un proyecto CPP por cuenta del ministerio que licita. ▷

Tiene un Comité especializado en financiación alternativa con representantes del sector privado que asesora al Tesoro en estos casos particulares a petición del mismo.

*Agencia de Columbia Británica (Partnerships British Columbia)*

Creada en 2002 para la gestión de concesiones a largo plazo. El único accionista de esta agencia es el Ministerio de Finanzas de la Columbia Británica.

Asesora y da apoyo técnico a las organizaciones públicas que evalúan, estructuran e implementan CPP, incluyendo ministerios, corporaciones de la corona, autoridades sanitarias, consejos educativos, etcétera, es decir, da servicio a las autoridades que juegan un papel determinante en los CPP en cualquier sector de gasto.

La agencia tiene tres unidades; la unidad de servicios asesora en el desarrollo de políticas relativas a CPP y buenas prácticas (provee servicios de asesoramiento legal y de procedimiento y se encarga de la gestión del conocimiento y de la investigación). La unidad de desarrollo se encarga del desarrollo de los proyectos, del gobierno corporativo y del desarrollo de mercado. Existe una tercera unidad dirigida a la gestión de la financiación interna y administración.

El Consejo de Administración de la Agencia reporta al Ministerio de Finanzas apoyándose para ello en el Comité de Auditoría y Control y el Comité de Recursos Humanos.

*Agencia de Ontario (The Ontario Infrastructure Project Corporation)*

Se encarga de la gestión de proyectos de infraestructuras a excepción de los relativos al sector energético no nuclear.

Suministra apoyo técnico a los ministerios, promueve el desarrollo del mercado de CPP y financia determinados proyectos.

La Agencia tiene 5 unidades: la unidad de proyectos, que gestiona la planificación, el procedi-

miento, la negociación y la gestión del proyecto. La unidad de asesoramiento de proyectos, que se encarga de desarrollar y planificar la financiación y procedimientos de licitación alternativos a los tradicionales. La unidad de préstamos, que se encarga de financiar a bajo coste oportunidades para construir y desarrollar infraestructura municipal. Las anteriores se completan con la unidad de recursos humanos y personal y con la unidad de procedimiento de energía nuclear.

El Consejo de Administración se apoya en 3 Comités: el Comité de Auditoría, (responsable de la gestión de riesgo y el reporte financiero), el Comité de Crédito y Riesgos (responsable de que las operaciones cumplan la política de riesgo crediticio y de riesgo de activo-pasivo aprobada por el Consejo de Administración, recomendar políticas y supervisar el perfil de riesgos) y el Comité de Remuneración y Buen Gobierno, encargado de la emisión y supervisión del código de buen Gobierno en la Agencia.

*Agencia de Quebec (Agence des partenariats public – privé du Quebec)*

La Agencia asesora en la implementación y estructura de los CPP. Provee asistencia técnica en todo lo relativo a evaluación, selección y negociación de proyectos, así como apoya en la fase de ejecución.

La Agencia está organizada en varias unidades que cubren cada uno de los ministerios de gasto. Se financia tanto de ingresos vía tarifas recibidas de los ministerios de gasto que usan sus servicios, como de subsidios del Gobierno.

Entre los Comités en los que se apoya el Consejo de Administración se encuentran el de Auditoría, el de Crédito y Riesgo y el de Remuneración y Buen Gobierno.

*Infraestructuras de Canadá (Infrastructure Canada)*

Creada en 2002, depende de la cartera de Transporte, Infraestructura y Comunidades. ▷

Esta Agencia es el principal instrumento del Gobierno de Canadá en lo relativo a infraestructuras, colaborando en la definición de la forma de dar respuesta a las necesidades de servicios en Canadá y en la provisión de apoyo técnico a las iniciativas en este sector. Coordina el plan de infraestructuras del país, incluyendo las actividades desarrolladas por los departamentos federales y diferentes agencias.

La Agencia dispone de 3 fondos para financiar su actividad: PPP Fund, Building Canada Fund y Border Crossing Fund. El primero de ellos tiene por objetivo financiar proyectos CPP y los otros dos exigen para participar en la financiación de un proyecto de infraestructuras, que los potenciales beneficiarios realicen una valoración sobre las posibilidades de ejecutar el proyecto por medio de un CPP.

#### *PPP Canada Inc.*

Es una compañía que identifica y analiza proyectos federales que persiguen financiación del PPP Fund del que dispone Infraestructuras de Canadá.

#### *Conclusiones*

Parece que tiene sentido que en países descentralizados existan agencias a nivel regional que permitan un mejor conocimiento de las necesidades de los votantes a la hora de valorar la oportunidad de proveer determinados servicios relacionados con infraestructuras. Para proyectos de ámbito suprarregional deberá ser una agencia con capacidad de definición/decisión en este marco la que deba gestionar los proyectos CPP. Las agencias regionales deberán coordinar su acción con la Agencia nacional de forma que resulte eficiente la provisión de servicios por la Administración central y la periférica.

#### **4. Value for money**

La evaluación de proyectos, una de las pocas responsabilidades que parece tener toda Agencia de CPP, exige la aplicación de ciertos criterios para determinar

si aquellos tienen sentido o no<sup>11</sup>. Los criterios empleados suponen generalmente la respuesta a cuatro preguntas de forma consecutiva: tiene sentido el proyecto, es decir, ¿es realizable desde el punto de vista técnico y supera el mínimo análisis coste beneficio? ¿Existe mercado para el proyecto, es decir, es éste atractivo desde el punto de vista comercial? ¿Generará mayor valor el proyecto si se desarrolla por medio de un CPP que siguiendo el modelo convencional? ¿Es el proyecto fiscalmente razonable?

#### **4.1. Sobre la viabilidad técnica y económica**

Se trataría de conocer si el proyecto tiene o no sentido, independientemente de que se implemente o no como CPP. Se trataría de confirmar que el proyecto es fundamental evaluadas las prioridades del país. En esta parte se analizaría la viabilidad desde el punto de vista técnico, realizándose además el análisis coste beneficio.

En una primera fase se procede a definir el proyecto, la tecnología que empleará, el *output* que se espera produzca, la gente a la que servirá. Se deben estimar los costes de capital, de operación y mantenimiento, así como los ingresos esperados. Esta definición debe ser suficientemente amplia para poder aplicarse a proyectos ejecutados por medio de modelos CPP u otros.

Definido el proyecto, su viabilidad es contrastada desde diferentes puntos de vista:

- Viabilidad técnica. ¿Se puede implementar el proyecto como se pretende, con tecnología de calidad, sin incurrir en riesgos innecesarios?
- Viabilidad legal. ¿Existen barreras legales al proyecto? Se trata de saber si existen barreras legales a que la administración participe en CPP.
- Viabilidad medioambiental y social. Se trata de saber si el proyecto cumple con la normativa nacional en lo relativo al medio ambiente y restricciones de carácter social. ▷

<sup>11</sup> Para más detalle sobre el procedimiento óptimo de evaluación de proyectos, ir a Anexo V.

En una segunda fase se analizará la viabilidad económica. La mayor parte de los Gobiernos realiza algún tipo de análisis de viabilidad con el fin de determinar si un proyecto supone un buen uso de los recursos de los ciudadanos. Los proyectos son económicamente viables cuando los beneficios económicos exceden sus costes económicos. Generalmente, los costes financieros se aproximan a los costes económicos, aunque los primeros no siempre incorporan todos los costes (particularmente los medioambientales y los sociales). Los ingresos financieros suelen ser un suelo que puede distar bastante del valor desde el punto de vista económico (los beneficios económicos en términos de ganancias de productividad/competitividad derivados de la construcción de una autopista van mucho más allá de los ingresos por peajes de la misma, si es que los hay). Se trata en definitiva del tradicional análisis coste-beneficio y coste-eficacia.

En el caso de los CPP, estos criterios son de aplicación porque lo son en el caso de que los proyectos se atiendan con el procedimiento tradicional, o porque existen requerimientos específicos para proyectos CPP. Tal es el caso de Chile, paradigma del buen Gobierno en el uso de esta forma de atender proyectos de infraestructuras. En Chile, la ley de concesiones establece que la evaluación desde el punto de vista social debe ser realizada por el Ministerio de Planificación previamente a la licitación del CPP.

Esta primera fase resulta trascendental, porque en ella se asientan los pilares de las restantes. La definición del proyecto es la base sobre la que se desarrolla el modelo financiero y el análisis de viabilidad comercial y fiscal, así como el Comparador del Sector Público. El análisis de la viabilidad técnica, social y medioambiental provee de base al análisis de riesgos. El cálculo de costes y demanda servirán como *inputs* iniciales en la modelización financiera y el análisis VfM.

#### 4.2. Viabilidad comercial

Se trataría de conocer si el proyecto puede atraer inversores de calidad ofreciendo rendimientos su-

ficientes. Ésta se confirmaría posteriormente con el resultado del procedimiento de licitación.

Los inversores precisan conocer que el proyecto generará retornos suficientes sin incurrir en riesgos excesivos. La viabilidad comercial se analiza realizando el clásico análisis financiero, es decir, construyendo un modelo financiero y analizando los flujos de caja, retornos y cómo de robusto es un proyecto. Cuando los ingresos recibidos de los usuarios del proyecto son superiores a los costes incrementados en el coste medio ponderado del capital, siendo los riesgos razonables, el proyecto es considerado atractivo. Caso de no alcanzar este nivel los ingresos de los usuarios, la Administración debe acometer el análisis oportuno para calcular el nivel de las contribuciones que debe realizar.

Otras alternativas para analizar la viabilidad comercial son el análisis de lo ocurrido con proyectos similares en la región, o testando el mercado, es decir, presentado los principales parámetros de la operación y analizando las reacciones de los potenciales inversores. Este último caso, el test de mercado, puede ser realizado con mayor solvencia por instituciones con experiencia en el propio sector (IFC<sup>12</sup>) que podrán gestionar la información de forma desinteresada de mejor manera que las propias agencias.

#### 4.3. VfM

Se trataría de conocer si la ejecución del proyecto por medio de un CPP aportaría más «valor por dinero» que hacerlo a través del esquema clásico alternativo. En esta fase se podría comparar múltiples alternativas de CPP, en función de diferentes esquemas de asunción de riesgos, para conocer cuál es la mejor forma de desarrollar el proyecto.

El análisis VfM supone alcanzar una combinación óptima de costes y beneficios en el sumi- ▷

<sup>12</sup> International Finance Corporation; institución a través de la cual el Banco Mundial articula sus políticas de desarrollo del sector privado.

nistro de aquello que quieren los usuarios. Los programas de CPP, incluso los que tienen éxito, exigen una evaluación del valor aportado comparado con la provisión por el medio convencional.

Entre las alternativas posibles para realizar el VfM destacan:

#### 4.3.1. Análisis cualitativo

El análisis cuantitativo es el que generalmente se exige en los países OCDE. En ocasiones no es necesario. Si el sector público no tiene capacidad de ejecutar los proyectos (como consecuencia de las restricciones presupuestarias), o si no existe evidencia clara de que la provisión del servicio por parte del sector privado sea más eficiente que por parte del sector público, incurrir en el coste de cuantificar el VfM puede no tener sentido.

En el caso anterior, bastaría con analizar:

a) Que el CPP se ha estructurado correctamente. Esto implicaría confirmar la correcta distribución de riesgos, que el proyecto integra la fase de construcción y las de operación y mantenimiento, es decir el ciclo de vida completo del proyecto, que facilita la innovación, marcando objetivos en términos de *output* que no de *input*, que se especifica la calidad del servicio prestado, etcétera.

b) Que el CPP generará tensión competitiva en el procedimiento de licitación.

#### 4.3.2. Análisis cuantitativo

##### *El Comparador del Sector Público*

Generalmente implica comparación de la opción CPP elegida frente al llamado Comparador del Sector Público, que evalúa el proyecto caso de ser realizado por el procedimiento convencional en términos de coste.

