Ministerio de Economía
y Competitividad
Núm. 871, MARZO-ABRIL, 2013

Revista de Economía

ICE

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA

Unidad de mercado

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA
Secretaría de Estado de Comercio
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Consejo Científico
Julio Alcaide, Luis Gámir, Jaime Requeijo, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde, Ángel Viñas.

Consejo de Redacción
Santiago Asensio Merino, Mikel Buesa Blanco, Esther del Campo García, Carmen Cárdeno Pardo, Juan Ramón Cuadrado Roura, Guillermo de la Dehesa Romero, Juan José Durán Herrera, Íñigo Fernández de Mesa Vargas, Antonio José Fernández-Martos Montero, Luis Gámir Casares, María del Coriseo González-Izquierdo, José María Marín Quemada, Ignacio Mezquita Pérez-Andujar, Vicente José Montes Gan, Pablo Moreno García, José Alberto Plaza Tejera, María Flavia Rodríguez-Ponga Salamanca, Alberto Soler Vera, Joaquín Trigo Portela.

Director
Santiago Elorza Cavengt
Jefa de Redacción
Aurora Tarruella Vilardosa
Redacción
Pilar Herrero, Purificación Barba Varea y María Jesús Liceranzu

Portada
Manuel A. Junco
Diseño gráfico
César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción
Paseo de la Castellana, 162. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 39 76
Fax: 91 349 35 80

Distribución y suscripciones
Paseo de la Castellana, 162, 8.ª planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 583 55 07
DistribuciónPublicaciones@mineco.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: *Journal of Economic Literature* (JEL), *EconLit, IBSS, ECONIS, RAS* e *ISOC.*
Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS.*

ICE no se solidariza con las opiniones en los artículos que publica, cuya responsabilidad corresponde a los autores.

ICE retiene todos los derechos de los artículos editados, aunque tiene como práctica habitual autorizar la reproducción siempre que se cite la publicación y se cuente con el permiso del autor. La autorización debe solicitarse por escrito a la Redacción de ICE.

Imprime: DAYTON, SA San Romualdo, 26 - 28037 Madrid
ISSN: 0019-977X
Depósito legal: M. 3.740-1958
NIPO: 720-13-034-X
Catálogo general de publicaciones oficiales
http//publicacionesoficiales.boe.es
Copyright: Información Comercial Española, 2010

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

UNIDAD DE MERCADO

SUMARIO

Presentación 3
Jaime García-Legaz Ponce

Introducción 5
Álvaro Ramírez de Haro Aguirre

El mercado interior doméstico dentro del Mercado Único de la Unión Europea en la estrategia para el crecimiento económico 11
María Ortiz Aguilar

Unidad de mercado y competencia regulatoria 25
Francisco Cabrillo Rodríguez

La garantía de la unidad de mercado 35
Francisco José León Sanz

La unidad de mercado, una carrera de fondo 47
Arseni Gibert Bosch y Anna Merino Castelló

Impacto macroeconómico de la profundización en la unidad de mercado 65
Pilar Más Rodríguez y Carlos Herrero García

El mercado y otros factores de competitividad para la atracción de inversiones directas extranjeras 77
José Carlos García de Quevedo Ruiz y Lucía García Callealta

La necesaria cooperación administrativa para hacer efectiva la unidad de mercado 99
Mª Dolores Vicente Ruiz

De los aspectos teóricos a los aspectos prácticos de la unidad de mercado 107
Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido

El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado: el Plan de Racionalización Normativa como ejercicio de buena regulación económica 115
Marisa Álvarez Suárez y Beatriz Pérez Raposo

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Hacia una nueva medida de la innovación empresarial desde las cuentas financieras 129
Jesús Manuel Plaza Llorente y Ramón Rufín Moreno

El apoyo a la internacionalización del sector minorista en España: un enfoque desde las necesidades 145
Teresa Fayós Gardó, Haydeé Calderón García y Alejandro Mollá Descals

Estimación de modelos de crecimiento regional. Aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón 163
Isabel Sanz Villarroya, Jaime Sanaú Villarroya y Luis Pérez y Pérez

LIBROS
Nota crítica 175

CONTENTS
Contents, abstracts 181

Coordinadores: Jaime García-Legaz Ponce y Álvaro Ramírez de Haro Aguirre

PRESENTACIÓN

Jaime García-Legaz Ponce
Secretario de Estado de Comercio

La unidad de mercado en España constituye un tema de una relevancia fundamental para la competitividad de nuestra economía. Los beneficios económicos de operar en un mercado de mayores dimensiones y con una reducida carga regulatoria son muy poco discutidos hoy en día.

Desde este convencimiento el Gobierno ha impulsado un programa de medidas destinadas a garantizar la unidad de mercado en España de entre las que destacan el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado (APLGUM) y el Plan de Racionalización Normativa.

Desde el Gobierno creemos que las Administraciones debemos actuar para tratar de hacer la vida algo más fácil a los empresarios y, por ello, consideramos nuestra obligación trabajar por una regulación de calidad que, sin descuidar lo más mínimo sus fines de justicia y protección a los ciudadanos, establezca un marco regulatorio claro y sencillo que reduzca al máximo la intervención de las diferentes Administraciones.

Un elemento fundamental para la consecución de estos objetivos es el APLGUM, que consagra el principio de licencia única y legislación de origen en España. El APLGUM establece que, una vez un producto o servicio haya cumplido con los requisitos de su lugar de origen, podrá circular libremente por todo el país sin necesidad de modificación o trámite adicional.

Lo anterior significa un gran avance ya que elimina el coste de tener que someterse a 17 regulaciones distintas, tantas veces denunciado por los empresarios.

Es importante tener en cuenta que el APLGUM establece importantes límites a la intervención administrativa, reduciendo muy considerablemente los supuestos por los que se puede someter una actividad económica a autorización previa. Por ello, no debemos perder de vista que el APLGUM constituye, también, una muy relevante norma de buena regulación y de liberalización de la actividad económica

Los mecanismos de cooperación administrativa y de resolución de conflictos son otro elemento básico del APLGUM. Estos instrumentos están destinados a asegurar la correcta aplicación del principio de legislación de origen, así como a evaluar constantemente el estado de la unidad de mercado en España.

El procedimiento de resolución de conflictos otorga un protagonismo enorme al operador y está destinado a proteger su actividad frente a posibles distorsiones regulatorias. Quizás, lo más relevante de este procedimiento es que abre la posibilidad de que se suspendan sanciones administrativas hasta su definitiva resolución judicial, si así lo

admite a trámite tanto la CNC como el tribunal competente. Esta novedad trata de evitar los costes, a veces insalvables, que supone para los operadores el tener parada la actividad hasta obtener una resolución judicial.

Por otro lado, el Plan de Racionalización Normativa, ampliamente descrito en este monográfico *de Información Comercial Española*, constituye un enorme esfuerzo administrativo en aras de la buena regulación y de la consolidación de un marco regulatorio claro, sencillo y estable que, desgraciadamente, ha visto en muchas ocasiones deteriorada su calidad debido a la sobreabundancia normativa que ha tenido lugar en los últimos años.

En este monográfico de ICE hemos querido abordar la problemática de la unidad de mercado desde sus más relevantes puntos de vista y hemos tenido la suerte de contar con magníficos especialistas en sus materias.

El monográfico aborda temas tan importantes como la unidad de mercado en su relación con el Mercado Interior Europeo, comparativas entre un modelo de eficacia territorial frente a un modelo de armonización, el impacto económico del APLGUM, la perspectiva de los empresarios, los fundamentos jurídicos del APLGUM, la competencia regulatoria o la incidencia de estas medidas sobre la inversión extranjera en España.

Espero sinceramente que este número sea de utilidad a los lectores y que aporte una visión completa y rigurosa de la unidad de mercado en España.

INTRODUCCIÓN

*Álvaro Ramírez de Haro Aguirre**

El artículo inicial de este número de la revista *Información Comercial Española* corresponde a **María Ortiz**, Técnico Comercial y Economista del Estado y actual Subdirectora de Competencia y Regulación Económica del Ministerio de Economía y Competitividad. María es una de las grandes especialistas en Mercado Interior Europeo gracias a su amplia experiencia en las instituciones comunitarias y a su activa participación en el seguimiento de la aplicación de la Directiva de Servicios.

Creemos que es fundamental que la introducción a la unidad de mercado en España se aborde desde la perspectiva europea. No se puede entender el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado (APLGUM) sin situarlo en el contexto de los avances realizados en los últimos años en el ámbito del Mercado Interior Europeo y de la Directiva de Servicios.

María Ortiz realiza una excelente introducción describiendo el Mercado Interior Europeo desde sus orígenes y detallando tanto sus beneficios económicos como los problemas de implantación a los que se ha enfrentado.

En el artículo de María Ortiz se explican con detalle los fundamentos de la Directiva de Servicios, algo básico para entender las reformas de unidad de mercado emprendidas por el actual Gobierno. La Directiva de Servicios sirve de inspiración al APLGUM ya que fue ésta la que marcó el camino de la eficacia en todo el territorio nacional de las autorizaciones, lo que constituye uno de los principios básicos sobre los que se asienta este proyecto normativo.

Es también de gran interés el análisis que realiza María relativo a la evolución de la implantación del Mercado Interior Europeo. Se trata de una experiencia que hemos tenido muy en cuenta a la hora de diseñar las medidas para implementar la unidad de mercado en España. La enseñanza básica que extraemos es que no es suficiente con establecer un marco normativo ambicioso y preciso, sino que es necesario que éste esté en proceso de constante revisión y evaluación para poder adaptarnos a las necesidades de un mercado cada vez más dinámico. De ahí que el APLGUM prevea importantes instituciones de cooperación y evaluación como el Consejo de Unidad de Mercado así como un Plan de Racionalización Normativa para no descuidar la mejora de nuestro marco jurídico.

Finalmente, María analiza brevemente el proyecto normativo y remarca su adecuación y armonía con los principios del Mercado Interior y la Directiva de Servicios.

---

* Vocal Asesor de la Secretaría de Estado de Comercio.

Tras la puesta en contexto de la unidad de mercado española con el Mercado Interior Europeo, el siguiente artículo es de **Francisco Cabrillo**, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense y, además, persona con profundos conocimientos jurídicos y especialista en sistemas descentralizados como el de EE UU.

Lo primero que nos destaca este artículo es que, como muy bien dice la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, la diferencia entre el mercado español y el Mercado Interior Europeo es que, si bien el segundo ha tenido que crear un mercado donde no lo había, la función principal de la unidad de mercado en España es preservar el mercado ya existente.

Posteriormente el profesor Cabrillo realiza un análisis económico sobre las ventajas de operar en un mercado de mayores dimensiones, en el que quedan claros los beneficios para las empresas y para la economía en general.

El artículo del profesor Cabrillo realiza también un interesante paralelismo histórico entre la formación del mercado interior en EE UU y en España, destacando las ventajas de uno y otro modelo así como las diferencias entre ambos países.

Finalmente, la parte probablemente más relevante del artículo es el capítulo dedicado a la competencia regulatoria. El profesor Cabrillo deja claros los beneficios económicos de aplicar una política de eficacia territorial de las regulaciones regionales que fomente la competencia regulatoria frente a una política armonizadora.

Francisco José León aporta en su artículo el punto de vista jurídico que hemos considerado esencial para poder completar un número que aborde de forma integral el APLGUM. Francisco José León es Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Huelva y tiene abiertas diferentes líneas de investigación entre las que destaca el Derecho de los Mercados, el Derecho de la Competencia y el Derecho Comunitario, lo que le convierte en un jurista muy adecuado para realizar una primera valoración del encaje jurídico de la nueva norma.

Francisco José León realiza un análisis riguroso de los distintos aspectos de la norma e incide en su trascendencia jurídica así como en la importancia del mecanismo de resolución de conflictos previsto para la correcta aplicación de los principios recogidos en el APLGUM. Además, realiza aportaciones desde el punto de vista de la técnica legislativa de gran interés.

Arseni Gibert es, probablemente, una de las voces más autorizadas para opinar sobre regulación de la competencia y unidad de mercado. Como Presidente de la Autoritat Catalana de la Competència, Arseni tiene un amplio conocimiento de las barreras a la libre circulación de bienes y servicios que levanta a menudo el exceso de regulación.

Arseni junto con **Anna Merino Castelló**, responsable del Área de Promoción de la Competencia de la Autoritat Catalana de la Compètencia, nos advierten que la unidad de mercado debe ser un objetivo permanente y sometido a evaluación continua, algo que, según los autores, no será resuelto únicamente con la publicación de una norma.

Se trata de un enfoque compartido por el Gobierno y, de hecho, el convencimiento de que la unidad de mercado no acaba con la publicación de una ley y de que es algo

que requiere de continua atención, es lo que ha originado la puesta en marcha del Plan de Racionalización Normativa y las estructuras de cooperación entre administraciones, sobre las que se habla con más detalle en otros artículos de este número.

Se trata de un artículo muy enriquecedor porque, compartiendo sin reservas los objetivos del APLGUM, realiza también aportaciones críticas mostrando con acierto problemas que podrían surgir en la aplicación de la norma. Esto es algo sobre lo que se está prestando especial atención a lo largo de la tramitación de la norma y se deberá continuar trabajando sobre ello después de su publicación para asegurar que los mecanismos de cooperación administrativa y de resolución de conflictos funcionen correctamente. Para ello el APLGUM prevé que el Consejo de Unidad de Mercado juegue un papel muy importante en la evaluación de estos instrumentos.

El siguiente artículo es especialmente relevante ya que analiza el impacto macroeconómico del APLGUM. Ha sido realizado por **Pilar Más Rodríguez** y **Carlos Herrero García**, de la Subdirección General de Análisis Macroeconómico y Coordinación Territorial del Ministerio de Economía y Competitividad.

En el estudio se ha utilizado el modelo REMS (*Rational Expectations Model of the Spanish Economy*), un modelo de equilibrio general dinámico para la economía española basado en un sistema de ecuaciones fundamentadas microeconómicamente, desarrollado por la Universidad de Valencia y el antiguo Ministerio de Economía y Hacienda.

Se trata de un estudio muy completo que toma como punto de partida las diferentes cargas administrativas por CC AA. Considera dos escenarios, uno base en el que la reducción de cargas a las empresas como consecuencia de la incorporación del APLGUM es del 35 por 100, y otro más optimista en el que dicha reducción asciende al 50 por 100.

Como principal resultado del estudio se obtiene un aumento del PIB del 1,5 por 100 respecto al nivel que tendría de no haberse adoptado la medida, transcurridos diez años desde su aprobación.

Sobre estos resultados, basados en la reducción de cargas, es necesario tener en cuenta que el hecho de que el APLGUM dote a España de un marco regulatorio más claro y flexible tiene un efecto adicional no cuantificable, como es la mejora de las expectativas de crecimiento de la inversión extranjera en España.

Es, precisamente, el impacto del APLGUM en la inversión extranjera, el aspecto en el que incide el siguiente artículo realizado por **José Carlos García de Quevedo**, Técnico Comercial y Economista del Estado y actual Director Ejecutivo de Invest in Spain en ICEX, junto con **Lucía García Callealta**, Técnica Jefe de Clima de Negocios e Indicadores de Competitividad de Invest in Spain.

Este artículo explica con claridad la importancia de tener un marco regulatorio flexible y con el menor número posible de cargas administrativas para atraer la inversión extranjera. Se realiza un muy interesante repaso por los principales indicadores internacionales de competitividad como el *Doing Business*, el *Global Competitiveness Report del World Economic Forum* o el *World Competitiveness Yearbook del IMD*.

Los autores destacan la importancia de adoptar medidas liberalizadoras como el APLGUM por su incidencia positiva en estos indicadores y en la percepción de España por los inversores extranjeros. La conclusión principal de este artículo es que medidas como el APLGUM aumentan la competitividad interna y mejoran el clima de negocios de España, lo que constituye una condición indispensable para aumentar la inversión extranjera en nuestro país.

La cooperación administrativa es uno de los aspectos más relevantes del APLGUM. Tal y como ha sido señalado con anterioridad, garantizar una cooperación administrativa segura y eficaz entre las autoridades de origen y de destino es algo fundamental para consolidar el principio de licencia única en España.

Mª Dolores Vicente, miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y Vocal Asesora de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, detalla cómo el APLGUM contribuye a positivizar dos principios fundamentales hasta ahora de origen eminentemente jurisprudencial: los principios de cooperación y confianza mutua entre administraciones.

Mª Dolores realiza, tomando como base estos principios, un pormenorizado análisis de los mecanismos de colaboración ex ante y ex post del APLGUM describiendo sus motivaciones y procedimientos. El artículo destaca la cooperación interadministrativa como uno de los pilares fundamentales del proyecto, por lo que asegurar su correcto funcionamiento a través de la evaluación periódica de estos mecanismos es algo que cobra una importancia trascendental.

El APLGUM ha sido uno de los requerimientos tradicionales de los empresarios que son los que sufren, en primera persona, los costes derivados de una carga regulatoria en muchos casos excesiva. Hemos querido que los empresarios aporten su punto de vista en este número porque es fundamental tener una visión práctica y real para evitar los errores que puede cometer el legislador si se queda únicamente en lo abstracto.

Nadie mejor para aportarnos este punto de vista que **Bernardo Aguilera**, Secretario de la Comisión de Mercado Interior de CEOE. Esta Comisión es la que más ha denunciado la problemática de la fragmentación del mercado nacional, publicando, además, un inventario de distorsiones a la unidad de mercado que ha sido especialmente útil para que las administraciones conozcamos ejemplos concretos de los problemas que la falta de unidad de mercado y la deficiente regulación generan en la actividad productiva de las empresas.

El artículo de Bernardo Aguilera muestra la percepción empresarial acerca de la inflación normativa. El artículo resume el trabajo de la Comisión de Mercado Interior de la CEOE y pone ejemplos muy ilustrativos de las distorsiones regulatorias detectadas en los diferentes sectores de actividad.

Bernardo se muestra de acuerdo con los principios del APLGUM incidiendo en aspectos tan fundamentales como el principio de eficacia territorial y el Consejo de Unidad de Mercado como órgano de impulso a la cooperación administrativa.

El último artículo describe el Plan de Racionalización Normativa puesto en marcha por el Gobierno dentro de las medidas destinadas a garantizar la unidad de mercado.

El Plan de Racionalización Normativa es, como se ha dicho antes, un elemento fundamental para garantizar la efectividad del proyecto. Este Plan consagra la voluntad del Gobierno de establecer un proceso de continua revisión y mejora del marco normativo, conscientes como somos de que es necesario complementar la publicación del APLGUM con mecanismos que refuercen la adaptación normativa a todos los niveles administrativos.

El Plan de Racionalización no solo velará por que exista un marco normativo coherente y claramente integrado con el APLGUM sino que también velará por eliminar distorsiones que, si bien pueden no entrar directamente en el ámbito de aplicación del APLGUM, generan inseguridad jurídica, como puede ser el caso de las normas que regulan más de una vez el mismo supuesto, normas contradictorias o, simplemente, normas de difícil comprensión.

Marisa Álvarez Suárez, Vocal Asesora de la Dirección General de Política Económica, y **Beatriz Pérez Raposo**, Subdirectora General Adjunta de la Subdirección General de Competencia y Regulación Económica, ambas pertenecientes al Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, han realizado un magnífico trabajo en el que describen con detalle los pasos y procedimientos del Plan de Racionalización Normativa.

En su artículo describen los anteriores procesos de buena regulación llevados a cabo en España, que son precedentes fundamentales del Plan de Racionalización y que han aportado una valiosa experiencia para llevar a cabo este proyecto.

El artículo detalla todas las fases del Plan y describe con especial hincapié el procedimiento de identificación normativa ya realizado. Creo que la lectura de este artículo puede dar una idea muy precisa de la ambición y relevancia del Plan de Racionalización Normativa así como de los importantes beneficios que puede aportar a la competitividad de la economía española su ejecución.

En definitiva, creemos que este número de la revista *Información Comercial Española*, aporta una visión muy completa de la problemática de la unidad de mercado en España así como de las medidas que actualmente se están llevando a cabo para mejorarla. Esperamos que la selección de los artículos sea del agrado del lector y que aporten nuevas perspectivas sobre este tema de tanta relevancia para la competitividad de la economía española.