Este cálculo resulta complicado por los ajustes precisos para realizar una comparación correcta. Se puede hacer de dos formas alternativas.

– Previo al proceso de licitación. El Comparador del Sector Público es analizado con un CPP «som-

bra» o «de mercado», que indicaría el coste esperado. Permitiría identificar si el CPP aportaría valor por dinero antes de entrar los gastos relativos a la elaboración del proyecto de detalle y los derivados del procedimiento estándar. El modelo de referencia para evaluar el CPP es el tradicional modelo financiero. Éste es el caso del Reino Unido.

– Durante el proceso de licitación. El Comparador del Sector Público se compara con el valor ofrecido en el proceso de licitación para conocer si el modelo CPP aporta VfM.

Se ha producido una cierta controversia sobre la utilización del Comparador Público como mecanismo realista para la consecución de su objetivo, garantizar que los proyectos aporten valor por dinero. En el caso del Reino Unido, la crítica de la Cámara de los Lores llevó a la Administración a completar el análisis cuantitativo con una aproximación cualitativa.

En cualquier caso, es relevante saber que existe una cierta complejidad en la evaluación del Comparador.

La discusión comienza por la evaluación del coste de capital, la vida del proyecto y el coste de mantenimiento en el caso de que el proyecto se ejecute por la vía convencional, con cargo a presupuestos.

Esto precisa dos ajustes:

Ajustes por riesgos: el sector público transfiere riesgos al sector privado cuando los proyectos se ejecutan a través de CPP. El retorno de las inversiones del sector privado toma en consideración estos riesgos. También se deberá incorporar estos costes en la valoración del sector público.

Neutralidad competitiva: cuando un proyecto es llevado a cabo por el sector público empresarial, éste presenta una serie de ventajas y desventajas en relación con una empresa privada, que tiene costes e ingresos que la empresa pública no presenta.

Existen, por ejemplo, diferencias importantes en el valor de las cargas impositivas, que de ser menores en el caso del sector público, deberán ser incrementadas oportunamente en el comparador público. ▷

Existen, asimismo, diferencias en la cronología de los pagos a realizar en uno u otro caso, pues en el caso del procedimiento tradicional, la Administración realiza un primer desembolso enorme, mientras que en el caso de los CPP los desembolsos se realizan a lo largo de la vida de la concesión. Estos últimos deberán ser descontados, no existiendo un criterio único sobre la tasa de descuento a emplear a este efecto.

#### *El análisis coste-beneficio*

Hay quien considera esta aproximación más completa que la del modelo VfM. Sin embargo, aunque más completa es también más susceptible de incorporar evaluaciones cargadas de subjetividad. Solo en los casos en los que no sólo se trata de proveer una infraestructura a menor coste, sino de mejorar el servicio provisto, puede el análisis coste-beneficio ser superior al empleo del Comparador del Sector Público, que no es sino una comparativa de costes.

#### **4.4. Responsabilidad fiscal**

Un proyecto CPP puede ser técnica y comercialmente viable, y superar el análisis VfM y no ser sostenible fiscalmente.

Los compromisos fiscales pueden ser directos e indirectos (pasivos contingentes), y las Administraciones deberán valorar ambos.

##### *Directos*

Son aquellos conocidos por el Gobierno caso de emprender un CPP, por ejemplo, los pagos por disponibilidad caso de hacer un hospital siguiendo este modelo.

Entre otros, son costes directos:

- El pago inicial al que se haya comprometido la Administración para garantizar la viabilidad del proyecto, en forma de subsidio o de capital.

- Pagos por disponibilidad, generalmente condicionados a que el activo esté disponible en deter-

minadas circunstancias o el servicio sea prestado a un determinado nivel.

- Peajes en sombra o pagos basados en *output*. La Administración precisa conocer, en definitiva, el nivel de apoyo financiero que precisará un proyecto antes de comprometer fondos en la preparación del mismo. Esta evaluación se puede hacer en términos estáticos, reflejando los pagos a lo largo del tiempo (ésta es la forma óptima de hacerlo a fin de conocer el impacto en el déficit). La evaluación se puede realizar también de forma dinámica, descontando los mismos al momento de la licitación, lo que facilita calcular el potencial impacto en una gestión sostenible de la deuda.

Una vez conocidos, se debe determinar la sostenibilidad de los mismos, proyectándolos a futuro y confirmando que la restricción presupuestaria intertemporal deja margen para ejecutar los proyectos (casos de Brasil, Reino Unido, Francia y Sudáfrica), o estableciendo un techo a los mismos, a los proyectos ejecutados en régimen de CPP (caso de Colombia o Victoria-Australia).

##### *Indirectos (pasivos contingentes)*

Los pasivos contingentes surgen porque existen algunos riesgos cuya cobertura tiene menor coste para la Administración, y que por tanto recaen en ésta<sup>13</sup>.

Podemos definir los pasivos contingentes como aquellos que pueden suceder en el futuro, y cuya ocurrencia queda fuera del control de la Administración. Entre otros, se consideran pasivos contingentes:

- Garantías sobre determinados riesgos: por ejemplo, la compensación de parte de la pérdida de ingresos por ocurrir un acontecimiento imprevisto que desvía una magnitud más allá del límite fijado contractualmente (suelo de demanda o rango del tipo de cambio).

- Cláusulas de compensación: las relativas a los pagos a realizar en caso de fuerza mayor. ▷

<sup>13</sup> Para más detalle ver Andreu, J. (2012).

– Compromisos de finalización del contrato. Compromiso de pago de una cantidad determinada, si el contrato es rescindido por una de las partes por el incumplimiento de otra.

– Garantías de crédito y otros mecanismos de mejora de la calidad crediticia. Son garantías sobre el pago de la deuda comprometida en un determinado proyecto. Se emplean para reducir el perfil de riesgo del prestamista.

De cara a la evaluación de estos costes existen dos caminos alternativos:

a) Análisis de sensibilidad. Consistiría en analizar qué ocurriría en el caso de cambios en las circunstancias que modifiquen el valor de los pasivos contingentes, valorando el cambio en los costes para la Administración. Por ejemplo, se trataría de valorar el coste de una evolución errática de la demanda existiendo una banda de la misma en la que existe un cierto aseguramiento<sup>14</sup>.

b) Análisis de probabilidad. Se puede asignar, como alternativa, una distribución de probabilidad a las circunstancias que puedan afectar al valor del pasivo contingente y calcular el coste resultante en términos de mediana, media o percentiles (el coste en el 90 por 100 de los casos).

El análisis de sensibilidad es el más utilizado, pues el análisis probabilístico exige mucho más *input* y un análisis estadístico complejo.

Realizado el análisis anterior se confirma la sostenibilidad fiscal de estas políticas. En algunos casos, incluso se dota un fondo para hacer frente de forma consistente a la posible evolución de estos riesgos.

## 5. Buen gobierno<sup>15</sup>

El cumplimiento de las consideraciones necesarias para que un CPP genere las ganancias de eficiencia mencionadas en los apartados anteriores se completa con la aplicación de pautas de buen

gobierno. Por definición, el buen gobierno exige la incorporación de los intereses de todos los participantes en los CPP, lo que exige prever los retos que se sucederán en el tiempo y sus posibles soluciones.

Los siguientes son aspectos relevantes del buen gobierno a tomar en consideración.

1. Objetivos, proyectos y comunicación. El buen gobierno exige políticas coherentes que marquen principios claros, identifiquen los proyectos, marquen objetivos y medios para alcanzarlos, con el fin último de conseguir el apoyo de la población a la que los proyectos CPP van dirigidos.

2. Capacidad institucional. Capacidad, instituciones y formación. Los modelos CPP presentan estructuras complicadas que exigen un conocimiento que abunda más en el sector privado que en el público.

Como se mencionaba en el punto 3.2.1, la Administración deberá generar la capacidad necesaria con un mecanismo combinado que establezca nuevas instituciones a la vez que emplee el conocimiento externo a la propia Administración y potencie la formación de su propio capital humano.

Al pasar del marco tradicional al modelo CPP, se requerirán nuevas capacidades para identificar outputs de los proyectos en lugar de *inputs*. Será necesario especificar los objetivos del sector privado y supervisar la ejecución de los proyectos. Será necesario entender la industria con la que se realizarán partenariados y la comunidad financiera que apalancará el proyecto. En definitiva, se precisa desarrollar la capacidad dentro de la Administración en actividades como la negociación, el marco jurídico y el marco financiero.

Como hemos visto antes en este artículo, en ocasiones, procederá la creación de agencias de CPP que den cabida a las nuevas aptitudes. Éstas deberían:

– Crear un *pipeline* de proyectos bien diseñados.

– En países grandes descentralizados, suministrar apoyo técnico y legal a quienes desarrollan los proyectos en las regiones.

– Facilitar el proceso CPP reduciendo el periodo y coste de las licitaciones, estableciendo contratos y procedimientos estándar. ▷

<sup>14</sup> Para más detalle ver Andreu, J. (2012).

<sup>15</sup> UNECE (2007).

– Liderar el programa de CPP. Para ello es necesario que el personal de la agencia sea altamente competitivo.

– Desarrollar el mercado de CPP. Incrementar el diálogo con todos los participantes en el mercado, reportando al sector privado, organizando seminarios regularmente, etcétera. El desarrollo de mercado no deberá incidir negativamente en el carácter independiente de la Agencia.

– Fiscalizar oportunamente los programas de CPP para garantizar que efectivamente sirven a sus objetivos.

– Potenciar programas de formación que estimulen el desarrollo de los CPP, y a la vez, incentivar la colaboración en la construcción de estos programas de las Instituciones Multilaterales, para ser eficientes en la concepción de estos proyectos.

3. Marco legal. Menos, mejor y más sencillo. Los procedimientos judiciales en muchas jurisdicciones son insuficientes y complejos y no alcanzan a garantizar la seguridad e incentivos a inversores en los programas de CPP.

Conviene garantizar la participación de los potenciales inversores en la elaboración del marco legal de forma que éste proteja sus derechos y garanticen su acceso a la toma de decisiones.

4. Riesgo<sup>16</sup>. Aunque la teoría financiera es clara al respecto, estableciendo que debe soportar el riesgo la parte que tiene más capacidad para su gestión, la contratación del mismo queda sometida a numerosos avatares que no garantizan el cumplimiento del axioma anterior. Los CPP permiten la transferencia de riesgo al sector privado, más preparado para su gestión. Para garantizar el buen gobierno, la Administración también debe soportar ciertos riesgos y ayudar a mitigar otros del sector privado.

5. Modelos de licitación que garanticen la transparencia, neutralidad y selección no discriminatoria. Los problemas de buen gobierno relacionados con el procedimiento de adjudicación de contratos incluyen la falta de capacidad para organizar subastas competitivas en las Administraciones loca-

les, la sospecha sobre la limitada transparencia en los CPP y la exclusión de las pymes en los procedimientos de licitación.

La selección en el proceso de licitación deberá realizarse por medio de un proceso transparente, neutral y no discriminatorio que potencie la competencia y que consiga un equilibrio entre la necesidad de reducir la duración y el coste del proceso de licitación.

6. Información, responsabilidad y apoyo. En muchas ocasiones la comunidad a la que han de servir los proyectos no es tomada en consideración, existiendo falta de transparencia y responsabilidad. Poner a los receptores los primeros, garantizando la transparencia de los procesos y la responsabilidad de los que los dirigen, resulta por ello fundamental.

## 6. La creación de una agencia de CPP. Cuestiones sobre las que resolver

Como se puede derivar de lo expuesto a lo largo de este artículo, no existe un único referente de agencia de CPP. Cuando existen, algunas de estas agencias son una unidad de revisión de lo realizado, mientras otras son instituciones que prestan todo tipo de apoyo previo, durante y con posterioridad al proceso de suministro del servicio al ciudadano.