María Ortiz Aguilar*

EL MERCADO INTERIOR DOMÉSTICO DENTRO DEL MERCADO ÚNICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ESTRATEGIA PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La profundización del Mercado Único de la Unión Europea es uno de los instrumentos indispensables de la Estrategia UE2020 como mecanismo para impulsar la recuperación, el crecimiento económico y el empleo. El Mercado Único constituye también una referencia para los compromisos de reforma estructural de los Estados miembros. Un enfoque de reformas ambicioso en los mercados de productos y servicios es indispensable para aprovechar todo el potencial de crecimiento. Las medidas para garantizar la unidad de mercado, bajo una aplicación también ambiciosa de los principios en los que se basa el desarrollo del Mercado Único, permitirán reducir las rigideces estructurales, eliminando restricciones innecesarias, injustificadas y desproporcionadas sobre la actividad, y estableciendo un modelo de regulación económica más eficiente y moderno que elimine costes y barreras al crecimiento económico y a la creación de empleo.

Palabras clave: *Mercado Único de la Unión Europea, unidad de mercado, reformas estructurales, competitividad y crecimiento económico.*
Clasificación JEL: *F43, H77, K20, K49.*

1. Introducción

El pasado año se conmemoró en toda la Unión Europea el 20 aniversario de la realización del Mercado Único con la celebración de una semana de actos (del 15 al 20 de octubre, también en Madrid) para involucrar a ciudadanos y empresas, informarles y hacer un repaso de las posibilidades que ese enorme mercado tiene para todos ellos en este momento y en el futuro. Después de 20 años, el Mercado Interior de la Unión Europea sigue siendo la piedra angular del proceso de integración y, en consecuencia, debe situarse en el epicentro de las diferentes estrategias políticas y económicas de la Unión Europea.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Subdirectora General de Competencia y Regulación Económica. Dirección General de Política Económica. Ministerio de Economía y Competitividad.

Además de ser el elemento esencial sobre el que se asienta el propio proceso de integración europeo, el Mercado Único de la Unión Europea, hoy un mercado de más de 500.000.000 de personas con más de 20.000.000 de pymes, es un ejemplo claro de que un espacio integrado más amplio y la eliminación de las barreras a la libre circulación de productos, servicios, personas y capitales y el aprovechamiento de las economías de escala, permite ganancias de eficiencia en la asignación de recursos y en la producción, también en términos dinámicos, creando un contexto más favorable a la innovación y a las inversiones, elementos esenciales para una mayor productividad y competitividad y, en definitiva, para un crecimiento económico y para la creación de empleo, más sólido y sostenible, en beneficio último de todos los ciudadanos.

El Mercado Único ha contribuido en efecto, y de forma considerable, al bienestar y a la prosperidad de sus ciudadanos. De acuerdo con la Comisión Europea: ha impulsado el aumento de los intercambios intracomunitarios (en términos monetarios se multiplicaron por tres entre 1992 y 2010), ha supuesto un crecimiento adicional del PIB (que se estimó en un 1,4 por 100 adicional hasta 2002 y de alrededor de medio punto de media estimada hasta 2022), ha impulsado la creación de puestos de trabajo (alrededor de un punto adicional al menos en los primeros diez años de realización) y ha contribuido, sin duda, al acercamiento y convergencia de los niveles de renta de los distintos Estados miembros.

Aunque desde la «realización» del Mercado Único, en el año 1992, la agenda de la Unión Europea ha estado más orientada hacia otros proyectos de la construcción europea (unión monetaria, ampliación, reforma institucional), recientemente la evolución del contexto internacional y la crisis económica han hecho necesario replantearse la aproximación al corazón de la Unión Europea y volver a colocar al mercado interior en el lugar que le corresponde, como elemento esencial para contribuir a la recuperación económica en un contexto complejo pero también como motor de competitividad y crecimiento en un contexto internacional globalizado donde la competencia es cada vez mayor.

Este replanteamiento se ha hecho necesario por varios motivos. En primer lugar porque el actual contexto económico exige, junto a las políticas de austeridad encaminadas al equilibrio y la sostenibilidad fiscal, inaplazables reformas estructurales en los mercados de bienes y productos a favor de la eficiencia, la competitividad y el crecimiento económico y, en este sentido, la profundización del Mercado Único, como medida de acompañamiento en el ámbito de la Unión Europea, es un activo de la Unión de importancia fundamental. En segundo lugar porque se ha constatado, de hecho, que el Mercado Único todavía no se ha alcanzado plenamente y ofrece un potencial en términos de crecimiento económico y empleo al que no puede renunciarse en la situación actual.

La profundización del Mercado Único es por ello uno de los instrumentos indispensables de la Estrategia UE2020 como mecanismo —y contribución de la UE— para impulsar la recuperación, el crecimiento económico y el empleo. Así, a partir de las iniciativas recientes de la Comisión Europea y con el apoyo claro del Consejo Europeo, desde el pasado año, el seguimiento del funcionamiento y del grado de implementación de las diferentes medidas e iniciativas del Mercado Único, así como la priorización anual de los objetivos a alcanzar, se han incluido en el propio procedimiento del Semestre Europeo que es, desde 2011, la herramienta para el seguimiento y coordinación de las políticas económicas y de reformas de los Estados miembros. Los servicios, dado el peso que suponen en la actividad económica y el carácter transversal y estratégico de algunos de ellos para el resto de la actividad económica, ocupan un lugar central en esta estrategia del Mercado Único.

Una medida íntimamente ligada a la estrategia de profundización del Mercado Único, y que no puede dejar de mencionarse, es la iniciativa de la regulación inteligente y, en general, todas las iniciativas de buena regulación económica o para una «regulación de calidad». Una buena parte de las barreras y obstáculos que pesan sobre la actividad económica se derivan de una regulación económica inadecuada por compleja, por imponer a las empresas cargas innecesarias o por utilizar medios de inter-

vención en las actividades económicas que no son necesarios ni proporcionados. La construcción del Mercado Único eficiente debe incluir una revisión del marco regulatorio para asegurar poder alcanzar los objetivos de las diferentes reglamentaciones al menor coste regulatorio posible.

Pues bien, el Mercado Único se ha construido y se construye sobre los mercados de los Estados miembros que deben velar por la aplicación efectiva y compatibilidad de las normas nacionales con el acervo de la Unión. Sin embargo, una actitud proactiva de los Estados miembros hacia una mejor aplicación e implementación de esas normas y de la aplicación de los principios de los Tratados, las buenas prácticas, la eliminación de obstáculos y barreras a la actividad y la mejora de la regulación económica no pueden sino favorecer una mejor aplicación y efectividad también del Mercado Único. De hecho, la actual estrategia del Mercado Único demanda la cooperación y plena implicación de los Estados miembros en esta tarea.

Este artículo se divide en tres apartados. En el primero se revisan los principios básicos que han guiado el proceso de construcción del Mercado Único. En el segundo se repasan los principales elementos de la actual estrategia de profundización del Mercado Único y el marco institucional en el que se mueve. En el tercero se señala la importancia de las reformas en el ámbito del mercado interior español en línea con la profundización del Mercado Único de la Unión.

2. Fundamentos básicos del mercado único

Dejando aparte la libre circulación de capitales y trabajadores, el proceso de construcción del Mercado Único en el ámbito de las mercancías y los servicios, se ha apoyado en los principios contenidos en los Tratados, en las normas que se han ido adoptando sucesivamente y en la jurisprudencia que se ha venido desarrollando con los años. El logro de ambas libertades ha sido diferente entre las mercancías y los servicios, debido a las características propias de cada uno de ellos, y puede decirse que se ha alcanzado antes la libre circulación de mercancías que el mercado único de los servicios[1].

Las mercancías

La libre circulación de mercancías, más allá del establecimiento de la unión aduanera —que puede decirse se alcanzó en el plazo establecido—, se ha logrado, en parte, mediante la armonización de la normativa y, en parte, por la aplicación del principio de reconocimiento mutuo consolidado con la famosa Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 20 de febrero de 1979, en el asunto Cassis de Dijon[2]:«Todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro, de conformidad con la reglamentación y los procedimientos de fabricación leales y tradicionales de ese país, debe ser admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro».

Como consecuencia de la aplicación de este principio, que constituyó un hito, se estableció la obligación del reconocimiento mutuo de las diversas reglamentaciones vigentes en los diferentes Estados miembros mientras no hubiera armonización. Se entendió que imponer a un producto el cumplimiento de las normas técnicas del Estado de importación venía a constituir una medida con el mismo efecto que una restricción, incluso aunque expresamente no hubiera una distinción entre productos nacionales e importados, por la costosa adaptación que suponía para el producto. El actual artículo 36 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) permite a los Estados miembros adoptar medi-

[1] Algo parecido ocurre en las relaciones comerciales en el contexto internacional, el GATS es muy posterior al GATT y los avances en el ámbito de las negociaciones en servicios son normalmente mucho más difíciles. Fundamentalmente porque lo que se plantea para la liberalización y apertura son reformas de los marcos regulatorios.

[2] Se trata de un licor dulce de origen francés con un contenido alcohólico del 20 por 100. Su comercialización como bebida espirituosa fue prohibida en Alemania porque el contenido alcohólico era inferior al prescrito por la ley alemana, del 25 por 100. Se alegó que la medida iba en contra del artículo 23 del antiguo TCE (actual artículo 28 del TFUE).

das restrictivas cuantitativas cuando esté justificado por algún tipo de interés público; no obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha venido controlando la utilización de este principio para evitar la aparición de nuevos obstáculos o «medidas de efecto equivalente» a las restricciones cuantitativas. Asimismo, los Estados miembros están obligados a la notificación de normas técnicas[3].

Tras la Sentencia Cassis de Dijon, que ha sido confirmada en otros casos posteriores, lo que se ha hecho básicamente, para minimizar el riesgo y garantizar la seguridad jurídica en todos los Estados miembros, ha sido armonizar las reglamentaciones técnicas, en particular en los sectores con productos de alto riesgo. Los sectores con productos de bajo riesgo no están, en general, sujetos a legislación de la Unión y, para estos productos no armonizados, se ha aplicado el principio de reconocimiento mutuo. Así, de acuerdo con la información de la Comisión Europea, aproximadamente la mitad del comercio intracomunitario de productos está cubierto por reglamentos de armonización y la otra mitad está regulada mediante reglamentaciones técnicas nacionales o simplemente no está regulada en absoluto.

Los servicios

El sector servicios representa más del 70 por 100 del PIB y del empleo de la UE y, además, tiene un carácter transversal y de incidencia relevante en otros sectores económicos por lo que la plena realización del Mercado Único depende en gran medida de la plena realización del mercado único de los servicios. Sin embargo, la integración en el sector servicios ha seguido un camino diferente al de las mercancías y está todavía bastante detrás.

Hasta los primeros años de la década de los 2000, la realización de la integración en el ámbito de los servicios se basaba fundamentalmente en un enfoque sectorial —y, por lo tanto, parcial— y, allí donde no lo hubiera, en la aplicación directa de los artículos 49 y 56 del actual TFUE y de la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión sobre la base de los procedimientos concretos de infracción abiertos por la Comisión Europea.

Sin embargo, en los primeros años de este siglo se puso de manifiesto la necesidad de un enfoque global que estableciera un marco jurídico general para abordar, de forma consistente, las barreras y obstáculos a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento tras la constatación de la existencia de numerosos obstáculos a la libre prestación de servicios (provisión temporal de servicios en un Estado miembro distinto al de origen) y a la libertad de establecimiento[4], y la complejidad de seguir suprimiendo obstáculos mediante la aplicación directa del Tratado a través de procedimientos de infracción individuales, sobre todo teniendo en cuenta las próximas ampliaciones que habrían de producirse. Se adoptó entonces un enfoque dinámico y selectivo que, además de suprimir determinadas barreras de forma prioritaria se iniciara un proceso de evaluación, consulta y armonización de cuestiones específicas de los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios.

Así pues, tras una compleja negociación, se adoptó la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), que ha sido también un hito como reforma estructural básica en el ámbito de los servicios para la eliminación de obstáculos al mercado único. El ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios incluye un conjunto de servicios que generan más del 45 por 100 del PIB de la Unión[5].

[3] Directiva 98/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.

[4] Informe de la Comisión Europea «El Estado del mercado interior de servicios», de julio de 2002.

[5] Esta Directiva se ha transpuesto al ordenamiento jurídico español con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a la actividad de servicios y su ejercicio (conocida como «Ley Paraguas») y con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como «Ley Ómnibus»).

La Directiva de Servicios persigue los objetivos de la prestación transnacional de servicios y del libre establecimiento de los prestadores de servicios recogidos en los artículos 49 y 56 del TFUE, a través de una mezcla del principio de autoridad de origen junto a un enfoque de liberalización o eliminación de las restricciones y regulaciones nacionales que no estén justificadas de acuerdo con lo determinado en la propia Directiva. En definitiva, lo que recoge la Directiva es un modelo de regulación económica que prevé la intervención administrativa solo cuando sea necesario para proteger un interés general y siempre de forma proporcionada.

En el ámbito del establecimiento, la Directiva de Servicios[6] incorpora una serie de principios aplicables a los regímenes y procedimientos de autorización[7] que constituyen los trámites más comunes a los que se somete a los prestadores y que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado en numerosas ocasiones obstáculos a la libre circulación. De acuerdo con el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva de Servicios y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solo se podrá establecer un régimen de autorización siempre que no sea discriminatorio, esté justificado por una razón imperiosa de interés general y sea proporcionado. Es decir, cualquier régimen de autorización debe pasar por un test de necesidad y proporcionalidad que garantice que el objetivo perseguido no puede alcanzarse por medios menos restrictivos.

Además, los Estados miembros tienen la obligación de asegurar que estos regímenes y la concesión de autorizaciones son claros, objetivos, transparentes y accesibles y los procedimientos y las normas aplicables deben hacerse públicos con antelación. Igualmente, el procedimiento para la concesión de una autorización debe tener en cuenta los requisitos equivalentes o comparables a los que esté sometido el prestador en otros Estados miembros para evitar solapamientos. Asimismo, en principio las autorizaciones no podrán limitarse en el tiempo salvo que exista una razón de interés general o el número de autorizaciones sea limitado.

Un elemento importante de la Directiva de Servicios, en especial para los Estados miembros con diferentes niveles de Gobierno (estatal, regional y local), es el incluido en el artículo 10.4 de la Directiva de Servicios que prevé con carácter general que las autorizaciones permitirán al prestador acceder a la actividad y ejercerla en la totalidad del territorio nacional. Este principio de «eficacia territorial» o de «eficacia nacional» de las autorizaciones implica que, una vez la autorización sea concedida por una autoridad regional o local, deberá ser reconocida por las demás autoridades nacionales de ese Estado miembro y, salvo excepciones justificadas, no podrá exigirse a ese prestador obtener otra autorización en otro lugar de ese territorio.

La Directiva no entra en el ámbito competencial de los diferentes niveles de la administración de los Estados miembros pero se considera que la mera circunstancia de que la competencia recaiga en una autoridad de ámbito inferior al estatal no es una razón válida que pueda justificar una limitación territorial de la validez de una autorización. Únicamente podrá aceptarse esa limitación cuando exista una razón imperiosa de interés general, y sea proporcionado y no discriminatorio, lo cual ocurrirá normalmente cuando la autorización esté vinculada con una instalación física o establecimiento para llevar a cabo la actividad.

Este principio establecido expresamente en la Directiva de Servicios está respaldado por la jurisprudencia del TJUE. En concreto, en la Sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión contra Italia, asunto C-134/05, el Tribunal consideró que la República Italiana había incumplido sus obligaciones en virtud de los artículos 43 y 49 del entonces TCE por obligar a una empresa de cobro extrajudicial de créditos que dispone de una licencia para el ejercicio de dicha actividad expedida por el *questore* de una provincia a solicitar una nueva licencia en cada una de las otras provincias en las que quiera desplegar sus actividades. Considera el Tribunal que la declaración de buena

[6] Artículos 9 a 13 de la Directiva de Servicios.

[7] De acuerdo con el artículo 4.6 de la Directiva de Servicios: cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario estén obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

conducta en la que se basaba la concesión de la licencia territorial, ha sido verificada por la autoridad competente de una provincia, y no tiene sentido presentar la misma declaración ante otras autoridades provinciales. Por lo tanto, la autorización concedida en una provincia debería ser suficiente para ejercer la actividad en todo el territorio italiano.

Asimismo, en relación con cualquier régimen de autorización que puedan establecer los Estados miembros, la Directiva de Servicios lista[8] una serie de requisitos prohibidos y otros requisitos «evaluables» y, por lo tanto admitidos únicamente en determinados casos.

En cuanto a la libre prestación, la Directiva de Servicios[9] se basa en el principio de reconocimiento mutuo —principio de prestación libre de servicios— que únicamente podrá limitarse mediante el establecimiento de requisitos nacionales cuando sea necesario para la protección del orden público, la seguridad pública, la salud pública o el medioambiente, sin que los Estados miembros puedan invocar otros objetivos de interés general.

La Directiva impulsa, además, la simplificación administrativa a través de la ventanilla única (*Points of Single Contact*) para el acceso a la información por parte de los operadores y la tramitación electrónica de procedimientos. Por otro lado, dado el enfoque global y dinámico, la Directiva establece las bases de una cooperación más estrecha entre las Administraciones de los Estados miembros a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) y, en paralelo, se refuerza igualmente la protección de los consumidores.

La Directiva de Servicios entró en vigor en 2006 y el período dado para la transposición finalizó en enero de 2010. La aplicación de la Directiva, como ha puesto de manifiesto el proceso de evaluación mutua entre la Comisión y los Estados miembros que se llevó a cabo a lo largo del año 2010[10], ha permitido dar un paso de gigante en la eliminación de obstáculos y en la modernización y simplificación de la legislación. Ha habido más de 1.000 instrumentos legislativos de transposición e implementación de la Directiva, muchos de ellos del tipo «ómnibus», es decir que contenían no una sino un grupo grande de modificaciones normativas y la eliminación de numerosos requisitos discriminatorios, innecesarios o desproporcionados en ámbitos tan importantes como el comercio minorista, las profesiones reguladas, construcción, turismo o servicios a empresas.

No obstante, a pesar de las ganancias en términos de crecimiento económico y empleo que ha permitido la aplicación de la Directiva de Servicios, como se verá más adelante, el mercado único de los servicios está todavía lejos de ser plenamente completo.

3. La actual estrategia de profundización del Mercado Único

El Acta Única Europea. «La mejora de la gobernanza del Mercado Único»

A solicitud del Presidente Barroso, en mayo de 2010, el Profesor Monti entregó un informe sobre los retos del mercado interior con vistas a la adopción de una nueva estrategia de la Comisión Europea para el relanzamiento del Mercado Único[11]. En este documento se hacía un diagnóstico sobre los desafíos, expectativas y preocupaciones de los Estados miembros, se identificaban las barreras todavía existentes a las cuatro libertades, se proponían iniciativas concretas y una serie de recomendaciones a las instituciones de la Unión. Es interesante el análisis que se hizo, entonces, de las preocupaciones de los distintos agentes en relación con el Mercado Único. Preocupaciones de los consumidores por un retraso en la materialización de los beneficios o por la imposibilidad de los ciudadanos de ejercer determinadas libertades o de los ope-

[8] Artículos 14 y 15 de la Directiva de Servicios.

[9] Artículos 16 y siguientes de la Directiva de Servicios.

[10] El proceso de evaluación mutua, previsto en el artículo 39 de la Directiva de Servicios, ha constituido una forma innovadora y flexible para involucrar a los Estados miembros en la evaluación de la transposición de la Directiva en el marco del Grupo de Expertos de Implementación de la Directiva de Servicios.

[11] *Una Nueva Estrategia para el Mercado Único al Servicio de la Economía y de la Sociedad de Europa.* Informe al Presidente de la Comisión Europea, 9 de mayo de 2010.

radores económicos por los obstáculos que siguen encontrando las empresas donde se señalaba la necesidad de normas menos gravosas. Se recomendaba, en el informe, un enfoque proactivo que incluía la ampliación del mercado único a áreas en las que no está suficientemente desarrollado y una mayor potenciación del mercado único frente a un enfoque defensivo de continuar con las normas existentes y considerar con prudencia iniciativas audaces. Como se indicaba en este informe:

«… se ha puesto de manifiesto que … el mercado interior es verdaderamente crucial para otros ámbitos de la definición de las políticas de la UE que suscitan mayor interés político. Sin embargo, existe el peligro de que estos ámbitos no puedan alcanzar sus objetivos si no pueden apoyarse plenamente en un mercado único fuerte.