La configuración de una agencia óptima depende, por lo tanto, de los usos y objetivos de la autoridad competente y será muy posiblemente un híbrido de las agencias existentes.

Existe, en todo caso, una importante experiencia en estos temas, que debe ser analizada, así como múltiples grupos de trabajo entre países con amplio recorrido que pueden aportar valor en la conformación de este tipo de entidades, caso de resultar oportunas. En este caso, las autoridades deberán valorar aspectos tales como<sup>17</sup>:

1. Modelo de referencia. ¿Cuál de las Agencias ya existentes es un modelo de referencia, dadas semejanzas y diferencias de corte cultural, político, legal, presupuestario y regulatorio? ▷

<sup>16</sup> Para más detalle ver Andreu, J. (2012).

<sup>17</sup> CRGP (2012).

2. Participantes en el proceso. Resulta importante saber qué participantes en el proceso apoyarían y rechazarían la constitución de este tipo de agencia. Convendría saber cuáles de los participantes se incorporarían al proceso de creación de la agencia y cómo incidiría su postura en el diálogo paralelo a la conformación de la misma.

3. Estructura. ¿Dónde se situaría la agencia? ¿Sería completamente independiente? ¿Se situaría en el Ministerio de Finanzas? ¿Se situaría en cada uno de los ministerios de gasto dotándose el Gobierno de un instrumento de coordinación? ¿Sería una corporación o una *Joint Venture* con el sector privado? ¿Quién la dirigiría? ¿Cómo se decidiría quién la dirigiría?

4. Ámbito de aplicación horizontal y vertical. ¿Será la agencia sectorial? ¿Tendrá capacidad de decisión sobre diferentes sectores (transporte, agua, residuos)? Caso de existir más agencias que áreas ¿cómo se llevará a cabo la coordinación de las mismas? ¿Proporcionará servicios de asesoramiento la agencia sólo a programas de nivel estatal, o lo hará también a las Administraciones periféricas?

5. Mandato y cronología hasta la constitución de una agencia. ¿Será la agencia fundamentalmente una institución supervisora? ¿Se encargará del desarrollo de mercado? ¿Atenderá funciones de formación? ¿Cómo evolucionarán estas funciones con el tiempo? ¿Serán algunas de estas funciones optativas? ¿Serán obligatorias? ¿Se empleará la vía rápida consistente en desarrollo legislativo y/o reglamentario para su constitución? ¿Se empleará una aproximación incremental al problema, empezando como centro de excelencia que desarrolla fundamentalmente funciones de formación e investigación?

6. Financiación. ¿Se financiará con cargo a subvenciones públicas sólo la puesta en marcha de la agencia o de forma continuada? ¿Se podrán cargar tarifas? ¿Habrá un objetivo de rentabilidad e independencia en la agencia respecto a cambios derivados de la evolución política y posibles restricciones presupuestarias?

Si la Administración no dispone de fondos para desarrollar esta actividad, las opciones alternativas

van desde permitir la entrada en el capital social a una empresa privada, dar entrada a organizaciones sin ánimo de lucro, hasta buscar financiación ajena en la banca comercial (la actividad de la agencia se puede diseñar de forma que su Cuenta de Pérdidas y Ganancias sirva de garantía para el préstamo mencionado).

7. Análisis VfM. ¿Qué métrica se empleará para comparar costes y beneficios de suministrar servicios relacionados con infraestructuras por la vía convencional o por la vía de los CPP (evaluación de competencia, transferencia de riesgo, incremento de eficiencia debida a la consideración del ciclo de vida del proyecto de forma conjunta)? ¿Quién habrá de realizar la evaluación? ¿Cómo se garantizará la transparencia y objetividad de este procedimiento?

8. Consultores externos y escalas salariales. ¿Hasta qué punto será necesario contar con consultores externos con conocimiento de múltiples mercados en planificación, estructuración y negociación de transacciones con consorcios privados frente a la posibilidad de contratar funcionarios? ¿Será la agencia capaz de retener talento jurídico, financiero y sobre asuntos de infraestructuras? ¿Será el diferencial salarial entre Administración pública y el sector privado suficientemente bajo para limitar la salida de talento de la Agencia?

9. Estandarización de los contratos. ¿A qué velocidad se producirá la homogeneización? ¿Qué se puede considerar suficiente experiencia dado un contexto legal, comercial y administrativo antes de que las formas contractuales se transformen en contratos homogeneizados sin correr riesgo de homogeneizar malas prácticas?

## Bibliografía

- [1] ANDREU, J. (2012): «Las colaboraciones público privadas. Gestión eficiente de los riesgos. El riesgo de demanda». *Boletín Económico, Información Comercial Española*, nº 3032, pp. 45-55.
- [2] EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE (2011): *State guarantees in PPP; A guide to better evaluation, Design, implementation and Management*, European PPP Expertise Centre. ▷

- [3] FARRUGIA, C.; REYNOLDS, T. y ORR, R. (2008): Public – Private Partnership Agencies: A global Perspective, Collaboratory for Research and Global Papers, Working Paper, n° 39.
- [4] GLOBAL LEGAL GROUP (2007): The International comparative Legal Guide to PFI/PPP Projects 2007.
- [5] GARVIN, M.J. (2007): America’s Infrastructure Strategy: Drawing on history to guide the future, KPMG and Stanford University, pp. 1-48.
- [6] H.M. TREASURY, UNITED KINGDOM (2011): Value for Money Quantitative Assessment User Guide.
- [7] IMF (2006): Public Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risks, IMF, Washington DC.
- [8] INFRASTRUCTURES ONTARIO (2007): Assesing Value for Money; a Guide to infrastructures ontario’s Methodology, Queen’s printer for Ontario, pp. 1-23.
- [9] OECD (2007): OECD Principles for Private Sector Participation in infrastructure, OECD Publishing, Paris.
- [10] OECD (2008): Dedicated Public-private Partnership units. A survey of institutional and governance structures, OECD Publishing, Paris.
- [11] UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (2007): A guide to promoting Good Governance in Public Private Partnerships, United Nations, pp. 13-64.
- [12] YESCOMBE (2007): Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance, Butterworth – Heinemann, Capítulo 10.
- [13] WORLD BANK INSTITUTE (2012): Public Private Partnerships. Reference Guide Version 1.0, Capítulo 2. ▷

## Anexos

ANEXO I CLASIFICACIÓN DE PAÍSES OCDE		
Unidad específica de gestión CPP	Número de países	Países
Si	17	Australia, Bélgica, Canadá, Rep. Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Holanda, Polonia, Portugal y Reino Unido.
No	12	Austria, Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Méjico, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza y Estados Unidos.

*Fuente: OCDE 2010.*

ANEXO II VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CONSTITUCIÓN DE UNA AGENCIA DE CPP	
Argumentos a favor de creación agencia	Argumentos en contra creación agencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite separar política de CPP y ejecución de la misma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La política de CPP y de suministro de servicios de infraestructuras por la vía tradicional se puede hacer por la misma autoridad.</li> <li>Una Agencia puede no tener que separar política de CPP, de ejecución, si tiene capacidad de financiar.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Actúa como centro de conocimiento en preparación, negociación y ejecución.</li> <li>Centralización suele implicar reducción de costes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El conocimiento puede suministrarlo asesores externos en función de los proyectos elegidos directamente por los Ministerios de gasto.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilita el cumplimiento de requisitos como capacidad, VfM y trasferencia de riesgo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los Ministerios de gasto y el Ministerio de Finanzas tienen experiencia en la valoración de proyectos empleando el análisis coste beneficio, así como en la priorización de proyectos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los efectos presupuestarios son tomados en consideración, así como los pasivos contingentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La cercanía de la Agencia al poder político puede limitar la objetividad efectiva de la misma a la hora de decidir qué proyectos afrontar.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Da peso al programa de CPP de un país, atrae potenciales inversores y mejora relaciones con inversores privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La creación de la Agencia puede mandar un mensaje demasiado optimista sobre actividades a realizar en régimen de CPP, frente a otras alternativas de desarrollar los proyectos.</li> </ul>

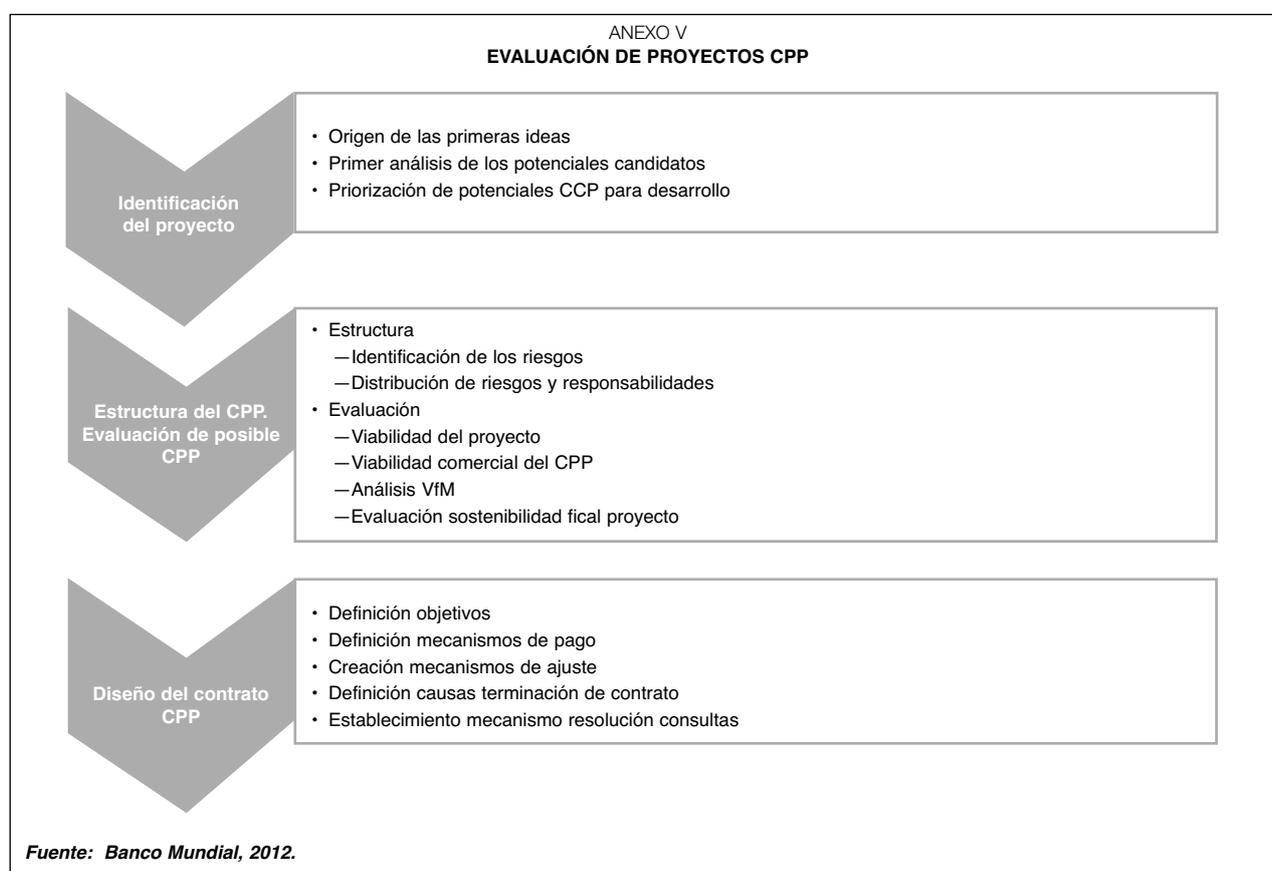
*Fuente: OCDE 2010.*

ANEXO III SERVICIO Y FUNCIONES DE LAS AGENCIA DE CPP EXISTENTES						
	Agencias supervisoras			Agencias completas		
	Francia	South Australia	Sudáfrica	Ontario	Columbia	Reino Unido
<b>Planificación de negocio</b>						
Viabilidad económica.....	I	I	I	D	I/O	I/O
Desarrollar plan negocio.....	I	I	I	D	I/O	I/O
Aprobación proyectos						
Recomienda aprobación.....	D	D	D		D	D
Asesora búsqueda asesor proyecto.....	D	D	D	D	D	D
<b>Procedimiento</b>						
Desarrolla documentación genérica.....	I/O	I	I	I/O	D	D
Apoyo en procedimiento licitación.....	I/O	I	I/O	I/O	D	D
Evaluación ofertas.....	I	I	I	I/O	I/O	I/O
Apoyo en la contratación.....	I	I	I	I/O	I/O	I/O
<b>Implementación del proyecto</b>						
Gestión del proyecto.....				D	D	D
Financiación.....				D		D
Apoyo técnico.....				D	D	D
<b>Desarrollo de mercado</b>						
Determinación mejores prácticas.....	D		D	D	D	D
Relaciones públicas.....			D	D	D	D
Desarrollo política CPP.....		D	D		I/O	I/O
Desarrollo mercado CPP.....	D		D		D	D