… El nivel insuficiente del mercado único y de la competencia en muchos Estados miembros … es un punto débil de la Unión Económica y Monetaria. Los Estados miembros tomaron la intrépida decisión de compartir la misma moneda. Esto exige, por lo menos, compartir realmente en gran medida un mercado único integrado y flexible, que es un requisito para una zona monetaria óptima y un vector de mejoras de la productividad y competitividad».

Con base en este documento del Profesor Monti, y tras un amplio proceso de consulta pública, la Comisión Europea presentó en abril de 2011 el Acta del Mercado Único I, donde se recogían 12 medidas concretas para reactivar el mercado interior en 2012 en diferentes ámbitos: el acceso de pymes a financiación, la movilidad de los ciudadanos, derechos de propiedad intelectual, consumidores, servicios, redes, mercado único digital, empresas sociales, fiscalidad, cohesión social, entorno reglamentario de las empresas, contratos públicos. Muchos de estos expedientes estaban ya en negociación y se pretendía impulsarlos estableciéndose calendarios concretos para alcanzarlos.

En las conclusiones del Consejo Europeo de enero y de marzo de 2012[12], el Consejo Europeo terminó de perfilar la hoja de ruta para una nueva gobernanza del Mercado Único y para una mejor implementación. Por una parte, se pidió a la Comisión que presentara un estado de situación sobre la implementación del Mercado Único —sobre la base de un cuadro de indicadores diseñado por la Comisión— y sobre la aplicación de la Directiva de Servicios. Asimismo, se pidió entonces a la Comisión que anualmente informe sobre los progresos realizados en el Mercado Único para que éste desarrolle todas sus posibilidades de generación de crecimiento.

De acuerdo con ello, posteriormente, el 8 de junio de 2012, la Comisión presentó su Comunicación: «Mejorar la gobernanza del Mercado Único[13]», en la que se propone:

a) Un enfoque y objetivos ambiciosos para una rápida transposición y aplicación efectiva de la normativa del Mercado Único. El análisis de la Comisión no solo se centrara en la transposición sino también en la aplicación y funcionamiento de las normas sobre el terreno, en términos prácticos y económicos.

b) Centrar los esfuerzos en avanzar rápidamente en los sectores con mayor potencial de crecimiento. La Comisión considera que en 2012 y 2013 el interés de la Unión Europea debe centrarse en sectores de servicios clave (comercio mayorista y minorista, servicios a empresas, construcción, intermediación financiera) y las industrias de red (mercado único digital, energía y transportes).

c) Aprovechar el procedimiento del semestre europeo, a partir de un informe sobre el estado de situación del Mercado Único incluido en la Encuesta de Crecimiento Anual, para verificar el funcionamiento del Mercado Único y presentar medidas para combatir los obstáculos existentes, determinando los principales retos y fijando prioridades. Ello contribuirá a fijar prioridades específicas para cada país.

[12] El 20 de febrero de 2012, los presidentes de 12 Estados miembros (entre ellos España), liderados por Reino Unido, enviaron una carta conjunta al Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, y al Presidente de la Comisión Europea, Barroso en la que proponían un «Plan *para el crecimiento en Europa*» con ocho áreas de trabajo prioritarias a favor del crecimiento económico. Entre ellas, se señalaba la necesidad de llevar al Mercado Único a un nuevo estadio de desarrollo mejorando la gobernanza y aumentando los estándares de cumplimiento e implementación. Igualmente, se señalaba el ámbito de los servicios como el sector por el que había que comenzar, tanto a nivel nacional como a nivel europeo, para eliminar restricciones y alcanzar el reconocimiento mutuo.

[13] COM (2012) 259 final, de 8 de junio de 2012, Comunicación de la Comisión: Mejorar la gobernanza en el Mercado Único.

De acuerdo con su Comunicación, y con las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2012 que apoyaron el contenido de esta Comunicación, la Comisión presentó, en octubre de 2012, el programa para la etapa siguiente, el Acta del Mercado Único II en línea con la Comunicación. La Comisión se ha comprometido a presentar todas sus propuestas legislativas a tiempo para que sean adoptadas por el Parlamento Europeo en primavera de 2014 y las acciones no legislativas antes de final del presente año. En total se presentan 12 medidas en los ámbitos de redes de transporte y energía, movilidad de los ciudadanos y las empresas, la economía digital y el emprendimiento social, cohesión y confianza de los consumidores.

La importancia de los servicios: «un nuevo crecimiento de los servicios»

Superada la fase de transposición de la Directiva de Servicios, a lo largo de 2011 y 2012, en el marco de la nueva estrategia del mercado único, la Comisión se ha centrado en comprobar el estado de situación de su aplicación e implementación reales, sobre el terreno.

Junto a la presentación de la Comunicación sobre gobernanza del Mercado Único, la Comisión presentó también, el 8 de junio de 2012, una hoja de ruta con el llamado «Paquete de Servicios»[14], en el que se recoge una visión sintética del estado de situación —con fichas país— y una serie de actuaciones para mejorar la integración y aumentar el crecimiento económico en el ámbito de los servicios.

Con carácter general, el paquete considera que se ha realizado un progreso significativo en la eliminación de barreras y restricciones administrativas innecesarias. Pero, se identifican las barreras todavía existentes y se proponen nuevas medidas.

De hecho, el «paquete» incluye un análisis del impacto económico de la aplicación de la Directiva de Servicios[15] y muestra que la mejora en la implementación conlleva beneficios económicos considerables en términos de crecimiento económico. Se reconoce que las medidas de transposición de la Directiva de Servicios en los Estados miembros generarán un crecimiento adicional del PIB de la Unión Europea de un 0,8 por 100, sobre todo entre los cinco y los diez años siguientes a dicha transposición. No obstante, la eliminación de la práctica totalidad de las restricciones permitiría ganancias adicionales de hasta un 1,8 por 100 más lo que, en conjunto, representaría un 2,6 por 100 del PIB de la Unión. Este análisis económico justifica plenamente que se hagan esfuerzos adicionales de reforzamiento y profundización del mercado único de los servicios.

España tiene una valoración positiva en la aplicación de la Directiva de Servicios, aunque todavía existe margen de mejora en el ámbito de la implementación. En particular, y entre otras cuestiones, el análisis de la Comisión Europea sobre la implementación de la Directiva de Servicios en España se refiere a la necesidad de evitar que la compleja estructura administrativa imponga costes administrativos adicionales a las actividades económicas y demanda una mayor simplificación de los procedimientos a nivel local.

De hecho en las recomendaciones específicas para España tras el Semestre Europeo de 2012, el Consejo recomienda a España adoptar medidas adicionales para abrir los servicios profesionales, incluidas las profesiones altamente reguladas, reducir los retrasos en la obtención de licencias de actividad y eliminar las barreras a la actividad económica que se derivan del solapamiento de las múltiples regulaciones de los diferentes niveles de gobierno.

Las líneas de actuación que propone la Comisión Europea en esta Comunicación, centrándose en los sectores de servicios con un peso importante en la economía

[14] COM (2012) 261 final, de 8 de junio de 2012, Comunicación de la Comisión sobre la implementación de la Directiva de Servicios – Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015.

[15] Este análisis se basa en el estudio del Economic Papers 456/junio de 2012 «*El Impacto Económico de la Directiva de Servicios: un primer análisis tras la implementación»,* de Josefa Monteagudo, Aleksander Rutkowski y Dimitri Lorenzani de la DG ECFIN de la Comisión Europea.

y, por ello, con un potencial de crecimiento superior[16], son las siguientes:

— Política de «tolerancia cero» en caso de incumplimiento de la Directiva de Servicios.

— Revisiones interpares para examinar la regulación en sectores prioritarios y potenciar al máximo el efecto económico de la Directiva. En concreto, para el Semestre Europeo 2013, la Comisión ha propuesto centrar el trabajo en los requisitos de formas jurídicas específicas o requisitos de capital, las tarifas y los requisitos de las autorizaciones para la prestación transfronteriza de servicios a empresas, construcción y turismo.

— Servicios profesionales: necesidad de modernización del marco normativo y de avances en el reconocimiento mutuo. Se encuentra en negociación la propuesta de reforma de la Directiva 2005/36/CE sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales.

— Necesidades sectoriales específicas (peritos, legislación de consumidores, comercio minorista, etcétera).

— Ventanillas únicas de segunda generación.

De acuerdo con estas líneas de trabajo del «Paquete de Servicios», el grupo de expertos de la Directiva de Servicios está abordando, desde los últimos meses de 2012, la revisión de los requisitos legales, requisitos de capital y de tarifas fijas[17] en cinco profesiones (asesores fiscales y auditores, agentes de patentes, veterinarios y arquitectos) bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, siguiendo una metodología de evaluación *inter pares*. Dependiendo del resultado de este trabajo en el primer semestre de 2013, habrá recomendaciones o propuestas si resulta necesario. Asimismo, se ha solicitado la realización de un estudio sobre el impacto económico de los requisitos legales que imponen los Estados miembros que se hará público en otoño de 2013 y, también en estas fechas, la Comisión presentará una comunicación sobre las reservas de actividad existentes en los Estados miembros.

Además, se está trabajando en la revisión de la aplicación de las disposiciones sobre libre prestación y la solicitud de autorizaciones a los operadores de otros Estados miembros[18] en prestación transfronteriza, así como la aplicación de los principios de no discriminación por razón de la residencia o nacionalidad[19].

Finalmente, en relación con las ventanillas únicas, se pretende en los próximos meses realizar una valoración de su funcionamiento para detectar ámbitos de mejora en relación con la satisfacción de las necesidades de los operadores y avanzar hacia ventanillas de segunda generación. Las ventanillas, en las que se han invertido trabajo y recursos, forman parte de los esfuerzos de los Estados miembros para eliminar trabas y modernizar las administraciones y su funcionamiento y utilización debe plantearse para ir mucho más allá del cumplimiento de las obligaciones de la Directiva de Servicios. Este es un elemento esencial para impulsar el funcionamiento del mercado único y contribuir a reducir la falta de información de los propios operadores puesto que un mayor conocimiento contribuye decisivamente a la creación de nuevas oportunidades de negocios y a una mayor actividad económica.

El Mercado Único en la Encuesta Anual de Crecimiento para el Semestre Europeo 2013

De forma detallada, en la Encuesta Anual de Crecimiento 2013[20] (*Annual Growth Survey*, en inglés), adoptada en noviembre de 2012, la Comisión ha incluido un anexo con un informe en el que presenta un estado de situación exhaustivo sobre la integración del Mercado Único en cada una de las cuatro libertades (bienes, servicios, capital y trabajo). De acuerdo con la Comisión, la situación en el ámbito del Mercado Único de los productos y los servicios es la siguiente:

[16] Estos sectores son los servicios a las empresas (11,7 por 100 del PIB de la UE), construcción (6,3 por 100), turismo (4,4 por 100) y comercio minorista (4,2 por 100).

[17] Requisitos «evaluables» de acuerdo con el artículo 15 de la Directiva de Servicios.

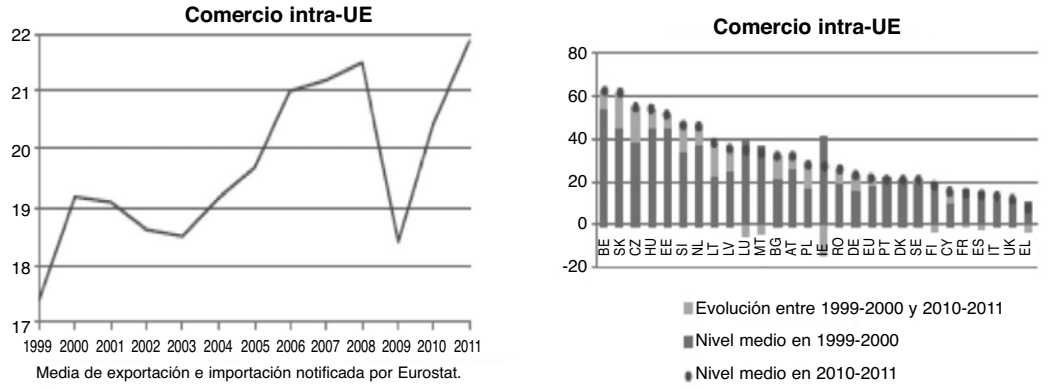
[18] Aplicación del artículo 16 de la Directiva de Servicios.

[19] Requisito prohibido. Aplicación del artículo 20 de la Directiva de Servicios.

[20] COM (2012) 752 final, de 28 de noviembre de 2012: *Informe de la Comisión – Estado de situación de la integración del Mercado Único 2013 – Contribución a la Encuesta Anual de Crecimiento 2013*.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS EN EL INTERIOR DE LA UE (En % del PIB)



NOTA: Documento: *Report from the Commission - State of the Single Market Integration 2013 - Contribution to the Annual Growth Survey 2013.*
FUENTE: EUROSTAT.

A) El comercio intracomunitario de productos ha pasado de un 17 por 100 del PIB de la Unión Europea, en 1999, a un 22 por 100, en 2011, y la integración sigue progresando pero a un ritmo más lento. El crecimiento de las exportaciones fuera de la UE ha sido más dinámico, no obstante, en términos de valor, alcanza únicamente alrededor de un 12 por 100 del PIB de la Unión, lo que indica que el Mercado Único todavía es importante para las empresas europeas y que existe margen de mejora y potencial de crecimiento (Gráfico 1).

Dentro de esta tendencia general, la situación en los distintos Estados miembros es muy diferente. Hay un grupo de Estados miembros en los que el crecimiento ha sido muy dinámico —en parte porque partían de un grado de apertura inferior— y, en general, este crecimiento ha venido acompañado de una mejora de la competitividad y de su posición en la balanza comercial con el resto de la Unión Europea. Por el contrario, otro grupo de países para los que la integración se ha estancado o ha disminuido —en términos de la relación importación-exportación de la Unión Europea— acusaron la caída de demanda de los socios europeos y el deterioro de su competitividad. Para muchos de estos países, el estancamiento de la integración vino acompañado de un deterioro de su balanza comercial con los socios de la Unión Europea.

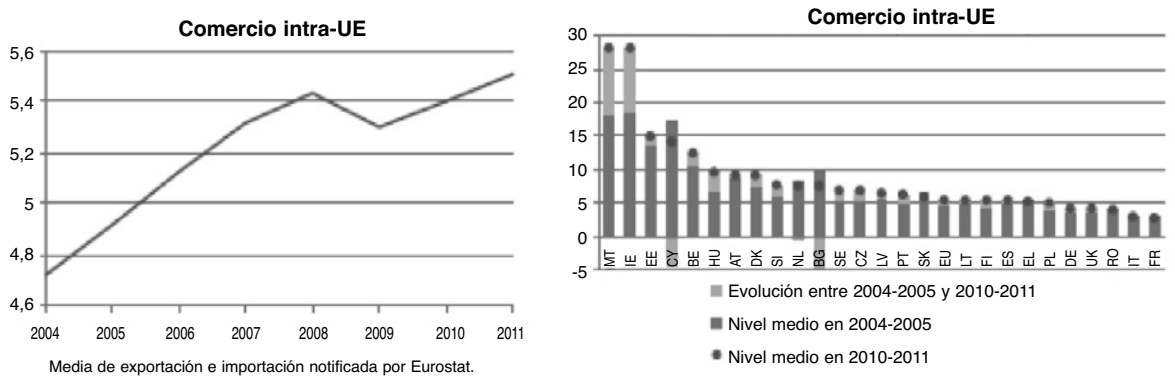
Los Estados miembros que mantuvieron un ritmo positivo de integración son también los que han experimentado un crecimiento del comercio mayor con terceros países. La integración con terceros crece a un ritmo superior al interno, debido a la globalización y al importante crecimiento de la demanda en los países emergentes, pero no existen *trade-offs* entre un proceso y otro sino una alta correlación positiva en los Estados miembros.

B) El nivel de integración del Mercado Único de los servicios, a pesar de que representan más del 70 por 100 de la economía de la Unión, tienen un peso significativamente menor, del 5,5 por 100 del PIB de la Unión Europea en 2011. La tendencia es similar a la de las mercancías en cuanto a que el proceso continúa de forma lenta y no hay signos de que se vaya a alcanzar las cifras de los primeros.

Existen no obstante tendencias al alza de la dispersión de precios en el ámbito de los servicios, lo contrario a lo que ocurre en el comercio de mercancías en el cual la dispersión se ha reducido, lo que indicaría la existencia de barreras en el comercio de servicios y un nivel insuficiente de competencia (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS EN EL INTERIOR DE LA UE (En % del PIB)



NOTA: Documento: *Report from the Commission - State of the Single Market Integration 2013 - Contribution to the Annual Growth Survey 2013.*
FUENTE: EUROSTAT.

Por otro lado, la Comisión identifica como áreas clave detonantes del crecimiento y el empleo en la Unión Europea y por lo tanto, de prioridad en la acción política para profundizar en la integración del Mercado Único, los sectores de servicios (en especial, y en línea con la comunicación de junio de 2012, los servicios a empresas, comercio minorista y construcción que son los que tienen mayor relevancia económica[21]), servicios financieros, transporte, mercado digital y energía.

Sobre la base de este análisis, la Comisión realiza, ya en el marco del Semestre Europeo, una evaluación sobre el funcionamiento del mercado interior en cada uno de estos ámbitos, trata de identificar los obstáculos existentes y presenta propuestas para reforzar la integración. En particular, se señala la necesidad de mejorar, en lo posible, el mercado interior de los productos industriales reforzando la calidad y la eficiencia de la legislación y propone que se haga un seguimiento estrecho de la aplicación del reconocimiento mutuo del mercado interior de las mercancías.

La Comisión Europea considera que respecto a la cláusula de libre prestación de servicios de la Directiva de Servicios, los Estados miembros han mantenido en general un enfoque conservador, lo que lleva a la aplicación de una doble regulación injustificada (la del país de origen y la del país receptor). Es más, en algunos países existe cierta ambigüedad sobre qué normas se aplica a la provisión de servicios a la hora de establecerse.

En los servicios se incluyen muchas profesiones que se regulan a nivel nacional y cuya regulación puede constituirse como barrera de entrada. Si bien esta regulación se justifica por interés público, es heterogénea dentro de la UE y hay diferencias significativas en el espectro de actividades reservadas a los profesionales que posean las cualificaciones requeridas. Así, en 2012 se han realizado Recomendaciones Específicas (*Country Specific Recommendations*, CSR) a diferentes Estados miembros, entre ellos España (Austria, Chipre, Francia, Alemania, Italia, Polonia y Eslovenia) sobre la necesidad de reducir las barreras regulatorias en los servicios profesionales.

[21] Los servicios a las empresas (11,7 por 100 del VA de la UIE en 2009): en muchos Estados miembros este sector aún se caracteriza por estar altamente regulado. El comercio minorista y mayorista (11,1 por 100): se caracteriza por niveles desiguales de madurez económica y saturación entre los Estados miembros, y la competencia se ve dificultada por el mantenimiento de algunas barreras, por motivos proteccionistas en muchos casos. En algunos Estados miembros y regiones se siguen aplicando test de necesidad económica que están prohibidos. La construcción (6,3 por 100): el principal problema es la falta de reconocimiento mutuo.

La Comisión recomienda a los Estados miembros que se centren en las siguientes prioridades (ya adelantadas por las Comisión en los documentos mencionados anteriormente):

— Hacer la legislación nacional plenamente compatible con la Directiva de Servicios y cumplir rigurosamente con todas sus obligaciones.

— Adoptar enfoques más ambiciosos a la hora de aplicar la Directiva de Servicios, revisando la necesidad y proporcionalidad de los requisitos que se mantienen para el acceso y ejercicio de servicios (en particular el establecimiento de tarifas para determinadas profesiones y las limitaciones a las formas societarias y a la participación en el capital, como ya se ha mencionado). Y la revisión de la aplicación del principio de libre prestación en el sector de la construcción, de los servicios a empresas y del turismo. Todo ello con el objetivo de eliminar las restricciones innecesarias, injustificadas y desproporcionadas.

— Valorar la justificación de la existencia de requerimientos que limiten el acceso a profesiones reguladas, incluyendo el papel de los organismos profesionales y eliminando o reduciendo requisitos donde no esté justificado.

— Reforzar la competencia en el sector del comercio minorista, reduciendo barreras y restricciones a la actividad y eliminando completamente la aplicación de test de necesidad económica a la entrada en la actividad.

— Mejorar las ventanillas únicas para que lleguen a ser herramientas de pleno derecho de los gobiernos electrónicos (*e-governments*).

— Transponer en cuanto sea posible la Directiva de pagos aplazados (*Late Payment Directive*) cuyo *deadline* está fijado para el 16 de marzo de 2013.

4. El mercado interior español: ventajas de un enfoque ambicioso en el contexto de la estrategia del Mercado Único de la Unión

La estrategia de profundización del mercado único, como ya se ha mencionado, demanda, con carácter general, un enfoque ambicioso por parte de los Estados miembros. Asimismo, de acuerdo con lo explicado en apartados anteriores, puede decirse que la aproximación sectorial de esta estrategia en distintos ámbitos, desde luego claramente en el ámbito de la Directiva de Servicios, se basa fundamentalmente en una aproximación de revisión de la aplicación de los requisitos y procedimientos de la normativa de los Estados miembros que afectan a la libre circulación y a la libre prestación, bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, considerando de partida que los Estados miembros tienen diferentes estándares.

Hay que tener en cuenta que, ya en su momento, el Manual de Transposición de la Directiva de Servicios sugería la alternativa de considerar la inclusión de los principios recogidos en la Directiva sobre la eficacia nacional, la necesidad y proporcionalidad, los procedimientos de autorización, la limitación del número de autorizaciones, no únicamente en las normas de transposición de la Directiva de Servicios sino en la propia legislación nacional sobre los procedimientos administrativos, entre otros motivos para evitar lagunas. Y también hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[22], la finalidad de proteger objetivos de interés general no permite a los Estados miembros eximir a sectores económicos o profesiones en su conjunto de la aplicación de las libertades fundamentales, en particular de la libre prestación de servicios, con independencia de su inclusión o no en el ámbito de la Directiva de Servicios.

Por otro lado, como ha indicado la propia Comisión Europea[23], el Mercado Único constituye también una referencia de cara al compromiso de reforma estructural de los Estados miembros.

En este marco, las reformas que se están planteando y abordando en España, en el ámbito del comercio interior, los servicios profesionales, el funcionamiento de la administración, la administración electrónica y para la

[22] Sentencia de 9 de marzo de 2000, *Comisión contra Bélgica*, asunto C-355/98.

[23] Pg. 11, Comunicación de la Comisión Mejorar la Gobernanza del Mercado Único. COM (2012) 259 final de 8.6.2012.

unidad del mercado doméstico, están en línea con las pautas marcadas por el Consejo de la Unión Europea.

En particular, el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado que aprobó el Consejo de Ministros el pasado 25 de enero de 2013, incorpora para todas las actividades de servicios y para la circulación de productos y mercancías los principios en los que se basa la construcción del mercado único, a los que se ha hecho referencia en los apartados anteriores. Ninguno de estos principios, en particular el de eficacia nacional y los principios de necesidad y proporcionalidad, es ajeno o nuevo en nuestro ordenamiento jurídico interno. Están ya muchos de ellos expresamente reconocidos en nuestras normas internas, estatales y autonómicas, para determinados sectores.

Para estos casos en los que el ordenamiento jurídico interno reconoce ya expresamente estos principios, el Anteproyecto de Ley puede impulsar una nueva revisión —de segunda generación si se quiere llamar así— sobre la aplicación de la Directiva de Servicios y del funcionamiento del mercado interior de las mercancías. Para el resto de sectores, el Anteproyecto ofrece un marco de referencia riguroso que, en todo caso, respeta y responde a los principios básicos de los Tratados y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No basta con justificar aparentemente una barrera sino tener la certeza de que el objetivo de interés que se persigue no puede alcanzarse con una intervención menos restrictiva y con menor coste para la actividad y los operadores.

Asimismo, el Anteproyecto de Ley incluye un modelo de regulación económica riguroso y ambicioso como referencia para la intervención pública en la actividad económica que es, por otro lado, equivalente al adoptado en la Directiva de Servicios para la libre prestación en el ámbito del mercado único. Sin renunciar al mantenimiento de la calidad y de los niveles de protección de los consumidores, se busca en base a la confianza mutua y la cooperación entre autoridades competentes eliminar o reducir cuando no esté justificado el sobrecoste de la regulación debido a nuestra estructura administrativa.

En este sentido, los resultados de la simulación del impacto económico de esta iniciativa muestran un crecimiento adicional del PIB español del 1,52 por 100 en el largo plazo (o un aumento del PIB de aproximadamente 0,15 puntos porcentuales por año en los diez años siguientes) sobre el nivel que tendría de no adoptarse esta medida.

Teniendo en cuenta estas simulaciones y el nivel de desempleo relativamente superior en España, interesa un enfoque de reformas ambicioso, también en el ámbito de la unidad de mercado. La eliminación de barreras, la introducción de competencia y la reducción de los costes de la intervención administrativa sobre la actividad económica conllevan nuevas oportunidades para la actividad económica y favorecen su expansión, contribuyendo a reforzar la competitividad del tejido empresarial creador de empleo. Favorecen sobre todo a las pymes para los que los costes de las barreras y la falta de unidad de mercado y competencia son relativamente superiores y con un acceso a la financiación mucho más limitado. Algunas de estas medidas tienen además un impacto directo en el empleo juvenil.

En definitiva, las reformas estructurales en los mercados de productos y servicios que eliminen rigideces estructurales facilitan la senda hacia el ajuste macroeconómico dirigido a la creación de empleo.

Referencias bibliográficas

[1] BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (2010): Transposición de la Directiva de Servicios en España, *BICE* nº 2.990, del 1 al 3 de junio.

[2] MONTEAGUDO, J; RUTKOWSKI, A. y LORENZANI, D. (2012): «El impacto económico de la Directiva de Servicios: un primer análisis tras la implementación». DG ECFIN de la Comisión Europea. *Economic Papers* 456/, junio.

Legislación

– Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

– DG Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, 2007: Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios.

Documentación

– Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: Anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis. COM (2011) 11 final, de 12 de enero de 2011.

– Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Acta del Mercado Único - Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza: «Juntos por un nuevo crecimiento». COM (2011) 206 final de 13 de abril de 2011.

– Comunicación de la Comisión. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012. COM (2011) 815 final, de 23 de noviembre de 2011.

– Comunicación de la Comisión: Mejorar la Gobernanza en el Mercado Único. COM (2012) 259 final, de 8 de junio de 2012.

– Comunicación de la Comisión sobre la implementación de la Directiva de Servicios – Colaboración para un nuevo crecimiento de los servicios 2012-2015. (Acompañado de tres documentos de trabajo de la Comisión sobre: información detallada por país sobre la implementación de la Directiva de Servicios; notas de orientación sobre la aplicación del artículo 20 de la Directiva de Servicios; resultados de los performance checks sobre servicios (construcción, servicios a empresas y turismo). COM (2012) 261 final, de 8 de junio de 2012.

– Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Acta del Mercado Único II: Juntos para un nuevo crecimiento. COM (2012) 573 final, de 3 de octubre de 2012.

– Comunicación de la Comisión. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013. COM (2012) 750 final, de 28 de noviembre de 2012.

– Conclusiones del Consejo Europeo de Competitividad de 10 de marzo de 2011, sobre mejora del funcionamiento del mercado interior de los servicios y el resultado del proceso de evaluación mutua.

– Conclusiones del Consejo Europeo de, 30 de enero de 2012; 1 y 2 de marzo de 2012; 28 y 29 de junio de 2012.

– Documento de trabajo de la Comisión. El Mercado Único visto por la gente: instantánea de las opiniones y preocupaciones de los ciudadanos y las empresas. SEC (2011) 1003 final, de 16 de agosto de 2011.

– Documento de trabajo de la Comisión. Estado de situación del Acta del Mercado Único. SWD (2012) 21 final, de 15 de febrero de 2012.

– Informe de la Comisión Europea, julio 2002 sobre «El Estado del Mercado Interior de servicios».

– Informe sobre la Transposición de la Directiva de Servicios en España de 28 de abril de 2010", Bruselas. Milieu Ltd. 2010.

– Informe al Presidente de la Comisión Europea. «Una Nueva Estrategia para el Mercado Único al Servicio de la Economía y de la Sociedad de Europa». Monti, Mario. 9 de mayo de 2010

– Informe del Parlamento Europeo sobre la implementación de la Directiva de Servicios de 28 de enero de 2011.

– Informe sobre el Mercado Interior: preocupaciones, percepciones e impacto. Septiembre de 2011. Especial Eurobarómetro 363.

– Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estado de la integración del Mercado Único 2013. Contribución al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013. COM (2012) 752 final, de 28 de noviembre de 2012.

Francisco Cabrillo Rodríguez*

UNIDAD DE MERCADO Y COMPETENCIA REGULATORIA

La intervención en la economía de algunos Gobiernos autonómicos ha creado distorsiones y ha planteado problemas al mantenimiento de la unidad del mercado español. Este artículo analiza la regulación en las Comunidades Autónomas y defiende la competencia institucional y el principio del reconocimiento mutuo de regulaciones como las estrategias más eficientes para el desarrollo de una economía abierta y competitiva en nuestro país. Tras analizar la evolución histórica de la creación del mercado nacional en España, se compara ésta con la experiencia de Estados Unidos y se estudia la correlación que puede existir entre la descentralización de la regulación y el nivel de intensidad. Tomando como base la teoría de la elección pública, se discute el modelo de la «carrera hacia el fondo», que constituye el argumento más utilizado para criticar la existencia de competencia regulatoria, y se afirma que tal argumento solo puede mantenerse desde una visión ingenua del papel del Estado en la economía. Si el nivel de regulación es una respuesta a las presiones de los grupos de interés, existe una clara tendencia a un nivel excesivo de regulación, en beneficio de aquéllos y la competencia puede ser un instrumento útil para una regulación más eficiente. Concluye el artículo con la idea de que un modelo basado en la competencia regulatoria es una solución mejor para España que una recentralización de competencias en el Estado.

Palabras clave: *regulación, competencia, mercado único.*
Clasificación JEL: *H73, L51.*

«As it is the power of exchanging that gives occasion to the division of labour, so the extent of this division must always be limited by the extent of that power, or, in other words, by the extent of the market»

Adam Smith

* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.

1. Introducción

El resultado del amplio proceso de descentralización que ha experimentado la economía española en las últimas décadas es complejo, pudiendo encontrarse en él tanto aspectos positivos como negativos. Entre éstos últimos pueden mencionarse el crecimiento del sector público autonómico y una mayor intervención de los Gobiernos

autonómicos en la economía, que ha creado distorsiones innecesarias y ha llevado tanto a empresarios como a economistas a hablar de que existe en nuestro país un serio peligro de ruptura de la unidad de mercado. Para tratar de solucionar este problema, el Gobierno ha preparado un Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Como se indica en la exposición de motivos, el objetivo de esta norma no es la creación de un mercado único nacional, como ha sido el objetivo de la Unión Europea a lo largo de las últimas décadas, sino preservar un mercado que ya existía y que tenía más de un siglo de antigüedad cuando se inició el proceso de descentralización administrativa y fiscal en España.

No cabe duda de que nos encontramos ante una cuestión fundamental para el futuro de la economía española. Los economistas sabemos bien que un mercado abierto permite conseguir una mayor eficiencia y un nivel más elevado de bienestar. No cabe duda de que determinadas regulaciones autonómicas y diversas prácticas de estas administraciones se han planteado como objetivo segmentar el mercado en beneficio de determinados grupos de interés. La captura del regulador por el regulado no es un fenómeno desconocido en la administración autonómica española. Los grupos de interés pueden tratar de asegurarse el control de su mercado regional, excluyendo a competidores de otras zonas del país. Esto puede tener como resultado un juego no cooperativo en el que, buscando ventajas particulares, todos quedan perjudicados, ya que los mismos que excluyen a otras empresas de su territorio, son expulsados, a su vez, de otras regiones del país

Los argumentos a favor de que un mercado alcance la mayor dimensión posible tienen su fundamento en uno de los principios más básicos de la teoría económica. La extensión del mercado está directamente correlacionada con el grado de división del trabajo que es posible desarrollar en una determinada economía. Dado que la división del trabajo es requisito fundamental para conseguir un mayor nivel de especialización, mercados más amplios permiten mayor especialización y, por tanto, mayor eficiencia y un nivel de vida más elevado para quienes residen en el país.

Dos son los tipos de factores que determinan la extensión de un mercado. El primero, las características de los productos y los costes de transacción en cada rama del comercio. El segundo, la regulación pública, que interfiere en los acuerdos potenciales de empresas y consumidores que, si no se limitara su capacidad de negociación, podrían llegar a pactos con resultados beneficiosos para ambas partes. Es éste el tema que, principalmente, preocupa hoy en la economía española.

2. La formación de un mercado nacional: dos experiencias comparadas

Un capítulo importante de la historia de casi todas las naciones es el proceso a través del cual sus economías han pasado de constituir mosaicos de pequeñas unidades de producción y consumo, con una relación comercial relativamente limitada entre ellas, a funcionar en el marco de mercados más amplios, cuya dimensión ha pasado a venir determinada por las fronteras nacionales y, en algunos casos, un área integrada por varios países. En este apartado se pasa a revista a algunas de las principales características de estos procesos en dos casos concretos, que resultan de interés para el tema que nos ocupa. El primer caso es el de la creación del mercado español a lo largo del Siglo XIX. El segundo, la integración de los Estados norteamericanos en un mercado único, en el que se da la circunstancia del mantenimiento de una estructura federal, cuyo conocimiento puede resultar ilustrativo para analizar el caso español.

La formación de un mercado nacional en España, como en el resto de los países de Europa occidental, tuvo lugar a lo largo del Siglo XIX en un proceso en el que se llevaron a cabo programas sistemáticos de reducción de costes de transacción y reformas legales dirigidas a la creación de un mercado nacional. Por una parte, se introdujeron mejoras sustanciales en los medios de transporte, desempeñando en este punto un papel fundamental la construcción de una red de ferrocarriles de carácter radial, con su centro en Madrid. Por dar sólo un dato indicativo del esfuerzo inversor realizado en la época, entre 1850 y 1870 se constru-

yeron en España más de 5.400 kilómetros de ferrocarriles, todas las regiones quedaron conectadas con el resto del país. Por otra, se produjeron cambios legales de gran relevancia que intentaron homogeneizar las normas reguladoras de la actividad económica en todo el país.

También tuvo lugar otro fenómeno interesante. Al mismo tiempo que se fortalecían en Europa los mercados internos surgió, en la mayor parte de los países, la idea de que existía un mercado exterior como una realidad diferente a la que había que aplicar normas específicas, marcando una clara distinción entre los de «dentro» y los de «fuera». En términos económicos no existe, ciertamente, una diferencia fundamental entre el comercio interregional y el internacional. Pero la larga polémica sobre el librecambio que tuvo lugar en España a lo largo de todo el Siglo XIX —de forma no muy diferente, por cierto, a lo ocurrido en otros países de la Europa continental y en los Estados Unidos de América— muestra cómo la idea dominante era conseguir un mercado interior sin trabas. Pero, tal vez con la única excepción de Gran Bretaña, triunfó la idea de que las ganancias que podrían obtenerse al ampliar la dimensión de los mercados suprimiendo los aranceles de aduanas, no compensaban los beneficios que la protección ofrecía a grupos económicos y sociales relevantes.

Si se analizan las reformas legales que tuvieron lugar en la España del Siglo XIX, puede comprobarse que el papel de instrumento unificador del mercado nacional fue asumido tanto por la regulación administrativa como por la codificación del derecho privado. Desde el Siglo XVIII en España se había venido aplicando un sistema, inspirado en el modelo francés, de creciente centralización administrativa; y en el siglo siguiente se realizaron reformas importantes siguiendo el ejemplo del modelo desarrollado en Francia por Napoleón. Se produjo así en España una división en provincias similar a la de los departamentos franceses en la que los gobernadores civiles, como la cabeza de la administración provincial, aplicaban las políticas del Gobierno de la nación. En el proceso de codificación hubo algunas resistencias importantes por parte de los defensores de las peculiaridades de la legislación civil de las regiones. Esto retrasó de forma significativa la aprobación de un Código Civil, lo que no ocurrió hasta fechas tan tardías como 1889, tras varias décadas de intentos frustrados. Algunas ramas del derecho civil —como la regulación del régimen económico–matrimonial, el derecho de sucesiones o los arrendamientos agrarios— han mantenido determinadas peculiaridades regionales hasta nuestros días.

Pero, a efectos de la unificación del mercado, tuvo, sin duda, mayor importancia la codificación mercantil. Ésta se consiguió en un período de tiempo relativamente corto, ya que desde 1829 España disponía de un Código de Comercio de aplicación general en todo el país. Y, con base en este texto, se fueron promulgando a lo largo del siglo nuevas normas de carácter mercantil que contribuyeron a regular de manera uniforme las prácticas empresariales en España. El derecho de patentes, la introducción de la responsabilidad limitada en las sociedades mercantiles, las normas reguladoras de la bolsa y los mercados de valores, etcétera constituyeron así no sólo factores importantes para el desarrollo económico, sino también instrumentos para la creación del mercado nacional.

En el marco de este proceso de formación del mercado español se menciona con frecuencia la reforma fiscal de Mon y Santillán del año 1845. La reforma ha tenido una gran importancia en la historia de la hacienda española, ya que creó un sistema fiscal basado en impuestos de producto que duró prácticamente hasta la reforma de 1977. Antes de 1845 no solo la presión fiscal era diferente en las diversas regiones del país, también existían tributos específicos de regiones o ciudades. Y todo ello en el marco de un tratamiento muy poco equitativo para la mayoría de los contribuyentes y de insuficiencia de ingresos para la hacienda.

Pero, ¿hasta qué punto una reforma como ésta es realmente necesaria para la formación de un mercado unificado? Esta pregunta es fundamental y ha sido objeto de numerosos debates a lo largo de la historia económica de los dos últimos siglos. Y sigue constituyendo un tema controvertido en el marco de la Unión Europea, donde partidarios de una mayor armonización fiscal consideran que es un elemento importante para la consolidación del mercado

único y de la estructura misma de la Unión. La segunda parte de esta afirmación es cierta en el caso de que se piense que la Unión Europea es, ante todo, una entidad política (lo cual dista de ser una idea de aceptación general), pero la primera parte es errónea. El mercado único europeo no exige armonización fiscal. Las únicas diferencias a eliminar en temas tributarios deberían ser aquéllas que crearan distorsiones al libre movimiento de bienes, servicios y factores de producción; y para ello no es preciso, desde luego, armonizar los tipos de gravamen del IVA, del impuesto de sociedades o de la tributación de los rendimientos del ahorro. En este sentido, la reforma Mon-Santillán hizo mucho por consolidar un Estado español digno de tal nombre y contribuyó a la modernización del sistema fiscal y de la economía española en su conjunto, pero es discutible que fuera un elemento imprescindible para la formación de un mercado nacional.

El caso de la consolidación de un gran mercado interior en Estados Unidos en la segunda mitad del Siglo XIX y primeras décadas del XX, aunque parezca muy alejado de nosotros, tiene un gran interés para la España de nuestros días porque nos permite analizar cuáles deben ser los límites de competencia de los Estados en una organización federal y en qué campos debe el Gobierno nacional tener capacidad para regular la economía de manera uniforme. La evolución de la distribución de competencias ha seguido caminos inversos en España y en Estados Unidos. Pero en un momento como el actual en el que surgen en nuestro país serias amenazas a la unidad de mercado, no es ocioso analizar cómo se han resuelto estas cuestiones en un país con una experiencia federal —y democrática— mucho más larga y profunda que la nuestra.