Donde I es indirecto y D es directo.  
*Fuente: CRGP 2008.*

ANEXO IV MODELOS ALTERNATIVOS DE FINANCIACIÓN			
	Financiación Gobierno	Tarifas por servicio	A éxito
Reino Unido - carreteras.....	X	X	
Ontario .....	X	X	
Francia .....	X		
Portugal.....	X		
Columbia británica .....	X	X	
South Australia.....	X		
Reino Unido – Partnerships.....	X	X	
Sudáfrica.....	X		

**Fuente: CRGP 2008.**





*José Manuel López Saludas\**

## ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD

El objetivo de este trabajo es, en primer lugar, analizar los últimos datos publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MS) y el Instituto Nacional de Estadística (INE) al objeto de conocer el grado de eficacia del Servicio Nacional de Salud (SNS) y, asimismo, calcular el coste sanitario público per cápita estimativo, teniendo en consideración el doble aseguramiento y los pagos directos por actos médicos de los usuarios del SNS. En segundo lugar, compararemos el coste sanitario per cápita del sector público con respecto al sector privado (modelo Muface) al objeto de conocer el grado de eficiencia (o ineficiencia) del primero.

**Palabras clave:** eficacia, eficiencia, doble aseguramiento, pagos directos, Muface.

**Clasificación JEL:** H41, H51, I18.

### 1. Introducción

El incremento del gasto sanitario público durante el período 2002-2009 fue exponencial (8,97 por 100 de TAM)<sup>1</sup>, cuya cifra es muy superior al incremento que experimentó el IPC (2,66 por 100 de TAM) y la población protegida por el SNS (1,77 por 100 de TAM), lo cual explica los grandes problemas económicos-financieros actuales del SNS.

No obstante, desde el 2008 hasta la actualidad (septiembre 2013), la situación económico-financiera se ha agravado como consecuencia de que la

crisis económica (períodos simultáneos de estancamiento y recesión económica) ha generado un elevado déficit público cada año (8,51 y 6,98 por 100 del PIB en 2011 y 2012, respectivamente) que, ineludiblemente, debe corregirse<sup>2</sup> en los próximos años (reducirlo hasta el 4,4 por 100 en 2013 y 3,5 por 100 en 2014), lo cual requiere de políticas presupuestarias audaces, ortodoxas y contundentes. Es ineludible que todas las Administraciones Públicas incrementen el grado de eficiencia de todas sus actividades y, sobre todo, cualquier bien preferente se debería producir con el método de producción que sea más económico para el erario público.

El sistema sanitario público español tiene problemas similares al resto de los países de la OCDE, ya que los gastos sanitarios totales han aumentado considerablemente en los últimos años (relación ▷

\* Profesor de Administración de Empresas del Ciclo Formativo Superior de Administración y Finanzas del Instituto Escola de Treball de Granollers. Profesor Asociado del Departamento de Economía y Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Pompeu Fabra.

Versión de septiembre de 2013.

<sup>1</sup> La Tasa Anual Media (TAM) significa la tasa anual uniforme a la que hubiese tenido que crecer una cantidad inicial, entre diversos períodos analizados, para alcanzar el valor del último período.

$TAM = ((70.340.683 / 38.563.045)^{17} - 1) * 100 = 8,9659$  por 100.

<sup>2</sup> <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2011/Paginas/ElGobiernohaaprobadoelProgramadeEstabilidad2011-2014yelProgramaNacionaldeReformas2011.aspx>.

CUADRO 1  
FUNCIONAMIENTO DEL SNS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
El SNS, en general, funciona bastante bien .....	19,4	19,2	20,1	19,2	21,2	23,9	24,2	22,9
El SNS funciona bien, aunque son necesarios algunos cambios .....	48,3	50,5	47,3	48,9	48,0	50,0	48,9	47,7
El SNS necesita cambios fundamentales .....	26,0	25,0	26,9	26,2	25,3	21,6	21,9	23,6
Nuestro SNS está tan mal que necesitamos rehacerlo .....	5,1	4,4	4,7	4,9	4,7	3,5	4,2	5,0
NS - NC .....	1,2	0,9	1,1	0,8	0,6	1,0	0,8	0,8

Fuente: *Barómetro Sanitario 2010, 2011 y 2012*

de dichos gastos con respecto al PIB), pero dicha tendencia alcista, si no se abordan reformas profundas, a medio o largo plazo será insostenible. No obstante, a partir del 2010, en casi todos los países de la OCDE, la proporción entre el gasto sanitario público y el PIB ha disminuido como consecuencia de las reducciones presupuestarias que han tenido que implementar dichos países. Según la OCDE, «la disminución y los recortes en sanidad pública, por habitante y año, y en porcentaje del PIB, ponen fin a incrementos generalizados que se habían sucedido desde hacía varias décadas». Por ejemplo, en Grecia, los gastos de la sanidad pública crecieron una media del 5,7 por 100 entre 2000 y 2009, pero en el 2010 ha disminuido un 6,7 por 100 con respecto al 2009. La disminución media de los países de la OCDE fue el 0,5 por 100 durante 2010, pero, en España, dicha disminución fue aún mayor<sup>3</sup> (1,94 y 2,09 por 100 en 2010 y 2011, respectivamente).

## 2. La eficacia del SNS

Los indicadores de salud más utilizados son las tasas de mortalidad<sup>4</sup> (infantil y adulta) y la esperanza de vida<sup>5</sup>. La tasa de mortalidad es (y probablemente seguirá siendo) el indicador más utiliza-

do porque permite realizar comparaciones entre diversos países y, además, dichos datos se obtienen sin ningún tipo de dificultad técnica.

Respecto a la medición de la eficacia, el indicador «grado o índice de satisfacción del cliente» es el que más se utiliza para medir la calidad de los diversos servicios públicos (por ejemplo, servicios sanitarios y educativos). Dicho indicador mide la percepción que tienen los usuarios o clientes<sup>6</sup> de un determinado servicio público. La calidad del servicio percibido por el cliente será más alta cuanto mayor sea la diferencia entre la percepción del servicio recibido en comparación con las expectativas que tenía antes de recibirlo. Así, si las expectativas del cliente son muy altas y el servicio recibido no las supera, percibirá que el servicio no tiene la calidad que aquél esperaba. Dicho en otras palabras: la calidad del servicio que percibe el cliente es la relación existente entre el servicio recibido (percibido) y el servicio esperado (expectativas).

Cualquier Administración Pública que preste un servicio público (especialmente, los bienes preferentes), deberá tener como objetivo estratégico que los clientes reciban (perciban) un servicio mejor que el que esperaban recibir. En definitiva, no sólo el servicio debe ser de calidad sino que, además, tiene que aparentar dicha calidad. Para lograr ese objetivo, las personas que prestan dicho ▷

<sup>3</sup> El gasto público total devengado (según EGSP) fue 70.505.649, 69.136.882 y 67.689.412 miles de € en 2.009, 2010 y 2011, respectivamente, lo cual supuso una disminución de 1.368.767 y 1.447.470 miles de € en 2010 y 2011, respectivamente (un reducción porcentual de 1,94 y 2,09 por 100 en 2010 y 2011, respectivamente).

<sup>4</sup> La tasa de mortalidad es el indicador demográfico que señala el número de defunciones de una población por cada 1.000 habitantes, durante un período determinado (generalmente un año). Usualmente es denominada mortalidad.

<sup>5</sup> La esperanza de vida es la media de la cantidad de años que vive una determinada población en un cierto periodo de tiempo. Se suele

dividir en masculina y femenina, y se ve influenciada por factores como la calidad de la medicina, la higiene, la educación, las guerras, etcétera, si bien actualmente se suele referir únicamente a las personas que tienen una muerte no violenta. El Banco Mundial utiliza el término esperanza de vida al nacer, el cual indica el número de años que viviría un recién nacido si los patrones de mortalidad vigentes al momento de su nacimiento no cambian a lo largo de la vida del infante.

<sup>6</sup> El término cliente de un servicio público se utiliza cada vez más en detrimento de usuario.

CUADRO 2  
VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS SANITARIOS

	2010		2011		2012	
	Porcentaje que contesta	Valoración media	Porcentaje que contesta	Valoración media	Porcentaje que contesta	Valoración media
Atención primaria .....	97,4	7,06	97,9	7,33	98,4	7,30
Atención especializada .....	93,2	6,65	93,4	6,87	94,9	6,83
Urgencias en hospitales públicos .....	93,5	5,96	93,6	6,11	94,4	6,08
Ingreso y asistencia en hospitales públicos....	90,7	6,70	90,2	6,89	91,4	6,79

Fuente: *Barómetro Sanitario 2010, 2011 y 2012.*

CUADRO 3  
GRADO DE SATISFACCIÓN DEL SNS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grado de satisfacción del Sistema Sanitario Público	6,1	6,23	6,27	6,29	6,35	6,57	6,59	6,57

Fuente: *Barómetro Sanitario 2010, 2011 y 2012.*

servicio son el principal elemento o ventaja competitiva.

Como se puede constatar, según el Barómetro Sanitario, en el año 2012, el 70,6 por 100 de los usuarios creen que el SNS funciona bien o bastante bien, cuyo porcentaje es inferior al año 2011 (73,1 por 100) y superior a los años anteriores (67,7 por 100 en el año 2005). Por el contrario, un 28,6 por 100 consideran que nuestro SNS necesita «cambios fundamentales» o «está tan mal que necesitamos rehacerlo» (Cuadro 1).

Los usuarios valoran notablemente los servicios sanitarios que presta el SNS, especialmente, en lo que se refiere a la atención primaria (7,06, 7,33 y 7,30 en 2010, 2011 y 2012, respectivamente), siendo los peor valorados las urgencias en los hospitales públicos (5,96, 6,11 y 6,08 en 2010, 2011 y 2012, respectivamente) (Cuadro 2).

Asimismo, según el Barómetro Sanitario de 2009, 2010, 2011 y 2012, el grado o nivel de satisfacción de los usuarios del Sistema Sanitario Público en España fue: 6,35, 6,57, 6,59 y 6,57 puntos sobre 10, respectivamente. Por tanto, se puede concluir que los usuarios están satisfechos de los servicios sanitarios recibidos (no alcanza un notable), pero, ni muchos menos, están muy satisfechos. El grado de satisfacción, como hemos dicho anteriormente, es el indicador más utilizado, actualmente, para valorar la eficacia de los servicios

públicos y privados, en general, y los servicios sanitarios públicos, en particular. De acuerdo con este indicador, es evidente que existe un considerable margen de mejora, o sea, la eficacia de los servicios sanitarios públicos debería mejorarse y, en consecuencia, debería ser un objetivo de los responsables de la política sanitaria pública.