En la historia económica norteamericana posterior a la guerra civil tuvo una importancia excepcional la aprobación de la Interstate Commerce Act y la creación de la Interstate Commerce Commission en el año 1887. De acuerdo con la tradición jurídica norteamericana, los poderes del Parlamento inglés habían pasado desde la Revolución a los nuevos Estados, con la única excepción de aquellas competencias que la Constitución atribuía al Gobierno federal. La interpretación de estas competencias ha sido objeto, sin embargo, de un amplio debate. Algunas de las competencias atribuidas al Gobierno federal tienen como objetivo claro evitar distorsiones en el comercio entre Estados. Así la sección 9 de artículo 1 de la Constitución de Estados Unidos prohíbe establecer ningún impuesto o derecho sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado. Pero, sin duda, la norma más importante y que mayores implicaciones ha tenido en la vida económica y en la regulación pública ha sido la denominada «cláusula de comercio». Esta cláusula, que se encuentra en la sección 8 del mismo artículo 1 establece que el Congreso de Estados Unidos tendrá facultad para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias. La evolución legal de los dos últimos siglos muestra con claridad que el término «comercio« dista de tener un significado único y puede interpretarse de formas muy diversas.

Con anterioridad a las reformas de 1887 la cláusula no tuvo mucha aplicación. Pero desde la década de 1870 el Gobierno federal había intentado regular el tráfico ferroviario entre Estados. En 1886 en *Wabash, St. Louis and Pacific Railway v. Illinois* el Tribunal Supremo dictaminó que el Congreso tenía competencia para regular el sector ferroviario cuando el tráfico afectaba a varios Estados. Esta sentencia dio pie a la creación de la Interstate Commerce Commission, que pronto se convertiría en un poderoso instrumento de regulación en manos de la Administración federal.

Se plantean, por tanto, aquí dos cuestiones que afectan a la España de nuestros días. La primera, la distribución de competencias regulatorias entre los Estados y la Unión. La segunda, la utilización de una mayor capacidad de reglamentación por parte de la Administración central para incrementar el intervencionismo estatal en la economía. En el caso de la economía norteamericana ambos efectos se fueron produciendo de forma simultánea y llegaron a alcanzar su máxima expresión con la política del *New Deal* del presidente Roosevelt. De acuerdo con la cláusula antes comentada, solo las actividades de comercio podían ser reguladas por el Gobierno federal; y durante mucho tiempo fue doctrina legal que la actividad manufacturera era algo sustancialmente diferente de la actividad comer-

cial. Pero en los años treinta, ante las fuertes presiones del presidente Roosevelt, el Tribunal Supremo se vio forzado a cambiar su interpretación de la ley y a afirmar que, cuando las industrias se organizan a escala nacional y hacen del comercio interestatal una de sus actividades principales, no tiene sentido excluir al Congreso de Estados Unidos de la regulación de las manufacturas. Esto tuvo un doble efecto. Por una parte permitió que el Gobierno federal entrara a regular un campo fundamental del que hasta entonces había estado excluido: el de las relaciones laborales, y por otra, incrementó sustancialmente el grado de la regulación en los mercados de trabajo.

En la tradición norteamericana, por tanto, la centralización ha ido acompañada de un mayor intervencionismo estatal. Distinta ha sido, sin embargo, la evolución de la regulación en España. En nuestro país, muchas reformas legales realizadas en el Siglo XIX tuvieron como objetivo limitar la regulación en mercados que previamente habían estado muy intervenidos. Se promulgaron una serie de normas administrativas con el objeto de liberalizar la actividad económica e industrial. Disponemos de abundantes fuentes que indican que hubo numerosas quejas por parte de industriales con respecto a la actitud restrictiva de muchos ayuntamientos a la hora de autorizar su actividad; lo que llevó —por citar solo un ejemplo ilustrativo— a introducir en 1884 una nueva legislación nacional con el objetivo de facilitar el establecimiento de nuevas industrias.

La centralización de la regulación fue vista, por tanto, en España durante mucho tiempo como un instrumento para la liberalización de la actividad económica. La situación volvió a cambiar, sin embargo, cuando las regiones consiguieron competencias regulatorias importantes y empezaron a seguir estrategias divergentes. Se trata ya del denominado «Estado de las autonomías», que se analiza en el apartado siguiente.

3. El Estado de las autonomías

La asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas españolas en el campo de la economía ha sido muy rápida, especialmente en lo que se refiere al gasto público. Por otra parte, las autonomías han emprendido un camino peligroso en el que la Administración central parece que estaba ya de vuelta hace algún tiempo: la creación de un sector público empresarial, que ha llevado a hablar a algunos economistas de la reconstitución del INI en las Comunidades Autónomas.

Idea clave del análisis económico de la política es el abandono de lo que ha venido a denominarse la interpretación del gobernante como «déspota benevolente». En otras palabras, se afirma que los políticos, como el resto de la gente, tienen sus propias funciones de utilidad y persiguen sus propios objetivos. El más importante de éstos suele ser la permanencia en el poder, lo cual significa que el gobernante tendrá muy presente cuáles pueden ser los efectos de su actual política económica en su futuro político. Si aceptamos esta visión alternativa de la política, no es difícil darse cuenta de la relación que existe entre la actividad de los políticos y las estrategias de los grupos de interés. Políticos y *lobbies* pueden, en efecto, apoyarse mutuamente. Un gobernante prestará mayor o menor atención a un determinado grupo en función de qué es lo que éste puede aportarle —o en qué este grupo puede perjudicarle— para su propio plan político.

Si las funciones de utilidad que maximizan los políticos son las mismas en cualquier esfera, las restricciones para conseguir los objetivos buscados pueden ser, sin embargo, distintas; y esto lleva necesariamente a comportamientos diferenciados. Por esto es preciso analizar si los sujetos estudiados —los políticos y las administraciones públicas en las comunidades autónomas españolas— se encuentran ante restricciones institucionales particulares que nos permitan explicar sus comportamientos específicos. Por ejemplo, es habitual escuchar en España que, en no pocas comunidades autónomas, sus políticos se alejan más que los gobernantes nacionales de los principios básicos de la ortodoxia económica y financiera. Si esto es así, y no hay razón para pensar que las preferencias puedan cambiar por el hecho de dirigir una Administración central o autonómica, tiene

que haber características específicas que expliquen las diferencias. Analizaremos, a continuación, algunas posibilidades.

Existen, ciertamente, argumentos que pueden explicar esa mayor tendencia a la regulación y a la intervención del sector público en la economía, que se encuentran en algunos Gobiernos autonómicos, tanto en lo que se refiere al tema de los gastos y los ingresos públicos como con el relacionado con la regulación. Si el gobernante es un agente racional, debe enfocar la primera de las cuestiones desde el punto de vista del político en el Gobierno que intenta continuar en el poder, debiendo analizar los costes y los beneficios electorales de cada una de sus decisiones.

En lo que se refiere a la regulación, hay varios argumentos que incitan al político autonómico a legislar en un gran número de cuestiones y a tratar de controlar sus economías en un grado aún mayor de lo que lo hace el poder central. Por un lado está la propia afirmación de su poder, en un sistema todavía relativamente joven. Muchos políticos parecen pensar que su comunidad tendría menos relevancia que la vecina si aceptara la regulación estatal en determinados campos, en vez de tener una normativa propia. En muchos casos la forma tiene así mayor relevancia que el fondo: se trata no tanto de buscar un objetivo distinto como de buscar el mismo objetivo pero con una ley autonómica.

En otros casos, sin embargo, la regulación es el resultado de objetivos específicos, dirigidos a apoyar los intereses de determinados grupos sociales y económicos. En este caso, la mayor proximidad del grupo de interés al poder que se da en las Comunidades Autónomas eleva el beneficio del político que legisla en su interés, ya que la identificación de la norma y sus beneficiarios es más clara; y, por otra parte —por la misma razón— hace aumentar los costes para el político que se resista a tales presiones. Por ejemplo, los pequeños comerciantes de ciertas regiones tienen mayor capacidad de influencia en su Gobierno autonómico que la que el conjunto de los pequeños comerciantes del país tienen en el Gobierno central.

Existe, sin embargo, un argumento que podría influir en el político autonómico para no ceder a este tipo de presiones. Se trata de la mejor información que el votante debería tener de su Gobierno regional en comparación con lo que sabe del Gobierno central, necesariamente más distante, entendido este término tanto en su sentido físico como en los mayores costes que supone al votante obtener la información pertinente de la política de un determinado Gobierno. Pero hay un factor importante que actúa en contra del votante —y a favor del político— en la cuestión de la información: algunos gobiernos regionales —con un elevado grado de intervencionismo, generalmente— mantienen un control elevado de los medios de comunicación de la región. No solo las televisiones autonómicas suelen depender directamente de los Gobiernos de las comunidades; el control de la prensa en algunas autonomías es claramente superior al que el Gobierno central puede tener sobre la prensa nacional, lo que explica el hecho aparentemente sorprendente de que, para informarse de determinadas noticias locales o regionales, los residentes en algunas comunidades autónomas han preferido buscar los datos en medios de comunicación fuera de la región.

En resumen, la observación de la realidad parece indicar que el factor proximidad es más relevante en lo que a la capacidad de influencia se refiere que en los límites que al poder del político supone una mejor información debida a una mayor proximidad. El comportamiento del político autonómico hacia una mayor regulación se ve, por tanto, reforzado por ello.

Pero hay que llamar también la atención sobre los aspectos positivos de la descentralización de la política económica, señalar que no todas las medidas particulares de las autonomías rompen la unidad del mercado. En la situación en la que nos encontramos actualmente en España, no estaría de más prestar atención a la forma en la que se han planteado estas cuestiones de competencia regulatoria en economías como la Norteamericana o la de la Unión Europea. Por citar solo un par de ejemplos. ¿Rompería la unidad de mercado el hecho de que una comunidad autónoma estableciera un salario

mínimo superior o inferior al de otra? ¿Rompe el mercado norteamericano el hecho de que el Estado de Delaware tenga un derecho de sociedades y unos tribunales mercantiles que hacen que muchas grandes empresas se acojan a estas instituciones? O, ¿es malo que muchas empresas alemanas se estén hoy domiciliando en Londres a causa de la mayor flexibilidad del derecho de sociedades inglés en comparación con el alemán? La coordinación mediante competencia puede, en resumen, ser más eficiente que la simple armonización de regulaciones.

4. La competencia regulatoria

En una economía internacional con un grado de integración muy alto, en la que la regulación y el sector público desempeñan un papel fundamental, las instituciones han cobrado una gran relevancia no sólo en cuanto establecen las reglas de juego en las economías nacionales, sino también por haberse convertido en factores competitivos para atraer inversiones y actividad económica. No es sorprendente, además, que en áreas económicas —como la Unión Europea— en las que han desaparecido las barreras arancelarias y existe libre movilidad de factores de producción su relevancia sea aún mayor.

Una cuestión clave en una unión económica o en un país en el que un número importante de decisiones se adoptan de forma descentralizada es determinar el grado óptimo de coordinación de las instituciones de los países que la integran. Es importante señalar dos ideas a este respecto. La primera, que un mercado único exige la coordinación de algunas normas e instituciones, pero rara vez su total armonización. Y la segunda, que la competencia institucional es una forma de llegar a un nivel de coordinación que resulte más favorable para los agentes económicos implicados que una coordinación dirigida por los Gobiernos de los Estados miembros.

La posibilidad de que las naciones o las regiones compitan con sus normas de regulación encuentra, sin embargo, una fuerte oposición en el campo de la teoría de la política económica. Esto se plantea tanto en el ámbito mundial como en el ámbito de un grupo de Estados con un alto nivel de integración —Unión Europea— o en un país con un nivel elevado de descentralización como Estados Unidos o España.

Para quienes están en contra de este fijo de competencia, su principal efecto negativo es la tendencia a la nivelación a la baja en los niveles de regulación en diversos sectores. Esta idea es, sin embargo, discutible, por las razones que ahora veremos. Supongamos un modelo de estrategias en el que dos Estados —o dos comunidades autónomas—tienen competencias para regular determinados aspectos de la actividad económica. Se presupone que:

— Las empresas y los agentes económicos, en general, pueden cambiar de circunscripción con bajos costes.

— No existe un organismo superior que fije pautas de comportamiento obligatorias o que garantice el cumplimiento de los acuerdos que puedan alcanzar las autoridades de las dos comunidades.

Si cada una de las administraciones tiene la opción de fijar niveles de regulación diferentes y se mantiene la condición de *ceteris paribus*, se producirá un desplazamiento parcial de factores de producción de la comunidad con nivel de regulación más alto a la de nivel de regulación más bajo. La conclusión que a menudo presenta la literatura, es que la competencia obligará a todas las comunidades a adoptar niveles de regulación más bajos; es decir, lo que suele conocerse como la «carrera hacia el fondo».

Pero ¿es realmente negativo que se reduzca el nivel de regulación? Este modelo parte de una idea estándar en la literatura, de acuerdo con la cual el Estado elige, *a priori*, un nivel de regulación óptimo que maximiza el bienestar social, al igualar el beneficio marginal social de la regulación con su coste marginal social.

De acuerdo con este modelo, cualquier reducción de la regulación por debajo de este nivel hará caer el bienestar social, ya que, para la sociedad, la reducción del beneficio será mayor que la del coste. Pero tal conclusión no se fundamenta en una base sólida, ya que parte de un postulado de muy escasa consistencia: la idea de que un Gobierno, a la hora de determinar el nivel de regulación, se situará siempre en el punto más conveniente para el

conjunto de la sociedad. Tal resultado exigiría, sin embargo, que se cumplieran al menos dos condiciones:

a) Que el Gobierno sea capaz de identificar dicho nivel óptimo.

b) Que, si tal cosa fuera posible, su objetivo sea fijar el nivel de regulación en dicho punto. En el lenguaje de teoría de la elección pública, esto exigiría que el gobernante tuviera como principal objetivo de su acción el bienestar social —cualquiera que sea la forma en la que se defina este término—.

Ambas condiciones plantean serias dudas con respecto a su cumplimiento. Pueden darse muchas razones —desde la búsqueda del propio interés del político en cuestión a la captura del regulador por parte de grupos concretos de operadores— por las cuales un Gobierno tiende a elevar el nivel de regulación en su estrategia de lograr el apoyo de grupos de interés. Si, de acuerdo con este tipo de estrategias, el gobernante regula un determinado sector más de lo que sería óptimo para las empresas y los consumidores, la competencia regulatoria tendría como efecto un incremento del bienestar social.

En resumen, el argumento básico en contra de la competencia regulatoria, a pesar de su aparente solidez, es difícilmente aceptable tan pronto como se pone en cuestión la idea del Gobierno como buscador del bien común que, antes de que entrara en juego la competencia, habría fijado un nivel de regulación óptimo desde el punto de vista social.

Este enfoque permite interpretar el problema que estamos estudiando en términos de un modelo de competencia imperfecta. La idea es que, ante la posibilidad de enfrentarse a una competencia con otras agencias regulatorias, muchos Gobiernos preferirían llegar a acuerdos entre ellos con el objetivo de mantener el nivel de regulación previamente fijado, sin el riesgo de que las empresas se desplacen a otras circunscripciones. Y —visto el tema desde otro ángulo— el no desplazamiento de factores, empresas o personas físicas podría interpretarse como una prueba de la falta de competencia entre diferentes administraciones.

Stigler definía una situación de «colusión perfecta» como aquella en la que ningún comprador cambia voluntariamente de proveedor. Si se aplica esta idea a la política regulatoria, cabe definir la «colusión perfecta entre Estados» como aquella situación en la que ningún operador económico tiene incentivos para cambiar su residencia por la reglamentación administrativa que afecta a su actividad.

Como en todo oligopolio pueden existir, sin embargo, problemas importantes en relación con la estabilidad de los acuerdos, ya que quienes forman parte del grupo pueden encontrar incentivos para incumplir el pacto. Son varios los métodos que permiten llegar a una solución cooperativa entre las administraciones; el más importante de los cuales es, sin duda, la existencia de una autoridad que pueda obligar a las haciendas implicadas a llegar a un acuerdo contenga capacidad para sancionar su incumplimiento.

Es importante señalar que, en temas como éste, alcanzar el resultado buscado por las Administraciones Públicas no significa que tal resultado sea el mejor para la actividad económica o para el crecimiento de la región. Una solución acordada entre los Gobiernos no implica, por tanto, necesariamente un beneficio para las empresas; como una solución cooperativa entre empresas que pactan sus precios es negativa para los consumidores. De acuerdo con el modelo antes presentado, esta coincidencia de intereses solo se produciría si el nivel previo de regulación fuera igual o inferior al óptimo. Si no fuera así, se plantearía un problema de relación principal/agente, ya que las administraciones tratarían de lograr un objetivo de mayor regulación que no tendría por qué maximizar el bienestar de la población.

5. Algunas conclusiones

La cuestión clave para la unidad de mercado no es, por tanto, que las regulaciones en Madrid, Andalucía o Cataluña sean diferentes, sino el hecho de que se dé a los agentes económicos libertad de elegir entre modelos institucionales alternativos. El problema de la unidad de mercado surge cuando los Gobiernos intentan impedir la competencia, no cuando diseñan instituciones que fomenten la actividad económica en un marco de libre movilidad de los agentes económicos.

Desgraciadamente las políticas contrarias a la competencia son bastante frecuentes en determinadas administraciones autonómicas. Podemos en efecto, encontrar numerosas normas que fijan estándares diferentes para productos de consumo en las distintas Comunidades Autónomas; leyes que exigen el etiquetado en la lengua regional; o sistemas de compras públicas que exigen, en la práctica, que las empresas suministradoras se localicen en el territorio de la comunidad autónoma correspondiente.

El Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado elaborado por el Gobierno parte de una idea acertada, ya que afirma que la mayor parte de las barreras y obstáculos a la unidad de mercado se eliminan adoptando criterios de buena regulación económica. Es decir, el problema no radica en quién es el regulador en cada caso concreto, sino en el hecho de que la regulación sea o no competitiva. En el texto, la coordinación de regulaciones se basa en el principio del reconocimiento mutuo, ya que se establece que cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional, sin que quepa, en principio, exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes. Se trata, por tanto, de aplicar el mismo principio en el que se ha basado la creación del mercado único en la Unión Europea, al menos desde la firma del Acta Única de 1986.

El principio de reconocimiento mutuo ha demostrado, en efecto, ser el más eficiente para evitar procedimientos interminables —y muy poco eficientes— de armonización de normas regulatorias. Aun así, es muy probable que los esfuerzos del Gobierno encuentren una fuerte oposición por las dos razones antes apuntadas, que explican la regulación regional: la defensa de la competencia del Gobierno regional para regular de forma independiente, y los intentos de conservar una herramienta que puede resultar útil al Gobierno de la comunidad autónoma a la hora de negociar con determinados grupos de interés regionales. Dada esta previsible resistencia es muy importante la disposición final primera del Anteproyecto, en la que, entre otras cosas, se establece la posibilidad de que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia soliciten la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, la cual se producirá en forma automática, evitando así estrategias dilatorias por parte del regulador regional.

La solución que se ha planteado por parte de algunos economistas, consistente en reforzar una regulación centralizada, parece una estrategia poco viable en la actualidad, dada la estructura del Estado español y la fuerza de los grupos de interés regionales. Más razonable parece permitir que las Comunidades Autónomas compitan entre sí y que se fijen normas —al estilo de algunas vigentes en la Unión Europea— que impidan las regulaciones que creen distorsiones a la competencia. De hecho, no es política-ficción pensar que, si la nueva norma del Gobierno no llegara a convertirse en ley, la aplicación de la legislación europea acabaría siendo, en algunos casos, la única fórmula posible para defender los derechos de las empresas y consumidores en determinadas Comunidades Autónomas españolas. Y esta conclusión resulta bastante preocupante.

Referencias bibliográficas

[1] CABRILLO, F. (2008): «El marco institucional», en *España Siglo XXI*. La Economía (VALVERDE, J. y SERRANO, J. M., eds.) Madrid: Biblioteca Nueva, 2007, pp. 569-600.

[2] SIEGAN, B. (1980): «Economic Liberties and the Constitution«. Chicago: University of Chicago, Press.

[3] STIGLER, G. (1964/1968): «A Theory of Oligopoly». En *Ther Organization of Industry.* Chicago: The University of Chicago Press, pp. 39-63.

[4] TEATHER, R. (2005): *The Benefits of Tax Competition.* London: Institute of Economic Affairs.

Nueva colección manuales ICEX ceco

AMPLIAR LOS MERCADOS EXTERIORES

La obra es una guía para cualquier empresa y profesional que desee participar en los proyectos financiados por los organismos multilaterales de desarrollo (OMD).

Se detallan los mecanismos para la identificación de oportunidades, los sistemas de contratación para las diferentes vertientes (proyectos de asistencia técnica, suministros u obras) y la estrategia para acceder con éxito a este mercado especializado.

Con esta publicación se inicia la colección Manuales ICEX-CECO fruto de la colaboración editorial entre el Instituto Español de Comercio Exterior y el Centro de Estudios Económicos y Comerciales.

624 páginas
Formato: 210 x 250 mm
PVP: 32 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-7811-721-5

Encuentre nuevas oportunidades en las instituciones multilaterales

Puede adquirir la obra en las principales librerías y en el ICEX.

Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID – tel.: 91 349 1888
c.e.: libreria@icex.es – www.icex.es/publicacionesicex-libreria

ICEX

El mundo es tu mercado

Francisco José León Sanz*

LA GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (APLGUM) constituye una novedad de gran relevancia en la ordenación del sistema económico español. La forma de asegurar la unidad de mercado por el APLGUM sigue el modelo de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. El APLGUM pretende alcanzar el objetivo de la unidad de mercado en el conjunto del territorio español a partir del reconocimiento de la libertad de acceso y de ejercicio de la actividad económica y de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. En garantía de estas libertades establece y desarrolla los principios de no discriminación, de intervención mínima de las Administraciones públicas y de eficacia en todo el territorio nacional. Al mismo tiempo prevé mecanismos para hacer efectiva la garantía de la unidad de mercado, entre los que destaca un nuevo recurso contencioso-administrativo. Asimismo, potencia las estructuras de coordinación y colaboración política a través de la creación del Consejo para la Unidad de Mercado y de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado. Este artículo trata de dar a conocer las novedades más importantes del APLGUM y de exponer la concepción del APLGUM para hacer efectivo el principio constitucional de la unidad de mercado.

Palabras clave: *Constitución económica, Derecho de la competencia, unidad de mercado, Administraciones públicas, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.*
Clasificación JEL: *K, K1, K10, K2, K21.*

1. Planteamiento

La unidad de mercado en el sistema constitucional español

Los Estados descentralizados como el español conjugan la descentralización político-territorial con la unidad de mercado en el conjunto del territorio del Estado. El presupuesto básico es el reconocimiento constitucional de la libre iniciativa económica, de la que se deriva, de manera necesaria e ineludible, la prohibición de restricciones y de discriminaciones. Al mismo tiempo, la Constitución reconoce y garantiza la legitimidad de la autonomía política. El bloque de constitucionalidad establece las competencias originarias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. El ejercicio de estas competencias se ha de hacer por el Estado y las Comunidades Autónomas de forma que se promuevan y se garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos en el conjunto del Estado, también, naturalmente, el de la

* Catedrático de Derecho Mercantil. Universidad de Huelva.

libre iniciativa económica. La situación de las personas en las diferentes Comunidades Autónomas puede variar como consecuencia de la autonomía política, pero debe ser equivalente desde la perspectiva de la libertad y la igualdad en los derechos fundamentales amparados por la Constitución. En el ámbito de la libre iniciativa económica, la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas se ha de hacer de forma que se garantice el principio de la unidad de mercado, que implica la libertad de acceso y de ejercicio de la actividad económica en el conjunto del Estado, la libre circulación de los factores productivos y la prohibición de discriminación por razón del territorio, la prohibición del establecimiento de ventajas competitivas o de obstáculos a la competencia.

Las normas constitucionales establecen en los Estados descentralizados el marco estructural de la unidad de mercado y los instrumentos para asegurar su efectividad. La manera de hacerlo y las técnicas empleadas son diferentes en cada uno de los Estados o en las uniones supranacionales. También varía, evidentemente, el grado en el que la vida económica está abierta a la competencia y en el que se alcanza la unidad de mercado.

En España, uno de los elementos básicos del marco estructural de la unidad de mercado consiste en la atribución de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1, 6º CE) y también de la legislación civil, aunque en menor medida (art. 149.1, 8ª CE). De este modo, a diferencia de lo que sucede en otras estructuras descentralizadas políticamente, como Estados Unidos o la Unión Europea, se puede decir de manera simplificada que el núcleo del Derecho patrimonial privado se encuentra atribuido por la Constitución al Estado y, en consecuencia, que los operadores económicos están sujetos sustancialmente a las mismas reglas jurídico-privadas en el conjunto del territorio del Estado. En cambio en Estados Unidos, por ejemplo, la competencia en materia de sociedades corresponde a los Estados, y ha propiciado lo que se conoce como efecto Delaware, esto es, que la mayor parte de las sociedades se constituyan en ese Estado de Estados Unidos. En Europa, con el fin de evitar que se pudiera producir una situación semejante, se atribuyó la competencia a la UE para aprobar Directivas para la armonización del Derecho de sociedades europeo (art. 50.2 g) del Tratado de la UE, versión consolidada. Estos problemas no se plantean en España, ya que la competencia para la regulación de las sociedades de capital corresponde en exclusiva al Estado.

El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia económica se produce, ante todo, en el ámbito de la intervención de los poderes públicos en la economía. En este ámbito algunas competencias atribuidas por el bloque de constitucionalidad a las Comunidades Autónomas tienen especial trascendencia desde la perspectiva de la unidad de mercado como, por ejemplo, la competencia autonómica en materia de comercio interior (véase el art. 58, 1º del Estatuto de Andalucía o el art. 121 del Estatuto de Cataluña).

En los Estados descentralizados resulta inevitable un cierto nivel de tensión política en el ejercicio de las competencias atribuidas constitucionalmente. En relación con la unidad de mercado se suelen prever mecanismos específicos en las constituciones para asegurar su efectividad. En España esta tensión presenta la singularidad de que no se ha producido la integración de Estados independientes sino un proceso de descentralización impulsado por la Constitución de 1978. La tensión política se acentúa como consecuencia de la falta de claridad en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el Título VIII de la Constitución. El ejercicio de las competencias respectivas por parte del Estado central y las Comunidades Autónomas ha dado lugar a una compleja regulación, en la que se aprecian duplicidades, carencias y deficiencias injustificadas. En el ámbito económico se han ido generando barreras estructurales que afectan de manera más o menos importante a la unidad de mercado como consecuencia de la intervención de las distintas instancias políticas en la vida económica.

La unidad de mercado, si bien se ha recogido en el artículo 139 de la Constitución como un principio constitucional básico, no cuenta con mecanismos específicos

en la Constitución dirigidos a garantizarlo. El recurso a los instrumentos generales para asegurar la unidad de mercado, como las leyes de armonización (art. 150.3 CE), plantea dificultades en cuanto a su alcance y efectividad. El Tribunal Constitucional ha afirmado en diferentes ocasiones la existencia de un mercado único, la libre circulación de personas y de bienes por todo el territorio español y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente (entre otras muchas, STC 64/1990). Sin embargo, el Tribunal Constitucional no se ha configurado para desempeñar la función de garante de la unidad de mercado, con independencia de que afirme la vigencia de este principio como la de los demás principios constitucionales, en los recursos y cuestiones que se le planteen. Desde una perspectiva técnica, la función de garantizar la unidad de mercado de manera efectiva hubiera requerido la creación, por la Constitución, de una institución con capacidad de evaluación económica de la incidencia de las distintas normas e intervenciones de los poderes públicos desde el punto de vista de la competencia en todo el territorio español, a la que se hubiera dotado de los medios necesarios para garantizarla, y de un procedimiento rápido que permitiera impedir que se pudieran instaurar ventajas competitivas u obstáculos a la competencia.

Los objetivos del APLGUM

El APLGUM trata de introducir mecanismos que permitan corregir las deficiencias que presenta el funcionamiento del mercado en el conjunto del territorio español y garantizar de manera más efectiva el principio constitucional de la unidad de mercado. Se trata de una norma de rango legal pero con una particular importancia y significación. Se puede decir que es una regulación que integra lo que se suele denominar como constitución económica, es decir, forma parte de aquellas normas que definen el sistema económico de un Estado. Las normas constitucionales en sentido formal no se corresponden propiamente con un sistema económico concreto sino que establecen el marco que deben respetar las diferentes opciones legitimadas democráticamente, que se han de desenvolver dentro de los límites fijados en la Constitución, como la garantía de la libre iniciativa económica o de otros valores constitucionales como la descentralización política. El marco constitucional se complementa con determinadas normas de especial trascendencia, como la Ley de Defensa de la Competencia o este APLGUM en el caso de que se apruebe definitivamente como Ley, que definen la constitución económica del Estado, que determinan el grado y el tipo de intervención de los poderes públicos, el alcance de la libre iniciativa económica, la profundidad y extensión de los mercados, etcétera.

Para alcanzar el objetivo de garantizar la unidad de mercado, el APLGUM ha optado por promover una integración negativa en lugar de proceder a la armonización positiva mediante el establecimiento de medidas que aseguren la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica en el conjunto del territorio del Estado. Una integración positiva hubiera requerido, probablemente, una reforma de la Constitución. La aprobación de una ley de armonización que estableciera los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas podría plantear problemas de constitucionalidad o resultar insuficiente para lograr el objetivo de asegurar, de manera efectiva, la unidad de mercado. La integración negativa, en cambio, no pretende imponer condiciones que garanticen la unidad de mercado —y, en este sentido respeta y no pretende afectar a las competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas—, sino que se dirige a la eliminación de los obstáculos que existan o que se puedan plantear a la competencia como vía para lograr la unidad de mercado.

La alternativa seguida parece inspirada en la concepción de la última etapa del derecho comunitario. En un primer momento, en el Tratado de Roma, se consideraba la armonización de las legislaciones nacionales como uno de los presupuestos para la existencia y el correcto funcionamiento del mercado común. En particular, las Directivas se concebían como el instrumento normativo

idóneo para lograr este objetivo. Diversos factores que se han desencadenado en el curso de la evolución de la Unión Europea han llevado a un giro en el planteamiento sobre la forma de lograr la profundización en el mercado interior. Este giro ha quedado definitivamente recogido en el Tratado de Lisboa. En la actualidad, se parte de la consideración de la compatibilidad de la diversidad de legislaciones nacionales con el mercado único: la existencia de diferencias normativas puede ser también un instrumento que favorezca la competencia. La intervención de la UE ha de ser conforme con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (art. 3º del Tratado de Lisboa). El objetivo prioritario que se pretende alcanzar es el de la eliminación de los obstáculos que puedan existir o que se puedan plantear a la competencia.

En este sentido, la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, responde de forma paradigmática a esta nueva concepción. En su Considerando primero afirma que el objetivo de esta Directiva consiste en: «La eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros…». La Exposición de Motivos del APLGUM se refiere expresamente a esta Directiva como el modelo que se ha seguido para garantizar la unidad de mercado en todas las actividades económicas.

El APLGUM se inicia con el desarrollo de los principios que constituyen el contenido esencial de la unidad de mercado y de la libertad de acceso y de ejercicio de la actividad económica, la libre circulación de los factores productivos y de la prohibición de discriminación, el principio de intervención pública necesaria y proporcionada y el de eficacia en todo el territorio nacional y, en conexión con estos principios, los de colaboración y confianza entre las Administraciones públicas. En el marco constitucional español, la tensión que plantea la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la unidad de mercado se produce fundamentalmente en la intervención de los poderes públicos en la vida económica. Por esa razón, el texto proyectado trata especialmente esta cuestión y establece una serie de condiciones para asegurar la intervención mínima de los poderes públicos según el principio de necesidad y de proporcionalidad. Se ocupa asimismo de detallar el alcance del principio de la eficacia en todo el territorio nacional. En correlación con el desarrollo de estos principios, se procede a la articulación de la supervisión de los operadores económicos con la diferenciación estructural entre la autoridad de origen y la autoridad de destino.

El APLGUM introduce además mecanismos para hacer efectiva la unidad de mercado y para que los operadores económicos puedan defender sus derechos en este ámbito. A este respecto, presenta una especial trascendencia el nuevo recurso contencioso administrativo para la garantía de la unidad de mercado. La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) está legitimada para interponerlo y también para solicitar la suspensión de la disposición o del acto o de la resolución objeto de impugnación, suspensión que se produce de forma automática.

El sistema del APLGUM sirve para garantizar la unidad de mercado en relación con la actuación de las Administraciones públicas, pero puede ser insuficiente para eliminar los obstáculos a la competencia que existan en normas de rango legal. Corresponde al legislador estatal o autonómico ponderar el principio de unidad de mercado con los demás principios reconocidos en la Constitución en el ejercicio de sus respectivas competencias. Con el objetivo de promover la unidad de mercado a nivel político se crean instrumentos de coordinación y de colaboración, integrados por el Gobierno central y las Comunidades Autónomas: el Consejo para la Unidad de Mercado y la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano técnico de apoyo al Consejo y a las autoridades competentes.

La significación del análisis económico en la interpretación del APLGUM

Una de las cuestiones que más sorprende del APLGUM en una primera lectura es la técnica legislativa empleada. Como se acaba de indicar, el APLGUM sigue el modelo de la Directiva 2006/123/CE sobre prestación de servi-

cios y también utiliza formulaciones similares y una configuración estructural bastante parecida. Se trata de una técnica legislativa poco habitual como forma de regulación en España.

Más que los aspectos formales es relevante la significación económica de los fines que pretende el APLGUM y que, de alguna forma, explica también, hasta cierto punto, la técnica legislativa empleada. El APLGUM se dirige a asegurar, como ya se ha indicado, la libertad de acceso y de ejercicio de la actividad económica y la libre circulación de factores productivos. A través de esta norma se pretende impedir que se creen y que existan barreras a la competencia que permitan a los operadores económicos la obtención de ventajas competitivas injustificadas, que se encuentren con obstáculos para el acceso o para el ejercicio de la actividad económica, que se generen ineficiencias en la formación de los precios, costes, faltas de productividad e ineficiencias en la producción, distribución y prestación de servicios o que haya discriminaciones entre los diferentes operadores económicos.

La significación económica de los fines del APLGUM justifica el recurso a cláusulas generales y a conceptos necesariamente abiertos e indeterminados cuyo contenido se ha de concretar en cada caso en función de su trascendencia económica. De este modo, por ejemplo, la determinación de cuándo una limitación o una restricción a la actividad económica es indispensable y proporcionada por una razón de interés general se fundamenta en un análisis económico en función del impacto económico en el mercado de la medida y de las eventuales alternativas que se puedan emplear para alcanzar el mismo objetivo de interés general de forma menos restrictiva para la competencia.

El análisis económico tiene, por tanto, una trascendencia decisiva para la interpretación de las normas del APLGUM y para la aplicación y concreción de las cláusulas generales en cada caso. El recurso al análisis económico viene determinado por los objetivos previstos en el APLGUM, y, ante todo, por la finalidad de asegurar la unidad de mercado en el conjunto del territorio español como principio constitucional.

2. Los elementos básicos del APLGUM

Ámbito de aplicación

El texto proyectado se inicia con la definición del objeto de la norma: la efectividad del principio de unidad de mercado en el territorio nacional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución. La unidad de mercado tiene como fundamento la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español. El principio de unidad de mercado prohíbe la actuación de cualquier autoridad que suponga un obstáculo directo o indirecto o una discriminación de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (art. 1º APLGUM).

El APLGUM se aplica a los operadores económicos legalmente establecidos en España (art. 2º). No resulta de aplicación a los operadores económicos establecidos en otro Estado de la UE. El alcance de la norma se extiende tanto al acceso a las actividades económicas en condiciones de mercado como a su ejercicio.

Los principios de garantía de la libertad de establecimiento y de circulación

El APLGUM contiene una serie de principios que se derivan de la garantía de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación en el conjunto del territorio español como contenido esencial de la unidad de mercado. Estos principios son desarrollados por la propia norma en lo relativo a la actuación de las autoridades en la vida económica y en lo que se refiere a la eficacia en todo el territorio del Estado. Desempeñan asimismo la función de ordenar la actuación de las autoridades en el ejercicio de sus competencias en cumplimiento del principio de la unidad de mercado. El contenido de estos principios también resulta decisivo en relación con el procedimiento para garantía de la unidad de mercado. Desde esta perspectiva se comprende la especial trascendencia del análisis económico en este ámbito para la concreción del alcance de estos principios en función del caso concreto.

El principio básico que se deriva de la libertad de acceso y de ejercicio de la actividad económica y de la libre circulación de factores productivos es el de no discriminación. En este sentido, el APLGUM establece que todos los operadores económicos tienen los mismos derechos en todo el territorio nacional y que las autoridades competentes no pueden introducir ninguna clase de discriminación en el acceso o en el ejercicio de la actividad económica por razón del lugar de residencia o de establecimiento del operador económico (art. 3º).

A continuación se recoge un principio básico que determina la actuación de las autoridades desde la perspectiva de la unidad de mercado: el principio de intervención mínima y de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones de las autoridades competentes (art. 5º). De acuerdo con este principio, las autoridades únicamente pueden establecer limitaciones o restricciones al acceso o al ejercicio de la actividad económica cuando sean indispensables y proporcionados por razón del interés general. El establecimiento de una limitación o restricción ha de estar motivada por la autoridad que la imponga.

La garantía de la unidad de mercado en la actuación de las autoridades competentes se asegura mediante el principio de eficacia en todo el territorio nacional (art. 6º). Este principio tiene como contrapartida que se refuercen los deberes de colaboración y de confianza entre las diferentes autoridades competentes (art. 4º).

Los principios de intervención mínima y de eficacia en todo el territorio nacional se refuerzan con los principios de simplificación de cargas (art. 7º) y de transparencia (art. 8º). En virtud del principio de simplificación de cargas, la intervención de diferentes Administraciones no debe generar para el operador mayores cargas administrativas que la intervención de una única autoridad. La transparencia es presupuesto esencial para la correcta aplicación de esta norma y para la eliminación temprana de los obstáculos a la unidad de mercado.

La vigencia de estos principios se reconoce con la máxima amplitud (art. 9º), se extiende a cualquier clase de actuaciones de la autoridad competente como disposiciones, actos, resoluciones, requisitos de licencia o de concesión, documentación, pliegos de los contratos públicos, normas estándares de calidad de consejos reguladores, etcétera.

El principio de intervención mínima

Desde la perspectiva de la unidad de mercado, las tensiones se derivan en gran medida de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de intervención pública en la vida económica. El APLGUM trata de garantizar la unidad de mercado mediante el reconocimiento general de la libertad de acceso y de ejercicio de la actividad económica y de la libre circulación de factores productivos en todo el territorio nacional. Las intervenciones de las autoridades, ya sea del Estado, de las Comunidades Autónomas o de los Ayuntamientos, únicamente se admite cuando esté justificada por razones de interés general, de modo que la intervención resulte indispensable y sea proporcionada para alcanzar el objetivo de interés general pretendido. Por esta vía se garantiza la unidad de mercado ya que se impide el establecimiento de límites o restricciones a la competencia, salvo que sean estrictamente necesarias.

El principio de intervención mínima y de necesidad y proporcionalidad de la actuación de las autoridades ya se encuentra recogido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se incorpora al Derecho Español la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior; y en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El APLGUM reconoce estos principios con una amplitud todavía mayor.

De acuerdo con estos principios, la autoridad competente debe elegir un único medio de intervención y dar prioridad al que implique una menor restricción para los operadores económicos (art. 17). La exigencia de autorización únicamente se admite por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, o bien por razones de escasez de recursos naturales, de utilización de dominio público, de existencia de impedimentos técnicos o de servicios públicos some-

tidos a tarifas reguladas como consecuencia de que el número de operadores económicos del mercado sea limitado. Como es evidente, también se prevé que se pueda exigir en los supuestos en los que venga impuesto por la normativa de la UE o por un convenio internacional. La presentación de una declaración responsable a los operadores económicos para el acceso a una actividad económica para su ejercicio o para las instalaciones o infraestructuras físicas debe estar justificada en el cumplimiento de requisitos exigidos cuando sea indispensable y proporcionado al objetivo de interés general pretendido. La imposición a los operadores económicos de la presentación de una comunicación debe estar justificada en la protección de los derechos de los destinatarios de los bienes y servicios, cuando las autoridades competentes necesiten conocer el número de los operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas.