Uno de los factores que, a nuestro juicio, más influye en el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios sanitarios públicos es las listas de espera. Los últimos indicadores publicados por el Ministerio de Sanidad (situación a 30 de junio de 2012), han empeorado paulatinamente con respecto a junio de 2010, tanto en la lista de espera quirúrgica como la de consultas externas, siendo el tiempo medio de espera, 76 y 53 días, respectivamente, en junio de 2012. El 9,40 por 100 de los usuarios en lista de espera quirúrgica deben esperar más de 6 meses y el 37,7 por 100 de los usuarios en lista de espera de consultas externas deben esperar más de 60 días.

### 3. La doble cobertura y los pagos directos por actos médicos de los usuarios del SNS

Si bien es cierto que la práctica totalidad de los ciudadanos que residen en España tienen derecho a la asistencia sanitaria gratuita a través del SNS, ▷

CUADRO 4  
EI SEGURO DE SALUD PRIVADO EN EL 2011

	Volumen de primas	Variación interanual (%)	Importe prestaciones pagadas	Variación interanual (%)	Número asegurados	Variación interanual (%)
Asistencia sanitaria, excepto AAPP .....	4.185.986.598	4,67	3.110.919.832	4,33	6.006.788	1,65
Asistencia sanitaria a AAPP (Muface, Isfas, Mugeju) .....	1.447.806.799	2,38	1.400.855.838	6,05	1.971.362	-0,77
Reembolso de gastos sanitarios .....	647.361.489	2,53	452.344.200	3,99	746.838	-1,72
Total prestación de servicios .....	6.281.154.886	3,91	4.964.119.870	4,78	8.724.988	0,80
Subsidios e indemnizaciones .....	262.952.304	-0,72	144.892.044	-1,64	1.652.350	-1,44
<b>Total .....</b>	<b>6.544.107.190</b>	<b>3,71</b>	<b>5.109.011.914</b>	<b>4,58</b>	<b>10.377.338</b>	<b>0,43</b>

Fuente: ICEA.

no obstante, un segmento considerable (casi el 20 por 100) tiene doble cobertura.

La doble cobertura consiste en que determinados usuarios del SNS, por las razones que sean, suscriben un contrato privado con empresas privadas médicas para que éstas les presten determinados servicios médicos (atención primaria, especializada, urgencias, intervenciones quirúrgicas, etcétera). Generalmente, dichos contratos o pólizas consisten en que el asegurado paga una prima mensual y, como contraprestación, aquél tiene libertad para elegir los profesionales sanitarios y hospitales que ofrece la empresa aseguradora. Aunque no conocemos ningún estudio que nos indique el perfil de las personas que suscriben estos contratos, lo razonable es que sean el colectivo de personas que reciben los servicios sanitarios a través del SNS, ya que no tienen derecho de opción. El derecho de opción consiste en que los usuarios de los servicios sanitarios eligen quién será el proveedor de dichos servicios: las empresas públicas o las empresas privadas. Como veremos posteriormente, este derecho sí lo tienen un colectivo de funcionarios (Muface, Isfas y Mugeju), los cuales, cada año, de acuerdo con sus experiencias previas, eligen si el proveedor que les prestará los servicios sanitarios, en el año próximo, será el sector público (los Servicios Regionales de Salud) o el sector privado (las empresas aseguradoras Adeslas, Asisa, Dkv o Sanitas). Por tanto, lo lógico es que las personas que suscriben estos contratos médicos privados sean las personas a las que obligatoriamente se las adscribe al SNS y que, por lo motivos que sean, no están satisfechos con los

servicios sanitarios públicos que reciben (recuérdese que el 28,6 por 100 no está satisfecho con el funcionamiento del SNS).

En relación a la información de ICEA<sup>7</sup>, en el año 2.011, 8.405.976 personas tuvieron doble cobertura<sup>8</sup> y las primas que pagaron ascendieron a 5.096,30<sup>9</sup> millones de euros por los diversos contratos de seguros médicos privados que suscribieron con las diversas empresas aseguradoras, lo cual supone que la prima media anual por persona asegurada fue de 606,27 euros<sup>10</sup>.

Lógicamente, estos 8,4 millones de personas «descargan» al SNS, es decir, si estas personas no se costearan un seguro médico privado, el SNS debería prestar los servicios que aquéllas reciben a través de sus seguros privados y, por tanto, el coste del SNS se incrementaría, como mínimo<sup>11</sup>, en el valor de las primas que pagan a las empresas aseguradoras.

Como indican Abásolo, Pinilla y Negrin (2008), la doble cobertura significa un menor uso de todos los servicios sanitarios públicos, y, por tanto «este hecho sugiere que el seguro privado es de facto un sustituto de los servicios sanitarios públicos». Aunque en parecidos términos se expresan Rodríguez y Stoyonova (2004), no obstante, no conocemos ningún estudio que estime (cuantifique) el efecto económico del «no uso» del SNS, es decir, se trata de estimar el verdadero gasto sanitario público per ▷

<sup>7</sup> Investigación Cooperativa entre Entidades Aseguradoras ([www.icea.es](http://www.icea.es))

<sup>8</sup>  $10.377.338 - 1.971.362 = 8.405.976$ .

<sup>9</sup>  $4.185,99 + 647,36 + 262,95 = 5.096,30$  millones de euros.

<sup>10</sup>  $5.096,30$  millones de ? /  $8.405.976 = 606,27$  euros.

<sup>11</sup> Se supone que el SNS presta dichos servicios con la misma eficiencia que el sector privado.

cápita teniendo en consideración el elevado número de usuarios del SNS que, teniendo derecho a utilizar dichos servicios, de hecho, no los utilizan o lo hacen muy poco.

Asimismo, también existe otro tipo de usuarios que también descargan o alivian al SNS: aquellos usuarios que no tienen un seguro médico privado pero que, sin embargo, pagan a los proveedores privados por cada acto médico (operaciones, visitas a profesionales, etcétera). O sea, se trata de unas personas que tienen derecho a la asistencia sanitaria pública que, por las razones que sean, recurren a la asistencia sanitaria privada (por ejemplo, porque no aceptan los días que se debe esperar para ser intervenidos quirúrgicamente, o bien no están satisfechos con los servicios recibidos por el SNS).

Según el Sistema de Cuentas de Salud (SCS)<sup>12</sup> el gasto sanitario total (público más privado) en los años 2009, 2010 y 2011 ascendió a 100.872, 100.770 y 98.860 millones de euros, respectivamente. El 73-75 por 100 de dicho gasto<sup>13</sup> lo financió el sector público (75.378, 74.773 y 72.217 millones de € en 2009, 2010 y 2011, respectivamente) y el 25-27 por 100<sup>14</sup> lo financió el sector privado (25.495, 25.998 y 26.643 millones de € en 2009, 2010 y 2011, respectivamente).

El citado gasto privado sanitario fue financiado a través de: seguros privados suscritos con las empresas aseguradoras (el 21,30 por 100<sup>15</sup>), pagos directos de los hogares (el 76,06 por 100<sup>16</sup>) y el resto (2,64 por 100) a través de instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares y sociedades.

Asimismo, la mayoría del gasto sanitario privado se financia a través de pagos directos de los hogares

que realizan las personas cuando visitan a un médico privado, se operan en un hospital privado, etcétera. Si analizamos con mayor detalle (año 2011) dicho concepto (pagos directos de los hogares) se desglosa así: a) 539 millones de euros (2,64 por 100) de servicios de asistencia curativa y de rehabilitación hospitalaria, b) 8.813 millones de euros (43,17 por 100) a asistencia curativa y de rehabilitación ambulatoria<sup>17</sup>, c) 3.512 millones de euros (17,20 por 100) a servicios de atención de larga duración<sup>18</sup>, d) 93 millones de euros (0,46 por 100) a servicios auxiliares de atención a la salud y d) 7.460 millones de euros (36,54 por 100) a productos médicos dispensados a pacientes ambulatorios<sup>19</sup>.

Si el SNS funcionara óptimamente o mejor que en la actualidad (por ejemplo, que las listas de espera fueran casi inexistentes, que hubiera libertad de elección de médicos y centros hospitalarios, etcétera), lógicamente, la mayoría de los 8,5 millones de personas (que antes comentábamos) no contratarían seguros médicos privados ni, asimismo, muchas personas recurrirían a la medicina privada (pagos directos de los hogares) si no tuvieran que esperar tanto tiempo para ser atendidos.

En consecuencia, si la sanidad es un bien preferente de carácter universal y gratuito (tal y como está configurado), el verdadero o auténtico coste del SNS es la suma de la financiación pública (coste devengado por el SNS) y una parte importante de la financiación privada, ya que la mayoría de los 8,5 millones de personas que suscriben los seguros médicos privados, así como los que pagan los servicios médicos privados, son usuarios del SNS que, por diversos motivos, no utilizan parcialmente los servicios que presta el SNS. O sea, descongestionan el SNS y ello es un ahorro para el ▷

<sup>12</sup> Metodología que aplica la OCDE-EUROSTAT-OMS para calcular el gasto sanitario total. Los datos que a continuación se analizan están disponibles en la web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

<sup>13</sup> 74,7, 74,2 y 73 por 100 en 2009, 2010 y 2011, respectivamente.

<sup>14</sup> 25,3, 25,8 y 27 por 100 en 2009, 2010 y 2011, respectivamente.

<sup>15</sup> 5.752, 5.404 y 5.490 millones de € en 2009, 2010 y 2011, respectivamente. El promedio porcentual de estos años asciende al 21,30 por 100  $((5.752+5.404+5.490) / (25.495+25.998+26.643)) * 100$ .

<sup>16</sup> 19.081, 19.936 y 20.417 millones de € en 2009, 2010 y 2011, respectivamente. El promedio porcentual de estos años asciende al 76,06 por 100  $((19.081+19.936+20.417) / (25.495+25.998+26.643)) * 100$ .

<sup>17</sup> Se desglosan en: asistencia odontológica ambulatoria (5.085 millones de €); servicios de asistencia especializada (2.691 millones de €) y otros servicios de asistencia ambulatoria (1.037 millones de €).

<sup>18</sup> Se desglosan en: atención de larga duración hospitalaria (2.450 millones de €); atención de larga duración en hospitalización de día (368 millones de €), y atención de larga duración domiciliaria (694 millones de €).

<sup>19</sup> Se desglosan en: productos farmacéuticos y otros productos médicos percederos (5.007 millones de €) y dispositivos terapéuticos y otros productos médicos no percederos (2.453 millones de €).

CUADRO 5  
GASTO SANITARIO PÚBLICO TOTAL POR SECTORES  
(Miles de euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
Administración central.....	516.132	648.343	634.910	670.426	817.659	900.052	930.196	1.217.299	905.787	830.945
Sistema de seguridad social.....	1.330.378	1.354.015	1.460.879	1.588.775	1.766.646	1.832.774	1.918.668	1.666.888	1.640.808	1.611.936
Mutualidades de funcionarios.....	1.411.135	1.538.222	1.634.231	1.701.237	1.769.957	1.854.760	1.972.070	2.053.746	2.076.131	2.084.861
Comunidades autónomas.....	34.552.342	38.561.129	41.742.699	45.692.842	50.336.961	54.545.424	60.964.895	64.271.786	63.488.382	62.169.112
Ciudades con estatuto de autonomía.....	10.313	10.402	11.170	12.414	13.333	14.154	16.635	18.513	17.445	17.027
Corporaciones locales.....	742.744	844.778	865.010	921.144	978.733	1.079.397	1.153.742	1.277.416	1.008.328	975.531
<b>Gasto sanitario público.....</b>	<b>38.563.045</b>	<b>42.956.889</b>	<b>46.348.898</b>	<b>50.586.839</b>	<b>55.683.290</b>	<b>60.226.561</b>	<b>66.956.206</b>	<b>70.505.649</b>	<b>69.136.882</b>	<b>67.689.412</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

mismo, ya que si nadie contratara seguros médicos privados o nadie recurriera a la medicina privada, las listas de espera serían mayores (disminuiría la eficacia) o bien se precisarían de más recursos materiales y humanos (aumento del coste total del SNS).

En definitiva, si bien es cierto que el grado de satisfacción de los usuarios del SNS es buena o aceptable (6,59 y 6,57 en 2011 y 2012, respectivamente), sin embargo, no funciona ni con la deseable eficacia (muchos usuarios recurren a la sanidad privada), ni con la necesaria eficiencia (como analizaremos posteriormente). La información que nos proporciona el SCS nos permitirá conocer, aproximadamente, el verdadero gasto o coste sanitario público per cápita.

#### 4. El gasto sanitario público y privado

Según el MS e INE, el gasto sanitario público total<sup>20</sup> calculado según el principio de devengo y distribuido por sectores, fue durante los años 2002 a 2011 el que se detalla en el Cuadro 5.

Según la EGSP (Estadística del Gasto Sanitario Público), el sector Administraciones Públicas (AAPP) se desglosa en subsectores que disponen de plena competencia sobre la gestión de los recursos sanitarios en un territorio o para algún colecti-

vo de población: comunidades autónomas (CCAA), mutualidades de funcionarios, entes gestores de seguridad social, ciudades con estatutos de autonomía, corporaciones locales y Administración central. Estos subsectores están compuestos por agentes de gasto que son los que realizan directamente el gasto.

Como se puede observar, el gasto público total se incrementó considerablemente a lo largo del período 2002 a 2009, ya que en 7 años casi se duplicó: aumentó en un 82,83 por 100 respecto al año 2002. El año 2002 fue el primer año en que todas las CCAA tenían las competencias en materia de Sanidad. Asimismo, el incremento de la población española fue muy importante a lo largo de dicho período: 41.837.894 personas en 2002 y 46.745.807 en 2009, lo cual representó un incremento del 11,73 por 100 con respecto al 2002. El incremento de la población es mayor (13,03 por 100)<sup>21</sup> si consideramos exclusivamente la población protegida por el SNS, es decir, no se computan los mutualistas y beneficiarios de Muface, Isfas y Mugeju que optan por recibir la asistencia sanitaria a través de empresas de seguros médicos privadas. A simple vista, existe una gran desproporción entre el gasto sanitario público de 2002 y el de 2009, pero, debemos tener en consideración que las cantidades son en euros corrientes, por lo que es conveniente transformar las cantidades en euros constantes al ▷

<sup>20</sup> Dicho gasto está publicado en la web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el apartado Estadística del Gasto Sanitario Público (EGSP): <http://www.msps.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/finGastoSanit.htm>.

<sup>21</sup> Población protegida en el 2002 por el SNS = 41.837.894 – 2.219.618 = 39.618.276.

Población protegida en el 2.009 por el SNS = 46.745.807 – 1.963.929 = 44.781.878.

$((44.781.878 - 39.618.276) / 39.618.276) * 100 = 13,03$  por 100.

## ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD

CUADRO 6  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
Administración central.....	1,34	1,51	1,37	1,33	1,47	1,49	1,39	1,73	1,31	1,23
Sistema de seguridad social.....	3,45	3,15	3,15	3,14	3,17	3,04	2,87	2,36	2,37	2,38
Mutualidades de funcionarios.....	3,66	3,58	3,53	3,36	3,18	3,08	2,95	2,91	3,00	3,08
Comunidades autónomas.....	89,60	89,77	90,06	90,33	90,40	90,57	91,05	91,16	91,83	91,84
Ciudades con estatuto de autonomía.....	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03
Corporaciones locales.....	1,93	1,97	1,87	1,82	1,76	1,79	1,72	1,81	1,46	1,44
<b>Gasto sanitario público.....</b>	<b>100,00</b>									

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

CUADRO 7  
VARIACIÓN INTERANUAL DEL GASTO

	03/02	04/03	05/04	06/05	07/06	08/07	09/08	10/09*	11/10*
Administración central.....	25,62	-2,07	5,59	21,96	10,08	3,35	30,86	-25,59	-8,26
Sistema de seguridad social.....	1,78	7,89	8,75	11,20	3,74	4,69	-13,12	-1,56	-1,76
Mutualidades de funcionarios.....	9,01	6,24	4,10	4,04	4,79	6,32	4,14	1,09	0,42
Comunidades autónomas.....	11,60	8,25	9,46	10,16	8,36	11,56	5,42	-1,22	-2,08
Ciudades con estatuto de autonomía.....	0,86	7,38	11,14	7,40	6,16	17,53	11,29	-5,77	-2,39
Corporaciones locales.....	13,74	2,39	6,49	6,25	10,29	6,89	10,72	-21,07	-3,25
<b>Gasto sanitario público.....</b>	<b>11,39</b>	<b>7,90</b>	<b>9,14</b>	<b>10,07</b>	<b>8,16</b>	<b>10,98</b>	<b>5,30</b>	<b>-1,94</b>	<b>-2,09</b>

(\*) Cifras provisionales.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

objeto de analizar magnitudes homogéneas<sup>22</sup>. Así, los 38.563.045 miles de euros de 2002 son equivalentes, según la evolución del IPC, a 46.350.152,84 en 2009, lo cual significa que el incremento, en euros constantes, en el período 2002-2009 fue del 52,12 por 100. Esta desproporcionalidad de las magnitudes relevantes, en principio, explica el porqué de los problemas económicos-financieros actuales del SNS. No obstante, en el año 2010 y 2011, como decíamos con anterioridad, el gasto público total disminuyó un 1,94 y 2,09 por 100 (con respecto al período anterior) como consecuencia de las restricciones presupuestarias por todos conocidas.

Si analizamos la estructura porcentual del gasto (Cuadro 6), se puede observar que las CCAA gastan, aproximadamente, casi el 92 por 100 del total

(91,16, 91,83 y 91,84 por 100, en 2009, 2010 y 2011 respectivamente). Por consiguiente, las CCAA son las responsables de la gestión de la práctica totalidad de los recursos sanitarios, por lo que, serán aquéllas las que deberán implementar las políticas pertinentes al objeto de que el SNS sea sostenible a medio y largo plazo (sea viable desde la perspectiva económico-financiera).

Por lo que respecta a las variaciones interanuales del gasto total a lo largo del período 2002-2011, se puede constatar que los incrementos han sido significativos (entre el 5,58 y el 11,39 por 100), aunque en el 2010 y 2011 se redujo un 2 por 100 con respecto al período precedente (Cuadro 7).

Aunque una parte del elevado incremento del gasto sanitario público estaría justificado por los incrementos del IPC y de la población protegida, sin embargo, grosso modo, una parte considerable fue como consecuencia de la ineficiencia económica de las CCAA (producir a un mayor coste en un período respecto a otro en euros constantes). Por consiguiente, es conveniente analizar el gasto público del conjunto de las CCAA, ya que, durante el período 2002-2009, el gasto aumentó conside- ▷

<sup>22</sup> Utilizaremos la metodología de actualización de las rentas de alquiler, es decir, la cantidad de 2002 la actualizaremos a 2009, según la metodología que utiliza el INE: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco421/iau.htm>.

Índice diciembre 2002, Índice diciembre 2009, Renta a actualizar = 38.563.045.

Renta Actualizada = 38.563.045 \* (171,222 / 142,455) = 46.350.368,12 miles de euros.

CUADRO 8.  
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO  
(Miles de euros corrientes)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
<b>Comunidades autónomas.....</b>	<b>34.552.342</b>	<b>38.561.129</b>	<b>41.742.699</b>	<b>45.692.842</b>	<b>50.336.961</b>	<b>54.545.424</b>	<b>60.964.895</b>	<b>64.271.786</b>	<b>63.488.382</b>	<b>62.169.112</b>
Servicios hospitalarios y especializados .....	18.425.433	20.516.274	22.610.358	24.977.515	27.817.653	30.169.494	34.601.635	36.726.106	36.336.085	37.037.809
Porcentaje.....	53,33	53,20	54,17	54,66	55,26	55,31	56,76	57,14	57,23	59,58
Servicios primarios de salud.....	4.996.777	5.573.443	5.912.165	6.485.673	7.013.671	7.968.873	8.875.318	9.323.298	9.226.166	8.845.982
Porcentaje.....	14,46	14,45	14,16	14,19	13,93	14,61	14,56	14,51	14,53	14,23
Servicios de salud pública.....	415.839	377.713	469.788	514.862	602.433	716.507	665.356	722.952	649.400	641.458
Porcentaje.....	1,20	0,98	1,13	1,13	1,20	1,31	1,09	1,12	1,02	1,03
Servicios colectivos de salud.....	753.213	877.489	862.174	941.739	1.063.310	1.249.194	1.284.747	1.455.321	1.368.213	1.435.915
Porcentaje.....	2,18	2,28	2,07	2,06	2,11	2,29	2,11	2,26	2,16	2,31
Farmacia.....	8.110.817	9.189.258	9.699.855	10.284.704	10.812.504	11.371.089	12.144.213	12.856.312	12.845.978	11.738.639
Porcentaje.....	23,47	23,83	23,24	22,51	21,48	20,85	19,92	20,00	20,23	18,88
Traslado, prótesis y ap. terapéuticos.....	494.693	566.377	629.166	702.451	868.937	965.428	1.106.779	1.186.485	1.243.338	1.224.325
Porcentaje.....	1,43	1,47	1,51	1,54	1,73	1,77	1,82	1,85	1,96	1,97
Gasto de capital.....	1.355.569	1.460.577	1.559.193	1.785.899	2.158.453	2.104.838	2.286.847	2.001.312	1.819.203	1.244.984
Porcentaje.....	3,92	3,79	3,74	3,91	4,29	3,86	3,75	3,11	2,87	2,00
<b>Total porcentajes.....</b>	<b>100,00</b>									

\* Cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

rablemente (9,27 por 100 TAM) respecto al año anterior, sin que dicho incremento esté justificado por los incrementos de la población protegida y el IPC (durante el período 2002-2009), tal y como decíamos en las páginas precedentes. No obstante, si contemplamos el período 2002-2011, el incremento fue el 6,74 por 100 TAM<sup>23</sup>.

En relación a la clasificación funcional del gasto total de las CCAA, más de la mitad del gasto se refiere a los servicios hospitalarios y especializados. Es importante resaltar que, a pesar del elevado porcentaje en el año 2002 (53,33 por 100), no obstante, se ha incrementado a lo largo de período analizado hasta el 59,58 por 100, lo cual pone de manifiesto que la contención (e incluso, la reducción) del gasto sanitario público requiere de una mejora sustancial de la productividad de los servicios hospitalarios públicos, la cual debiera ser semejante a la de los hospitales privados.

Los servicios hospitalarios se refieren a la asistencia sanitaria prestada por médicos especialistas, enfermería y demás personal sanitario y no sanitario. Dichos servicios tienen como finalidad el conseguir el mantenimiento y mejora de la salud mediante la actividad asistencial. En el gasto se incluyen la hospitalización, así como el diagnósti-

co, tratamiento, cirugía (mayor y menor), consultas y urgencias. Además, se incluyen los gastos correspondientes a las estructuras de gestión que son necesarias para el desarrollo de la actividad: equipos de dirección y gestión, así como el personal administrativo.