La autoridad competente está obligada a evitar cualquier actuación que pueda suponer la creación o el mantenimiento de un obstáculo o de una barrera a la unidad de mercado (art. 18). A continuación se enumeran las actuaciones que se prohíben expresamente: requisitos discriminatorios, como la vinculación del operador con el territorio de la autoridad competente; requisitos administrativos de cualquier clase para el ejercicio de la actividad económica en el territorio de la autoridad competente, cuando sea diferente a la autoridad de origen y que supongan un obstáculo o bien la obtención de ventajas competitivas, requisitos adicionales de cualificación profesional, especificaciones técnicas para la circulación legal del producto distintas de las establecidas en el lugar de origen, etcétera. La enumeración se cierra con una cláusula general en la que se prohíbe el establecimiento de cualquier requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional

Una de las medidas más importantes para garantizar la unidad de mercado consiste en el principio de eficacia en todo el territorio nacional. Este principio tiene dos aspectos básicos: el relativo a la libertad económica y el de la la eficacia de las actuaciones administrativas en todo el territorio español.

La primera manifestación (art. 19) comprende la libertad para ejercer la actividad económica por cualquier operador económico legalmente establecido en un lugar del territorio español, con independencia de que lo haga o no en un establecimiento físico, siempre que hubiera accedido a la actividad económica en cumplimiento de los requisitos exigidos por la autoridad del lugar de origen, incluso en aquellos casos en los que no haya tenido que observar requisito alguno para hacerlo. Asimismo, incluye la libre circulación de los bienes legalmente producidos o comercializados al amparo de la normativa del lugar del territorio español en el que se hayan producido o comercializado.

En segundo lugar, la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas se extiende expresamente a todas las manifestaciones en que puedan consistir estas actuaciones: autorizaciones, licencias, declaraciones responsables, comunicaciones, inscripciones, etcétera. Este principio alcanza también a las acreditaciones, calificaciones, certificaciones realizadas por los organismos con capacidad para hacerlo legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional (art. 20).

Este principio no resulta de aplicación a las autorizaciones, declaraciones responsables o comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. En el caso de que el operador económico se encuentre legalmente establecido en algún lugar del territorio español, la autoridad competente únicamente podrá contemplar requisitos estrictamente referidos a la instalación o a la infraestructura física. Asimismo, este principio tampoco resulta de aplicación a las actividades económicas relacionadas con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional parte del presupuesto de que la actuación de las dife-

rentes autoridades competentes se puede considerar equivalente en la consecución de los intereses generales y en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos. Desde el punto de vista de la unidad de mercado implica que los operadores económicos únicamente han de cumplir con la regulación de origen para acceder a la actividad económica o para poner en circulación los bienes o servicios, lo que supone una evidente reducción de potenciales restricciones a la libre iniciativa económica. Por otro lado, el principio de intervención mínima también supone una importante reserva para la intervención de las autoridades competentes en materia de supervisión del ejercicio de la actividad económica o en la instalación de establecimientos o de infraestructuras físicas por los operadores económicos. De esta forma, el principio de eficacia en todo el territorio nacional se traduce en un principio que sirve para impulsar la competencia entre las Comunidades Autónomas para establecer la regulación y las medidas y formas de intervención que sean más eficientes para los operadores económicos.

La estructura de supervisión de los operadores económicos

El principio de intervención mínima y el de eficacia en el conjunto del territorio nacional plantea una estructura básica en la supervisión de los operadores económicos. El APLGUM diferencia entre la autoridad competente de origen y la autoridad competente de destino. Se considera autoridad competente de origen a la que se encarga de la supervisión de los operadores y del cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica. A la autoridad competente de destino le corresponde la supervisión y el control del ejercicio de la actividad económica (art. 21).

La diferenciación entre la autoridad competente de origen y la autoridad competente de destino, en materia de supervisión de los operadores económicos, determina que se intensifiquen los deberes de colaboración entre las Administraciones públicas previstos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con el principio de cooperación y confianza mutua establecido en el APLGUM.

Se dispone asimismo por el APLGUM de un sistema de integración de la información en una base de datos en la ventanilla única creada por la Ley 17/2009, sobre el libre acceso de la actividad de servicios y su ejercicio (art. 22), con el fin de facilitar las funciones de supervisión que correspondan a la autoridad competente. Las Administraciones públicas están obligadas a remitir la información que obre en los distintos registros sobre los operadores económicos, establecimientos e instalaciones. La integración en esta base de datos no es requisito necesario para que el operador pueda iniciar o ejercer la actividad económica. Se establece asimismo un sistema de intercambio de información entre las autoridades competentes y deberes de colaboración entre la autoridad competente de origen y la autoridad competente de destino con el fin de que puedan desempeñar las funciones de supervisión que tengan encomendadas. El deber de cooperación y de intercambio de información entre las Administraciones públicas se refuerza en materia de salud, seguridad de las personas y protección del medio ambiente.

Los mecanismos que aseguran la efectividad de la unidad de mercado: el procedimiento para la unidad de mercado

Uno de los problemas que plantea en la actualidad la vigencia del principio de unidad de mercado es la ausencia de instrumentos que garanticen su efectividad. Las novedades introducidas en esta materia por el APLGUM presentan por este motivo una particular trascendencia y, en particular, la creación de un recurso para la garantía de la unidad de mercado ante la Audiencia Nacional que puede ser interpuesto por la CNMC.

En primer lugar, se establecen mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación. Los operadores económicos pueden presentar reclamaciones

cuando se hubieran vulnerado sus derechos por la actuación de las autoridades en contravención de lo dispuesto en el APLGUM (art. 26). La reclamación se ha de presentar ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado. El procedimiento dispone la elaboración de informes sobre la valoración de las reclamaciones recibidas por la Secretaría del Consejo para la Unidad de los Mercados y por otras autoridades como la CNMC, así como la adopción de las medidas que se estimen oportunas para resolver la reclamación. La contestación de la autoridad competente pone fin a la vía administrativa. El operador económico puede presentar un recurso ordinario ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o dirigir la solicitud a la CNMC con el objeto de que se inicie el procedimiento para la garantía de de la unidad de mercado.

Las funciones de la CNMC para garantizar la unidad de mercado se refuerzan considerablemente en conexión con el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado. La CNMC, de oficio o previa solicitud de los operadores económicos, puede evaluar cualquier disposición, acto o actuación, inactividad o vía de hecho que considere que puede ser contraria a la unidad de mercado procedente de cualquier Administración Pública, ya sea estatal, autonómica o municipal.

La corrección de la actuación de la Administración Pública contraria a la unidad de mercado requiere necesariamente de la intervención de los órganos jurisdiccionales. A estos efectos, se legitima a la CNMC para presentar un recurso ante la Audiencia Nacional en garantía de la unidad de mercado. El procedimiento que se introduce en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tiene carácter sumario con el fin de evitar que las barreras que puedan suponer una segmentación produzcan daños irreversibles para la unidad de mercado (artículos 127 bis y siguientes introducidos por la Disposición Final Primera del APLGUM). La CNMC puede solicitar la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, así como cualquier otra medida cautelar. La suspensión se produce de forma automática pero puede ser recurrida por la Administración pública demandada, siempre que acredite que la suspensión pueda provocar una grave perturbación a los intereses generales o de tercero. La sentencia que estime el recurso implica la corrección de la conducta infractora, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, así como la reparación de los daños y perjuicios soportados por el operador, incluido el lucro cesante.

Como se puede apreciar, se trata de un procedimiento que descansa en gran medida en la actividad desarrollada por parte de la CNMC para garantizar la unidad de mercado. Dada la trascendencia de este recurso, la efectividad del APLGUM va a depender hasta cierto punto de la capacidad de este organismo regulador y de la forma en que lleve a cabo las evaluaciones necesarias para apreciar si la actuación de las Administraciones públicas supone una limitación injustificada y una restricción que pueda constituir una vulneración al principio de la unidad de mercado.

La garantía de la cooperación entre las Administraciones públicas

El APLGUM es una norma de rango legal de especial trascendencia en la configuración del sistema económico del Estado en desarrollo del marco constitucional en materia económica. El APLGUM trata de garantizar la libre iniciativa económica y la libertad de circulación con apoyo en el principio de intervención mínima de las Administraciones públicas y en el de eficacia en todo el territorio nacional. El principio de unidad de mercado es un principio constitucional que se ha de conjugar con otros principios y valores constitucionales. La Constitución atribuye esta función al Estado y a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias. Corresponde al legislador estatal y autonómico determinar la manera en la que se amparan y se promueven los principios y valores reconocidos en la Constitución.

Con el objetivo de preservar la unidad de mercado en la actuación del legislador estatal y autonómico y con el

fin de lograr la necesaria coordinación política entre las Administraciones públicas, el APLGUM crea el Consejo para la Unidad de Mercado y la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

El Consejo para Unidad de Mercado es un órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la Ley con una composición de marcado carácter político. Está presidido por el ministro de Hacienda e integrado por altos representantes de la Administración del Estado y por los consejeros competentes de las Comunidades Autónomas. Su función fundamental es la evaluación de la adaptación normativa, el impulso de cambios legislativos y el seguimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación y de los mecanismos de protección de los operadores económicos.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado es un órgano técnico de coordinación y cooperación continua con las autoridades competentes en la aplicación de esta Ley. Depende de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Sus funciones fundamentales son las de supervisión de la aplicación de la Ley, análisis y evaluación de la situación de la unidad de mercado, elaboración de catálogos de buenas y malas prácticas, de indicadores de calidad normativa, etcétera.

La cooperación se canaliza también a través de conferencias sectoriales con el fin de favorecer la cooperación entre las distintas Administraciones para que se proceda a la adopción de las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto en esta Ley en los diferentes sectores económicos. El APLGUM no se ha ocupado de eliminar de forma directa las barreras a la unidad de mercado sino que ha optado por procedimientos de cooperación que permitan identificar los obstáculos concretos a la competencia y las restricciones a la unidad de mercado en los distintos ámbitos y sectores económicos y promover las modificaciones oportunas por las autoridades competentes para su eliminación.

Es bien conocido que la ausencia de instrumentos de coordinación entre las diferentes Administraciones desde la perspectiva de la unidad de mercado es uno de los obstáculos más relevantes para la libertad de establecimiento y de ejercicio de la actividad económica y para la libre circulación de factores productivos. Esta situación es la que se pretende corregir a través de las instituciones creadas por el APLGUM. Es probable que en un primer momento su función sea la de identificar los obstáculos y las barreras a la competencia y la de proponer medidas para tratar de eliminar los límites y las restricciones existentes. En el desarrollo de esta actividad se prevé que se impulsen leyes y marcos regulatorios en los distintos sectores económicos en los que sea necesario para la eliminación de las barreras contrarias a la unidad de mercado. Ahora bien, la vigencia efectiva del principio de intervención mínima y de eficacia en todo el territorio nacional también puede llevar con el paso del tiempo a que se tomen iniciativas en sentido inverso, estos es, dirigidas a promover la armonización con el fin de asegurar la vigencia de determinadas condiciones en todo el territorio nacional.

3. Consideraciones finales

El APLGUM establece una regulación que puede resultar de bastante trascendencia desde un punto de vista constitucional económico. El modelo seguido para asegurar la unidad de mercado se encuentra inspirado en la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. La forma de hacerlo no se apoya en la armonización de las legislaciones autonómicas, al menos no en un primer momento. El APLGUM trata de garantizar la unidad de mercado con fundamento en la profundización en la libertad de acceso y de establecimiento de los operadores económicos y de la libertad de circulación de los factores productivos mediante el desarrollo de los principios de no discriminación, de intervención mínima de los poderes públicos en la vida económica y de eficacia en todo el territorio nacional.

En línea de principio, el APLGUM no trata de dar una mayor prioridad a la unidad de mercado respecto de otros valores constitucionales. La manera de alcanzar y de garantizar los diferentes valores reconocidos en la Constitución corresponde al legislador estatal y autonómico en

el ejercicio de sus respectivas competencias atribuidas por el bloque de constitucionalidad. Sobre esta cuestión, el APLGUM se limita a establecer una estructura de coordinación y colaboración política como instrumento para preservar la unidad de mercado. Los destinatarios del APLGUM son, fundamentalmente, los operadores económicos, por una parte, y las Administraciones públicas, por otra. Los principios de no discriminación, de intervención mínima y de eficacia en todo el territorio nacional son principios que vinculan a las Administraciones públicas en el marco de su actuación.

Al mismo tiempo, en la concepción del APLGUM se pretende garantizar la unidad de mercado con independencia y con respeto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La fórmula seguida se dirige sin duda a promover una mayor liberalización del mercado español. Al menos en abstracto, el APLGUM presiona a favor de la desregulación y de la falta de intervención y puede conducir a que las Comunidades Autónomas se orienten en esta dirección como instrumento para atraer una mayor actividad económica, un proceso que se suele denominar con la conocida expresión *race to the bottom*. Ahora bien, en cualquier caso, se trata de una opción que no afecta, al menos de manera directa, a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecida en el bloque de constitucionalidad.

Es precisamente en relación con esta concepción de la libre iniciativa económica, junto con la forma y el alcance de la garantía de la unidad de mercado, los aspectos sobre los que se debería profundizar en el marco del proceso de tramitación del APLGUM hasta su aprobación definitiva, en consideración de los diferentes intereses políticos, económicos y sociales que se ven afectados por una norma de tanta trascendencia. También, indudablemente, se habrá de proceder a introducir mejoras desde un punto de vista técnico, ya que la complejidad de la materia y la novedad de la técnica legislativa empleada y de los instrumentos que se introducen hacen necesario este proceso de depuración.

Referencias bibliográficas

[1] AUTORES VARIOS, (2010): *La unidad de mercado en la España actual*, publicado por el Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

[2] AUTORES VARIOS (2012): *La Constitución Económica*, que recoge la XVII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid

[3] CALVO CARAVACA, A. L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2003): *Mercado Único y Libre Competencia en la Unión Europea*, Colex, Madrid.

[4] CARRASCO PEREA, A. y CORDERO LOBATO, E. (1995): «Modalidades de venta: competencias estatales, autonómicas y locales», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 5, enero-abril págs. 9 y sigs.

[5] GUILLÉN CARAMÉS, J., dir., (2011): *Derecho de la Competencia y regulación en la actividad de las Administraciones públicas*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

[6] LOZANO CUTANDA, B. y VÁZQUEZ COBOS, C. (2013): «Anteproyecto de ley de unidad de mercado: hacia una licencia comercial única para actividades y productos», *Revista Jurídica La Ley,* núm 8.017, 6 de febrero.

[7] MUÑOZ MACHADO, S. (2012): *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona.

[8] REBOLLO PUIG, M., dir. (2013): *Derecho de la Regulación económica*. Tomo IX. *Comercio interior*, Iustel, Madrid.

ECONOMISTAS
COLEGIO DE
MADRID

La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:
Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 – 28013 Madrid
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16
revista.economistas@cemad.es
www.revistaeconomistas.com

Arseni Gibert Bosch*
Anna Merino Castelló**

LA UNIDAD DE MERCADO, UNA CARRERA DE FONDO

Los principios de better regulation *aplicables a la unidad de mercado y a la libre competencia son prácticamente los mismos. Reiterar estos principios no es malo aunque legislar lo mismo muchas veces no necesariamente incrementa su eficacia. Lo relevante es que se apliquen dichos principios en la redacción de las normas de las distintas administraciones territoriales. El texto embrionario del anteproyecto de ley de garantía de unidad de mercado tiene, lógicamente, cualidades y defectos. En este sentido, conviene que los impulsores de la norma se autoapliquen los principios de simplificación que promulgan y «copiar» aquello que ya funciona en otros países con metodologías contrastadas.*

Palabras clave: *unidad de mercado, competencia, regulación, autonomías, Estado.*
Clasificación JEL: *H77, K20, L40.*

1. Un objetivo permanente

Cuando los fenicios llegaron (globalizando) a las costas levantinas de la Península Ibérica procedentes de lo que hoy llamamos Oriente Medio, no venían a guerrear ni a conquistar tierras sino que venían a comerciar (tómese, si se quiere, como una reivindicación del sustantivo «fenicio» mal transformado en adjetivo). Probablemente, tuvieron que superar las dificultades de un viaje con medios precarios, a pesar de navegar por un mar relativamente tranquilo como el Mediterráneo. Tal vez, fueron recibidos con hostilidad o desconfianza por los habitantes circunstanciales de las tierras donde desembarcaron, o tal vez no. Es posible que los trueques comerciales no fueran fáciles porque los bienes a intercambiar no resultaban mutuamente lo bastante atractivos. O todo lo contrario. Lo que sí es seguro es que no tuvieron que superar barreras administrativas, fiscales o normativas de carácter intencionadamente proteccionista o simplemente absurdas, de inercia burocrática. Todo eso apareció más tarde.

Aunque ciertamente la globalización se ha acelerado espectacularmente en las últimas décadas, sería bueno recordar que no es un fenómeno nuevo ni tampoco fruto de decisiones políticas. Al contrario, es una constante

* Presidente de la Autoritat Catalana de la Compètencia.
** Responsable del Área de Promoción de la Competencia de la Autoritat Catalana de la Compètencia.

del proceso de civilización y mucho más vinculado a los avances tecnológicos que a cualquier otra variable (ya saben: el fuego, la rueda, el tam-tam, la vela, la imprenta, la máquina de vapor, el tren, el teléfono, la electricidad, el automóvil, la aviación, la televisión atravesando fronteras, los ordenadores, internet...). Quizás se podría decir que la globalización y la tensión entre proteccionismo y librecambismo son cosas inseparables. Cada cambio de escala, es decir, cada crecimiento del ámbito de intercambio, comporta inevitablemente esta tensión, por lo menos, durante un tiempo.

En el paisaje natural, no hay fronteras, ni aduanas, ni contrabandistas, ni aranceles, ni normas restrictivas del libre comercio o de la competencia. Es decir, el libre mercado es natural, probablemente por eso funciona, porque es asimilable a la vida biológica. Dicho de otra manera: la unidad de mercado es el estado natural, deseable, eficiente, un ingrediente necesario para el progreso, para la prosperidad. Libre comercio y unidad de mercado son conceptos bastante equiparables o, cuando menos e hilando muy fino en los matices, armónicos o complementarios.

Por el contrario, en el paisaje antropologizado, sí hay fronteras, aduanas y barreras. Y normas. Normas absolutamente necesarias para la organización social así como fundamentales para la democracia, pero que no siempre son óptimas; ya se sabe, nada humano es perfecto. Y a menudo incluyen prescripciones que rompen la unidad de mercado, dificultan la competencia y condicionan el libre comercio. Como ya se ha apuntado, a veces, estas restricciones se introducen intencionadamente (proteccionismo), otras veces por inercias[1] de mala o excesiva regulación, por vestigios históricos y nostálgicos de cuando los mercados eran más pequeños o, simplemente, por resistencia al cambio de la cultura administrativa instalada. Barreras de nada fácil remoción a pesar del alto coste que suponen para el interés general, concepto que, curiosamente, a menudo, se invoca abusivamente para justificarlas.

El problema, por lo tanto, existe, es real y hacen bien los que pretenden combatirlo. Un problema no fácil de medir con precisión tal como intentaremos argumentar. Quizás una sugerencia previa a quien corresponda sería la instauración de un modelo de indicadores sobre el estado de la cuestión y su evolución, similar al usado por la Comisaria de la Unión Europea (EU) del Mercado Interior. En realidad, el problema ha existido siempre y no hay una tendencia de dirección estable hacia la mejora o el empeoramiento: oscila. Los cambios (de ámbito territorial, de coyuntura, de ideología dominante) tanto generan barreras como hacen que desaparezcan. Tender permanentemente a la unidad de mercado es un objetivo importante que no se alcanza por completo ni se consolida definitivamente, es más bien una sucesión continua de objetivos. Un objetivo permanente.