La farmacia representa un porcentaje elevado sobre el total del gasto, pero ha descendido paulatinamente a lo largo del tiempo: del 23,47 por 100 (2002) al 18,88 por 100 (2011). Este concepto se refiere a los gastos que significan para las CCAA las recetas médicas expedidas y otros productos que suministran directamente a los hogares. No se incluye el gasto en productos farmacéuticos que se dispensan ambulatoriamente en los hospitales (por ejemplo, la medicación de urgencia).

## 5. Estimación del gasto sanitario público

La mayoría de los estudiosos o expertos de la Economía de la Salud abogaban hasta fechas recientes, implícita o explícitamente, por el aumento de la financiación del SNS, y, además, por diversos motivos, no eran (y siguen siendo) partidarios de la introducción del copago por la utilización de determinados servicios sanitarios, lo cual equivale a decir que el Estado debería aportar más dinero per ▷

<sup>23</sup> TAM =  $((62.169.112 / 34.552.655)^{1/9} - 1) * 100 = 6,74$  por 100.

CUADRO 9  
GASTO SANITARIO TOTAL (Público + Privado)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto financiado por las AAPP (1).....	44.868	48.767	53.430	59.180	64.253	71.028	75.378	74.773	72.217
Gasto financiado por el sector privado (1).....	19.007	20.378	21.935	23.507	25.169	26.222	25.495	25.998	26.643
Gasto total sanitario (1).....	63.875	69.145	75.365	82.687	89.422	97.250	100.873	100.771	98.860
Población.....	42.717.064	43.197.684	44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.157.822	46.745.807	47.021.031	47.265.321
Gasto sanitario total por persona (2).....	1.495,30	1.600,66	1.708,63	1.849,45	1.978,33	2.106,90	2.157,90	2.143,10	2.091,60
Gasto sanitario total por persona según INE y Ministerio Sanidad (SCS) (2).....	1.495,00	1.601,00	1.709,00	1.849,00	1.978,00	2.107,00	2.158,00	2.143,00	2.095,00
Porcentaje del gasto total respecto al PIB.....	8,16	8,22	8,29	8,39	8,49	8,94	9,62	9,61	9,30

(1) en millones de euros corrientes.

(2) en euros corrientes.

(n.p.) datos no publicados.

Fuente: elaboración propia con los datos obtenidos de la página web del Ministerio de Sanidad (SCS) y del INE.

cápita al SNS. El fundamento del aumento de la financiación pública es que España destina pocos recursos a la Sanidad en relación con PIB. ¿Es cierta esta aseveración o, por el contrario, es un mito?

El gasto sanitario total, desglosado por sectores y la proporción del total en relación con el PIB ha ido creciendo paulatinamente desde los años noventa hasta la fecha<sup>24</sup>.

Si el 9,61 por 100 del PIB que gastó España en Sanidad durante 2010 (la media de la OCDE fue 9,50 por 100) lo comparamos con otros países de Europa, es cierto que existen países que destinan más recursos económicos a la Sanidad, como por ejemplo: Holanda (12 por 100), Francia (11,60 por 100), Alemania (11,61 por 100), Dinamarca (11,10 por 100), Austria (11 por 100) y Bélgica (10,50 por 100). Hay países que gastan igual que España como Suecia (9,60 por 100) y Reino Unido (9,60 por 100), y otros países gastan menos como, por ejemplo, Japón (9,50 por 100), Noruega (9,40 por 100), Italia (9,30 por 100), Islandia (9,30 por 100), Australia (9,10 por 100), Chile (8 por 100), Luxemburgo (7,90 por 100), Corea (7,1 por 100) y otros.

En el año 2011, como consecuencia de las restricciones presupuestarias, el porcentaje del gasto sanitario público con respecto al PIB (6,79 por 100) ha disminuido con respecto al 2010 (7,13 por 100) y

2009 (7,19 por 100), mientras que el gasto sanitario privado ha aumentado en 2011 (2,51 por 100) con respecto a 2010 (2,48 por 100) y 2009 (2,43 por 100).

Si realizamos un cálculo más detallado del gasto sanitario total, se puede constatar la evolución del gasto (público y privado), así como el incremento paulatino del gasto total en relación al PIB (Cuadro 9).

Como hemos comentado con anterioridad, muchas personas que suscriben seguros médicos privados, así como las que hacen pagos directos por cada acto médico, lo hacen, en la mayoría de los casos<sup>25</sup>, porque no están satisfechos con el funcionamiento del SNS. Por tanto, a nuestro juicio, el verdadero gasto sanitario público es la suma del gasto público devengado más el coste de lo que pagan los usuarios del SNS por actos médicos privados que debería haberlos prestado el sector público. O dicho en otras palabras: el verdadero coste sanitario público es la suma resultante del coste de lo que «ha hecho» más el coste de lo que «debería haber hecho». Esta metodología es similar a la que aplica la empresa privada para calcular los costes históricos (reales) unitarios que ha ▷

<sup>24</sup> No se han publicado datos oficiales de los gastos reales de 2012 ni el la OCDE, ni el INE, ni en el Ministerio de Sanidad. Sólo se han publicado los presupuestos de 2011 y 2012 en el Portal Estadístico del Ministerio de Sanidad.

<sup>25</sup> No conocemos ningún estudio que analice los motivos por los que las personas que están cubiertas por el SNS suscriben, a su cargo, seguros médicos privados o pagan por actos médicos privados que están cubiertos por el SNS, pero, la observación de nuestro entorno nos indica que quienes tienen libertad de elegir (por ejemplo, el modelo Muface) no suscriben ningún otro seguro médico privado, ni recurren a profesionales sanitarios (por ejemplo, un especialista) a los que deban pagar, ya que su seguro privado gratuito (Adeslas, Asisa, DKV y Sanitas) permite elegir, entre muchos profesionales sanitarios de toda España, el que crean más oportuno para sus intereses y, además, si no están satisfechos con el servicio recibido por un determinado profesional, pueden elegir a otro u otros (sin límite) y sin pagar por ello.

CUADRO 10  
ESTIMACIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Gasto sanitario público devengado por las CCAA (1).....	38.561.129	41.742.699	45.692.842	50.336.961	54.649.813	60.964.895	64.271.786	63.488.382	62.169.112
Servicios hospitalarios de financiación privada (2) .....	1.983.000	2.002.000	2.230.000	2.475.000	2.869.000	2.807.000	2.399.000	2.489.000	2.701.000
Servicios ambulatorios de financiación privada (2).....	8.968.000	9.674.000	10.323.000	11.020.000	11.469.000	11.968.000	11.678.000	11.873.000	12.066.000
Servicios de atención medicalizada de financiación privada (2) .....	1.683.000	1.846.000	1.909.000	2.039.000	2.137.000	2.342.000	2.422.000	2.504.000	2.802.000
Total del gasto sanitario público .....	51.195.129	55.264.699	60.154.842	65.870.961	71.124.813	78.081.895	80.770.786	80.354.382	79.738.112
Población (3) .....	42.717.064	43.197.684	44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.157.822	46.745.807	47.021.031	47.265.321
Mutualistas protegidos por entidades de seguro privado....	2.219.313	2.214.577	2.180.302	2.042.715	1.983.778	1.964.997	1.963.929	1.959.320	1.971.362
Personas protegidas por el S.N.S. ....	40.497.751	40.983.107	41.928.228	42.666.249	43.216.959	44.192.825	44.781.878	45.061.711	45.293.959
Gasto sanitario público devengado por persona del SNS (euros) .....	1.264,15	1.348,48	1.434,71	1.543,87	1.645,76	1.609,42	1.803,65	1.783,2	1.760,46

(1) Datos de la EGSP (en miles de euros)

(2) Datos del SCS (en miles de euros).

(3) INE.

(\*) Datos provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Sanidad e INE.

CUADRO 11  
ESTIMACIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO  
(Estudio sin incluir los servicios de atención de larga duración financiado por el sector público y privado)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Gasto sanitario público devengado por las CCAA (1).....	38.561.129	41.742.699	45.692.842	50.336.961	54.649.813	60.964.895	64.271.786	63.488.382	62.169.112
Seguros privados suscritos por particulares (3).....	3.533.000	3.923.000	4.408.000	5.069.000	5.619.000	5.632.000	5.752.000	5.404.000	5.490.000
Servicios de asistencia curativa y rehabilitación hospitalaria (2) .....	639.000	634.000	691.000	658.000	676.000	755.000	386.000	508.000	539.000
Servicios ambulatorios de financiación privada (2) .....	3.744.000	3.914.000	4.164.000	4.220.000	4.017.000	4.468.000	3.576.000	3.871.000	3.728.000
Servicios de laboratorio clínico y diagnóstico por imagen (2) ...	129.000	148.000	147.000	145.000	156.000	145.000	94.000	86.000	92.000
Total del gasto sanitario público .....	46.606.129	50.361.699	55.102.842	60.428.961	65.117.813	71.964.895	74.079.786	73.357.382	72.018.112
Población total .....	42.717.064	43.197.684	44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.157.822	46.745.807	47.021.031	47.265.321
Mutualistas protegidos por entidades de seguro privado....	2.219.313	2.214.577	2.180.302	2.042.715	1.983.778	1.964.997	1.963.929	1.959.320	1.971.362
Personas protegidas por el SNS. ....	40.497.751	40.983.107	41.928.228	42.666.249	43.216.959	44.192.825	44.781.878	45.061.711	45.293.959
Gasto sanitario público devengado por persona del SNS (euros) .....	1.150,83	1.228,84	1.314,22	1.416,32	1.506,77	1.628,43	1.654,24	1.627,93	1.590,02

(1) Datos de la EGSP (en miles e euros)

(2) Datos del SCS que se refieren a pagos directos, en miles de euros, de los hogares (no se incluyen los servicios de odontología).

(3) Datos de SCS (en miles de euros).

(\*) Datos provisionales.

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Sanidad e INE.

incurrido en la producción de un bien o servicio (Álvarez, 1990).

Si consideramos (hipótesis 1)<sup>26</sup> que todos los actos médicos privados (que pagan los particulares) son servicios cubiertos por el SNS, lógicamente, si el SNS funcionara óptimamente (por

ejemplo, inexistencia de listas de espera, libertad de elección de profesionales y hospitales, etcétera), este coste privado lo debería haber sufragado el sector público (producción propia o directa).

Aunque los usuarios del modelo Muface tienen derecho a más prestaciones odontológicas (por ejemplo, una limpieza bucal anual) que los del SNS, sin embargo, la mayoría de los servicios de asistencia odontológica no están cubiertos y, por tanto, los mutualistas (y beneficiarios) deben pagar dichos servicios como los usuarios del SNS. Por tanto, se debe excluir el coste privado de dicha asistencia (hipótesis 2) al objeto de poder estimar el gasto real estimativo del SNS (valor de los servicios que ha prestado más aquellos servicios ▷

<sup>26</sup> Una hipótesis, según la RAE, es «una suposición en la que se fundamenta una argumentación o unas conclusiones». A nuestro juicio, las hipótesis 1 y 2 son verosímiles (que es verdadero o creíble), ya que se fundamentan en la observación del entorno del investigador y en datos objetivos: «el mercado del aseguramiento sanitario privado está dominado por los seguros de asistencia sanitaria. Se denomina de doble cobertura porque casi todos nuestros asegurados privados tienen una cobertura sanitaria pública en el Sistema Nacional de Salud». Se ha transcrito literalmente lo que dice la empresa aseguradora DKV en su web: ([http://www.dkvseguros.com/newsletterdkv/documentos/revistas/interior311\\_62.htm](http://www.dkvseguros.com/newsletterdkv/documentos/revistas/interior311_62.htm)).

cubiertos que debería haber prestado si los usuarios no hubieran recurrido al sector privado).

Otra forma sencilla del estimar el coste sanitario público real per cápita consiste en considerar que los 8,4 millones de personas que suscriben seguros sanitarios privados, en realidad, no utilizan (o casi no lo hacen) los servicios sanitarios públicos (como así es, en realidad), lo cual significa que el coste total de las CCAA se debe dividir entre los usuarios que sí lo hacen (no la totalidad de los protegidos). Así, el coste sanitario público estimativo en 2011 asciende a 1.685,35 €<sup>27</sup>, muy parecido al coste resultante de las hipótesis 1 y 2.

En relación con los cálculos estimativos que hemos realizados, ¿cuál es el grado de eficiencia del sector público con respecto al sector privado?

## 6. La eficiencia económica del SNS con respecto al sector privado

El concepto de eficiencia se asocia con el hecho de emplear la menor cantidad posible de recursos para obtener una determinada cantidad de producto (Monchón, 1993), es decir, evitar el despilfarro. El criterio para elegir quién producirá (sector público o privado) un bien preferente será la eficiencia económica, es decir, el Estado debe elegir al productor que lo haga al menor coste (Musgrave, 1969). Dicho en otras palabras «*la distinción entre provisión y producción nos lleva a plantear el tema de si es necesario que el sector público produzca directamente los servicios de asistencia sanitaria, gestionando hospitales, ambulatorios y consultorios o, por el contrario, tal gestión puede ser realizada de una manera más eficiente por el sector privado, aunque la provisión continúe siendo pública*» (Barea y Gómez, 1994).

El aumento de la productividad de cualquier recurso productivo, lógicamente, repercute en una mayor eficiencia. Por tanto, cuando se pretende conseguir que una organización aumente su eficiencia, sin modificar la tecnología existente, la

vía principal es aumentar la productividad de todos los factores productivos que se precisan para producir los bienes y servicios.

Una metodología muy utilizada para medir la eficiencia de las empresas públicas<sup>28</sup> se conoce como costes privados de la producción pública (es un modelo frontera), la cual consiste en comparar el coste en que ha incurrido las Administraciones Públicas en producir un determinado bien o servicio con el coste de la producción que se obtendría si el bien o servicio lo realizara una empresa privada, utilizando ésta los mismos factores productivos que utilizan aquéllas. Es decir, se trata de conocer el exceso de coste en que incurre el sector público respecto al privado y este exceso se atribuye a la menor eficiencia (ineficiencia) de las Administraciones Públicas (Valle, 1989).

Desde la perspectiva de la hipótesis 1, la ineficiencia la podemos situar en torno al 80-95 por 100 (por ejemplo, 82,01 por 100 en el 2011<sup>29</sup> y 94,47 por 100 en el 2007<sup>30</sup>).

Y si la calculamos desde la hipótesis 2 (Cuadro 13), la ineficiencia se sitúa en torno al 64-82 por 100 (por ejemplo, 64,39 por 100 en el 2011<sup>31</sup> y 82,70 por 100 en el 2008<sup>32</sup>).

Aunque no tuviéramos en consideración la hipótesis 1 y 2, el coste per cápita de la producción de los servicios sanitarios homogéneos del sector público es considerablemente superior al sector privado (modelo Muface), situándose la ineficiencia del primero con respecto al segundo en torno al 52,66 por 100 en el 2010 y el 58,66 por 100 en el 2009. Asimismo, si hacemos la comparación, únicamente, entre el gasto de la asistencia sanitaria<sup>33</sup> de las CCAA y modelo Muface, las primeras incurrieron en un exceso de coste (o ineficiencia) respecto al modelo muface de 419,56 € per cápita en el 2009, ▷

<sup>28</sup> Muy similar a la Contabilidad de Costes o Analítica, la cual consiste en fijar *a priori* unos objetivos de coste (costes standard) y *a posteriori* se analizan las desviaciones al objeto de conocer si se ha sido eficiente o ineficiente en relación con los objetivos fijados.

<sup>29</sup>  $((1.760,46 - 967,25) / 967,25) * 100 = 82,01$  por 100.

<sup>30</sup>  $((1.645,76 - 846,28) / 846,28) * 100 = 94,47$  por 100.

<sup>31</sup>  $((1.590,02 - 967,25) / 967,25) * 100 = 64,39$  por 100.

<sup>32</sup>  $((1.628,43 - 891,30) / 891,30) * 100 = 82,70$  por 100

<sup>33</sup> Se excluye la farmacia, prótesis y traslado de enfermos.

<sup>27</sup>  $((62.169.112.000 / (45.293.959 - 8.405.976)) = 1.685,35$  €.

CUADRO 12  
COMPARACIÓN ENTRE COSTE SANITARIO DEL SNS CON RESPECTO AL MODELO MUFACE  
(Hipótesis 1)

	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto sanitario público devengado por persona del SNS (euros) (hipótesis 1).....	1.645,76	1.609,42	1.803,65	1.783,21	1.760,46
Gasto total por persona de titulares y beneficiarios de Muface que eligen empresas privadas (euros).....	846,28	891,30	941,75	951,14	967,25
Ineficiencia del gasto sanitario público con respecto a Muface (%).....	94,47	80,57	91,52	87,48	82,01

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE. Ministerio de Sanidad y Memorias de Muface.

CUADRO 13  
COMPARACIÓN ENTRE COSTE SANITARIO DEL SNS CON RESPECTO AL MODELO MUFACE  
(Hipótesis 2)

	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto sanitario público devengado por persona del SNS (euros) (hipótesis 2).....	1.506,77	1.628,43	1.654,24	1.627,93	1.590,02
Gasto total por persona de titulares y beneficiarios de Muface que eligen empresas privadas (euros).....	846,28	891,30	941,75	951,14	967,25
Ineficiencia del gasto sanitario público con respecto a Muface (%).....	78,05	82,70	75,66	71,16	64,39

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE. Ministerio de Sanidad y Memorias de Muface.

lo cual, en porcentaje representa el 60,04 por 100 de ineficiencia (López Saludas, 2013).

Respecto a los años 2012, no hay publicado ningún dato sobre los gastos devengados por el sector público, tanto en el INE, Ministerio de Sanidad y OCDE. Los únicos datos publicados se refieren al Presupuesto total de gastos, pero, como ya sabemos, las desviaciones entre los gastos devengados y los presupuestados suelen ser significativas. Así, por ejemplo, los Presupuestos de Gastos sanitarios de las CCAA fueron de 58.960,64; 59.730,15 y 57.408,47 millones de euros en los años 2009, 2010 y 2011 y, sin embargo, los gastos devengados fueron 64.271,78; 63.488,38 y 62.169,11 millones de euros en los años 2009, 2010 y 2011. Por ejemplo, en el año 2011, se gastaron 4.760,64 millones más del presupuesto inicial, o lo que es lo mismo: una desviación del 8,29 por 100 con respecto al gasto presupuestado.

La mayoría de la comunidad científica considera que, cuando los poderes públicos deciden que la provisión de un determinado bien o servicio debe ser pública, se deberá elegir quién lo producirá (empresa pública o privada) y el criterio único o preferente de elección será la eficiencia económica, o sea, el Estado deberá elegir al productor que le reporte un coste menor por la provisión del bien público o de mérito, ya que los recursos públicos son escasos y cualquier ahorro implica menos im-

puestos o menor endeudamiento o, alternativamente, destinar el ahorro a otras necesidades públicas que no se satisfacen o se prestan de forma insuficiente (Rosen, 2002).

## 7. Conclusiones

Según el Barómetro Sanitario, los usuarios del SNS están satisfechos de los servicios sanitarios públicos recibidos (no alcanza un notable), pero, ni mucho menos, están muy satisfechos. El verdadero grado de satisfacción de los usuarios del SNS se manifiesta cuando las personas que tienen libertad de elección (para recibir los mismos servicios sanitarios) entre la producción pública (SNS) y la privada (modelo Muface o similar) eligen la producción pública, sin embargo, sólo son una pequeña parte (15-17 por 100). La eficacia del sector público mejoraría si compitiera, en igualdad de condiciones, con el sector privado, lo cual presupone que los ciudadanos tienen libertad de elección (a coste neutro). Las elevadas cantidades de dinero que los usuarios del SNS destinan a la compra de seguros médicos privados o los pagos directos que realizan por cada acto médico, lógicamente, es la constatación de que la eficacia del SNS no es la que sería deseable en relación con los elevados recursos públicos que se destinan para la atención de la salud. ▷

Las Administraciones Públicas deben aumentar el grado de eficiencia económica de todas sus actividades y, sobre todo, un bien preferente se debería producir con el método que fuese más eficiente. De acuerdo con los datos que hemos analizado, si, por ejemplo, el modelo Muface se extendiera al colectivo de funcionarios de la Administración local, el ahorro que se generaría sería considerable para el erario público<sup>34</sup> y, por supuesto, sería mucho mayor si se extendiera a todos los empleados públicos de todas las Administraciones Públicas. Paradójicamente, lo que eligen actualmente (y siempre) la mayoría de funcionarios de las Administraciones Públicas (excepto la local) es lo más económico. El coste del modelo Muface es muy inferior al coste de la producción pública, o dicho de otra forma: la producción pública incurre en un coste superior (o exceso de coste de 419,56 € por persona), lo cual significa que la producción pública es muy ineficiente con respecto a la producción privada. Si el modelo Muface se aplicara a toda la población protegida por el SNS (45.293.959 personas), el ahorro<sup>35</sup> que supondría para el erario público, aproximadamente, sería de 19.000 millones de euros anuales por la asistencia sanitaria.

## Bibliografía

- [1] ABÁSOLO, I.; PINILLA, J. y NEGRÍN, M. (2008): Equidad en la utilización de servicios sanitarios públicos por Comunidades Autónomas en España: un análisis multinivel, *Hacienda Pública Española*, nº 187, pp. 87-106.
- [2] BAREA, J. y GÓMEZ, A. (1994): El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad, Instituto de Estudios Económicos.
- [3] GONZALO y GONZÁLEZ, L. (2008): La Sanidad como bien de mérito: consecuencias económico-financieras con referencia a España, Conferencia pronunciada en el verano del 2007 en La Granda (pp. 111-125 de la publicación de Farmaindustria: *Proyección social de la asistencia médica*).
- [4] LÓPEZ SALUDAS, J.M. (2013): Producción pública, gestión privada y eficiencia económica del SNS” (Tesis Doctoral, Facultad CCEE y EE, UNED 2013).
- [5] ICEA (2012): Volumen y crecimiento de primas, ingresos derivados de la actividad, asegurados e importe de las prestaciones pagadas.
- [6] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE): Gasto sanitario 1991-2011.
- [7] MUFACE (2008, 2009, 2010 y 2011): Memorias
- [8] MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2009, 2010, 2011, 2012): Barómetro Sanitario.
- [9] MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2002-2011): Estadística del Gasto Sanitario Público (EGSP).
- [10] MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2003-2011): Sistema de Cuentas de Salud (SCS).
- [11] MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2012): Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud (Situación a 30 de junio).
- [12] MONCHON, F. (1992): Economía básica, McGraw Hill, 2ª edición.
- [13] MUSGRAVE, R.A. (1969): Teoría de la Hacienda Pública, Aguilar, 1ª edición.
- [14] OCDE (2012): Base de datos de la OCDE sobre salud 2012.
- [15] ROSEN, H. S. (2002): Hacienda Pública, McGraw Hill, 5ª edición.
- [16] SANIDAD (2013): *Revista quincenal de gestión sanitaria*, nº 19 , 2 mayo 2013-05-03
- [17] VALLE, V. (1989): La eficacia del gasto público en España, *Papeles de Economía Española*, nº 41.

<sup>34</sup> Según IDIS (Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad) «con el trasvase de un millón de personas al modelo de mutualismo, se generaría un ahorro aproximado de 956 millones» (Revista Sanidad, nº 19, 2-5-2013).

<sup>35</sup>  $45.293.959 * 419,56 = 19.003$  millones de euros.