Y ello es así por varias razones. La principal es, sin duda, la combinación de la variabilidad tanto de los ámbitos geográficos escenario de la unidad de mercado como de los poderes públicos operativos sobre dichos territorios. Los tamaños de los mercados varían, generalmente ampliándose, y padecen solapamientos, intereses (o supuestos intereses) contrapuestos así como niveles heterogéneos de calidad objetiva por parte de los agentes reguladores (diversos, casi nunca únicos) o incidentes en cada ámbito. Recomendamos vivamente un texto de Herce (2006) sobre ésta y otras cuestiones relacionadas con la unidad de mercado. Creemos que sintetiza magníficamente la inevitable complejidad del problema, una complejidad que hay que tener en cuenta en cualquier tipo de análisis o de actuación que pretenda incidir sobre esta materia. Y en su introducción, Herce formula una especie de breve *laudatio* de la unidad de mercado tan precisa y convincente que no nos atreveríamos a intentar mejorarla, razón por la cual optamos por reproducirla:

> «La unidad y amplitud del mercado estimula la división del trabajo, la escala de las actividades productivas y la aglomeración o diversificación de las mismas, según se precise, vectores, todos ellos, de los positivos

[1] Es conveniente evitar el error de que las restricciones causadas por inercia son más fáciles de corregir que las intencionadas. No hay que minusvalorar las inercias ancestrales.

desarrollos que diferencian a la sociedad actual de sus predecesoras históricas. Un terreno de juego liso, ancho y largo y unas reglas claras, eficientes y de evolución predecible con condiciones sin las cuales lo anterior no es posible, y menos aún el acomodo de un número creciente de jugadores. La segmentación física, administrativa, regulatoria, o de cualquier otro tipo del mercado, puede beneficiar a unos pocos, temporalmente, pero perjudica a la mayoría de manera permanente y, a la larga, a todos los agentes económicos. La unidad de mercado, en suma, es una condición necesaria para el progreso material de los individuos y las sociedades».

El hecho es que las mercancías y las prestaciones de servicios viajan o son susceptibles de viajar por territorios con vocación explícita de unidad de mercado: caso de la UE que lo llama Mercado Interior; caso de sus Estados miembros que forman parte de este Mercado Interior; caso de otros mercados supraestatales más o menos consolidados (NAFTA, MERCOSUR...); caso de declaraciones de intenciones como la reciente propuesta del presidente Obama de configurar un mercado integrado EE UU/UE. Y viajan también por territorios sin esta explícita declaración de unidad de mercado, caso de las relaciones económicas entre países sujetas, en general, a las reglas de cada país o de cada mercado integrado en los supuestos anteriores o a las reglas a las que se han adherido de organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus instrumentos colaterales como rondas de negociación específicas o similares.

La necesidad de regulación de esta complejidad es evidente pero las normas no inciden únicamente y de forma directa sobre estos viajes de mercancías y servicios propiciándolos o dificultándolos. Lo hacen también sobre las actividades económicas en general, afectando las condiciones de producción o prestación desde la raíz y de forma distinta según el territorio de destino y/u origen. Las actividades económicas en general, topan con obstáculos, con barreras. Barreras naturales, a veces insoslayables aunque, en la mayoría de los casos, la tecnología y la innovación suelen ser capaces de superarlas. Barreras administrativas no justificadas, un hueso más duro de roer: ya se ha dicho que las hay que son intencionadas y las hay que son producto de la inercia pero ambas tienen una matriz común, el exceso de intervencionismo. En principio, la incidencia de diversas jurisdicciones sobre un mismo ámbito territorial es o parece ser un peligro para la unidad de mercado, pero lo cierto es que no es necesariamente así. Los Gobiernos de cualquier ámbito territorial pueden ser indistintamente propensos a la segmentación o a la libertad económica. En un mundo crecientemente interdependiente, todos los poderes públicos que ejercen sus competencias toman decisiones que influyen en alguna medida en mercados más amplios y pueden hacerlo –o no— con criterios correctos de imbricación en ellos. Dicho de otra manera: centralización o descentralización no es la clave principal ni única de la unidad de mercado.

Si echamos un vistazo aéreo sobre la UE, observaremos fácilmente que el mercado interior de mercancías funciona bastante bien desde el punto de vista de la unidad de mercado interior. Que el de servicios está a un nivel de libre circulación consolidada mucho menor pero tiende claramente a una situación adecuada en un plazo de no muchos años. Que la libre circulación de personas también funciona bien aunque con una tendencia a ser cuestionada en función de los movimientos migratorios (no solo los externos, también en alguna medida los internos). Que los mercados financieros y la fiscalidad están lejos de la armonización que requieren, lo cual, como se ha visto claramente, es un problema grave en un espacio con moneda única aunque parece que las buenas intenciones prosperan a pesar de las grandes dificultades del presente. Y observaremos también –¡atención!— que las barreras proteccionistas en relación con terceros países son bastantes, bastante rígidas y no siempre justificadas por razón de falta de reciprocidad o por otras razones aceptables desde el punto de vista del libre comercio.

Pero si ajustamos el *zoom* sobre la UE, podremos observar los problemas relativos a la unidad de mercado en los Estados miembros, la unidad de mercado intraes-

tatal, sin la cual no puede existir un mercado interior europeo plenamente único. Puede que sea oportuna una sucinta y simple primera evaluación descriptiva:

— La propia UE, como se ha apuntado, tiene establecidas barreras, discutibles, a bienes y servicios procedentes de terceros países. Rompiendo la unidad de mercado global.

— Todos los Estados miembros mantienen alguna medida sectorial proteccionista en relación con los demás Estados miembros. Rompiendo la unidad de mercado europea[2].

— Cada Estado miembro tiene barreras establecidas por niveles de la administración inferiores al estatal (todos los Estados miembros, incluso los más centralizados tienen administraciones locales aptas para generar segmentaciones de mercado), rompiendo la unidad de mercado intraestatal y, por extensión, la europea.

Dicho de otra manera, todos «pecan». Unos más que otros, por supuesto. Y en unos casos de forma más justificada —o al menos más explicable— que en otros, también, por supuesto. Y esta situación no va a cambiar radicalmente de un día para otro, no será fácil que surjan y se consoliden instancias globales de regulación a nivel mundial. Los Estados-nación, cuando se integran en mercados más extensos que sus propios territorios, se resisten a ceder soberanía hacia arriba sin condiciones o compensaciones. Las unidades subestatales pueden ser más no menos intervencionistas o proteccionistas pero no son, en general, paladines incondicionales de la unidad de mercado en su acepción más amplia. Por otro lado, es cierto que instancias internacionales ya existentes desarrollan funciones de carácter más o menos político (la OMC ya citada, la OCDE, el FMI...) buscando orden e integración en la economía global —a menudo estimulados por los agentes económicos más globalizados y más competitivos— y que su influencia se derrama en cascada, aunque lentamente, sobre el conjunto de poderes públicos. En definitiva, el paisaje global refleja una balanza oscilante y muy condicionada por la coyuntura, probablemente con una tendencia de fondo favorable. Valga esta constatación como primera aproximación al panorama general, tal vez necesario como preámbulo para pasar a la cuestión concreta que nos incumbe al escribir este artículo a principios de marzo en relación con el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, APLGUM) que dio a conocer el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno español, el 24 de enero de 2013.

2. La unidad de mercado intraestatal: el caso de España

Pasemos, pues, al núcleo de la cuestión indicado en el encabezamiento de este apartado, señalando de entrada que la unidad de mercado intraestatal es, por una parte necesaria e importante no solo por su aportación de eficiencia sino también por razones de equidad entre operadores internos; y, por otra, es por sí misma insuficiente en una economía abierta, ya que nada empieza y acaba nítidamente en el mercado intraestatal sino que todo interacciona con mercados de otros ámbitos geográficos. La unidad de mercado intraestatal únicamente sería un objetivo en sí mismo en un mercado autárquico.

Si, como nos gustaría haber conseguido, ha quedado claro que estamos hablando de una cuestión compleja y, en cierta medida, volátil o variable, hay que aplicar la regla de oro: *la mejor respuesta a la complejidad es siempre la flexibilidad*. Una cuestión que, a nuestro parecer, debe ser contemplada desde tres perspectivas distintas e incluso, tal vez, aparentemente contradictorias:

a) La primera, impregnada conceptualmente de intransigencia con las rupturas de la unidad de mercado. Especialmente las más claras, las más enquistadas, las más nocivas, las más clientelares.

b) La segunda, basada en el necesario realismo de asumir la extraordinaria variedad de supuestos que no

[2] Más que citar ejemplos, que podrían estar mal seleccionados y no ser los más representativos, parece preferible remitir al lector a la jurisprudencia del TJUE donde es fácil encontrar casos, algunos relativos a normas o actuaciones de administraciones subestatales, pero muchos otros relativos a normas o actuaciones de las administraciones estatales de todos los Estados miembros.

pueden ser tratados de forma homogénea ni por lo que respecta a la detección del problema, ni a su análisis, ni a la instrumentación ordinaria y normativa de su corrección.

c) La tercera prestando atención a las opciones de tratamiento imperativo —de última instancia— en supuestos de no corrección a pesar de una instrumentalización ordinaria adecuada pero que no depare un resultado eficaz.

Estas tres perspectivas constituyen latentemente el temario básico del artículo aunque su configuración no las desarrolla de forma lineal y ordenada. Se ha optado por un formato más fácil, más cómodo, consistente en un apartado que pretende tan sólo precisar o acotar la gama de supuestos de los que estamos hablando y unas reflexiones que, exentas de toda presunción de certeza y de toda ambición de exhaustividad temática y de concreción propositiva, pretenden aportar algunas consideraciones que puedan ser útiles para incentivar otras reflexiones derivadas y -¡ojalá!- para contribuir modestamente a la optimización de las decisiones de aquellos que tienen la responsabilidad de tomarlas.

3. De qué estamos hablando

Como cuestión previa, cabe apuntar que estamos hablando principalmente de rupturas de la unidad de mercado derivadas de normas o actuaciones administrativas de ámbito subestatal, puesto que, en principio, la normativa estatal, de forma directa (la de aplicación directamente vinculante) o indirecta (la que condiciona las normas subestatales), es de aplicación uniforme en todo el territorio aunque ello no garantiza la unidad de mercado básicamente por dos motivos: *i)* en normas estatales existen especificidades territorializadas (por razones de insularidad como ejemplo no excluyente de otros), especificidades que pueden ser justificadas o no desde el punto de vista de la unidad de mercado; y *ii)* las normas de ámbitos geográficos mayores pueden condicionar en cascada las que promulgan las de ámbitos menores (caso de las directivas europeas o de la normativa de carácter básico en el caso español), lo cual no resuelve todos los problemas por dos razones. La primera es que las normas directrices pueden ser de mejor o peor calidad en relación con la unidad de mercado o en relación con cualquier otra variable, y la segunda es que los niveles inferiores vinculados por ellas pueden (adrede o no) cumplirlas, incumplirlas o interpretarlas de forma no unívoca. Y, por supuesto, las nomas subestatales no condicionadas por ellas pueden ser, a su vez, mejores o peores, siendo ésta una parte muy importante del problema.

Más allá de este intento de aproximación a la complejidad del tema abordado, se podría intentar acotar el temario (delimitar de qué estamos hablando) a partir de distintos criterios de clasificación: sectores de la economía, agentes (en general públicos aunque no exclusivamente) aptos para romper o condicionar la unidad de mercado, tipificación de formas comunes de afectarla, etcétera. Hemos optado por unos grupos algo heterogéneos pero capaces de abarcar, a nuestro entender, una amplia gama de supuestos derivados de la combinación o solapamiento de variables, un «mix» poco sistemático pero inclusivo de la mayor parte de los tipos de afectación a la unidad de mercado, sus agentes y los instrumentos utilizados, intentando así obtener una panorámica amplia del puzle. Veamos si el resultado nos aproxima a esta visión sobre el conjunto de los supuestos «de los que estamos hablando»:

— *Los relativos a bienes tangibles (mercancías).* Trabas a la libre circulación; requisitos excesivos para la homologación del producto, para el etiquetado y presentación; restricciones relacionadas con puntos autorizados de venta, etcétera. Todo ello con una variable principal solapada o no con las trabas y objetivos citados: normativa heterogénea entre las promulgadas por administraciones subestatales. No parece probable que este supuesto, el de los bienes tangibles, sea el mayor problema que afecta a la unidad de mercado. Pero no es inexistente.

— *Los relativos a servicios incluidos en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, DSMI).* Este grupo es, probablemente, el que mayores rupturas de unidad de mercado

comporta. La Administración central ha pasado (o para ser exactos, está pasando) con una buena nota relativa el test derivado del experimental sistema de evaluación mutua entre Estados miembros sobre los resultados de la transposición de la DSMI. Pero se trata de la transposición de una directiva especial, que no termina con la adaptación de la normativa estatal. Dedicaremos una de las reflexiones del siguiente apartado a los servicios en general, tanto los incluidos como los excluidos de la DSMI. Cabe decir que la buena nota citada obtenida por España, en la media o algo por encima de la media del conjunto de Estados miembros (con toda probabilidad evaluándose con generosidad también mutua), no indica una transposición óptima en todos los casos ni tampoco que nuevas normas sectoriales de ámbito estatal no contengan nuevas medidas no ajustadas a la DSMI y eventualmente contrarias a la unidad de mercado —ver a este efecto los Informes de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) sobre normas en trámite—. Pero cabe decir que la no adaptación o la mala adaptación a la DSMI con efectos sobre la unidad de mercado, hay que buscarla principalmente en los ámbitos subestatales.

— *Los relativos a los servicios de sectores excluidos de la DSMI (servicios financieros, redes de telecomunicaciones, transportes, servicios de salud, actividades de juego y algunos servicios sociales).* Un grupo de exclusiones que abarca algunos subsectores «clásicos» por su presencia en los conflictos de competencia y de unidad de mercado. La exclusión responde a dos criterios no excluyentes entre sí: el primero, en función de que la UE estaba elaborando o tenía intención de elaborar, cuando se promulgó la DSMI, directivas u otras normas vinculantes para los Estados miembros específicas de estos sectores; el segundo, que algunos de los *lobbys* sectoriales son extremadamente potentes y consiguieron esta exclusión que les permitió, cuando menos, ganar tiempo.

— *Los relativos a la fiscalidad*. Hay algunos impuestos o tasas creadas en ámbitos subestatales que, más allá de su constitucionalidad o no constitucionalidad (por imposición duplicada o por otras causas), rompen o pueden romper la unidad de mercado: impuestos, por ejemplo, sobre centrales de ciclo combinado, sobre depósitos bancarios o sobre grandes superficies comerciales. Este apartado podría incluir también las exenciones fiscales vinculadas a la captación de inversiones (también susceptibles de ser incluidas en el apartado de ayudas públicas) o cuestiones parecidas.

— *Los relativos a las ayudas públicas.* En este caso, la competencia de su control cuando se trata de ayudas de obligada notificación radica en la UE. El papel de las autoridades de competencia, especialmente la CNC, es muy secundario (un informe anual de contenido impreciso que recoge la información detectada o elaborada por la propia CNC y que puede incorporar los eventuales informes de las autoridades autonómicas de competencia). Pero eso no excluye la existencia de problemas internos tanto de competencia como de unidad de mercado. Los Gobiernos (todos) suelen tener una tendencia o afición excesiva a las ayudas públicas y ello les induce a intentar maquillar dichas ayudas para que la UE no las considere ilegales. A veces cuela. Otras veces, la cosa acaba con la decisión de la UE de que las empresas beneficiadas deben devolver el dinero recibido. Pero hay un problema que se suele tener poco en cuenta: las ayudas de los Gobiernos autonómicos, y principalmente de los entes locales, que por su cuantía *de minimis* están exentos de ser notificados a la UE, pero no por ello son inocuos en relación con la libre competencia o a la unidad de mercado.

— *Los relativos a la calificación urbanística*. Con toda probabilidad, el sistema de calificación del suelo y de atribución de usos al suelo calificado debería ser reformado por razones de tanto o más peso que la garantía de la unidad de mercado[3]. Pero el sistema urbanístico

[3] Probablemente, las tres grandes variables que determinan el diferencial de nivel de corrupción en nuestro país en relación con los que tienen los niveles más bajos de este tipo de problemas sean: *i)* el sistema de calificación del suelo y la atribución de usos; *ii)* los problemas derivados de la regulación y del mal uso de la contratación pública; y *iii)* la facilidad de generación de «dinero negro» a causa, en buena medida, del insuficiente control del IVA de las importaciones en general y de la producción interna de primeras materias para conseguir una mejor aplicación en cascada del impuesto.

citado comporta también problemas de unidad de mercado porque las reglas son heterogéneas y su aplicación también. Probablemente, las delimitaciones que califican y las zonificaciones de usos compatibles deberían trazarse «poco a menudo y desde cierta distancia» en lugar de «muy a menudo y desde muy cerca».

— *Los relativos a la contratación pública.* Las disfunciones detectables en este ámbito (tanto las derivadas de la regulación como las creadas por mecanismos sofisticados de colusión entre licitadores o las diferencias de criterio para la clasificación de empresas para contratar con el sector público o para su inclusión en acuerdos marco de suministro de bienes y servicios u otras circunstancias) son muchas y muy notables. No tenemos aptitudes para tratar a fondo esta cuestión, ni el espacio de este artículo lo permitiría. Queremos remarcar, tan sólo, que cualquier distorsión significativa del nivel de exigencia o de calidad en los pliegos o incluso en la elección de la figura utilizada para una adjudicación pública así como cualquier pérdida de objetividad, comporta, además de los graves problemas de otro tipo ya apuntados, afectación a la unidad de mercado.

De todo eso estamos hablando. Con toda probabilidad incluso de más cosas. La complejidad del universo temático parece evidente.

4. Invitación a algunas reflexiones generales

Sobre el nivel de fe en los efectos directos de las leyes

De ninguna manera, este artículo pretende cuestionar la necesidad de una ley con el objetivo de velar (garantizar tal vez sea algo excesivo) por la unidad de mercado intraestatal como objetivo en sí mismo o como medio para incrementar la eficiencia y la competitividad de la estructura económica interna. Una ley que, además, debe contribuir de forma obligada a la unidad del mercado interior europeo como elemento relevante del proyecto de construcción política europea, objetivo apremiante para que Europa tenga un papel significativo en el mundo global.

Todavía menos este artículo pretende enmendar el anteproyecto de ley. Nos gustaría dejar ambas cosas bien sentadas. Seguramente una ley es necesaria, y los eventuales cambios en el texto hasta que se convierta en proyecto de ley y su posterior tramitación parlamentaria hasta un texto definitivo ya tienen sus actores legítimos y sus canales adecuados.

La reflexión que proponemos sobre el proceso legislativo y su calidad regulatoria es de tipo genérico. Por supuesto con alguna incursión, en ésta y en las siguientes reflexiones, en relación con los objetivos, instrumentos y resultados previsibles de la materia que aborda el proyecto. Pero siempre en términos generales, como corresponde a quienes además de no ser juristas, no tenemos ni actitud, ni capacidad, ni vocación que nos haga pensar que disponemos de una llave maestra capaz de abrir las puertas de la optimización técnico-jurídica de una cuestión tan compleja.

Pero el artículo no pretende tampoco dar por descontado que una ley es el único y el mejor procedimiento para tratar todos los supuestos y todos los problemas que se pretenden corregir. Es muy probable que legislar sea la vía imprescindible para el tratamiento de muchos aspectos y es también probable que algunas cosas se puedan instrumentar igual o mejor sin una norma que —en este caso como en muchos otros— pretenda resolver de forma integral y apriorística problemas cuya dinámica tal vez no sea tan previsible como pueda parecer a simple vista.

Hay cuestiones que para ser reguladas requieren inexorablemente un *benchmarking* que permita contrastar experiencias que han tenido éxitos y fracasos, e incluso instrumentar medidas extranormativas que, tal vez no sean plenamente eficaces por sí solas, pero que permitan detectar y definir pautas de regulación a partir de un mejor conocimiento de los problemas.

En la fase inicial de gestación de una ley —de cualquier ley— habría que tener en cuenta como principio de buena regulación que la primera pregunta debe ser siempre si hay necesidad de hacer una norma. Nos movemos en un ámbito en el que cuando se detecta un problema (a veces

incluso sin haber detectado ninguno) alguien dice «sobre eso hay que hacer una ley». Y todo el mundo suele asentir. No siempre una ley es el mejor ni el único medio para atajar un problema. Hay que valorar, elegir y descartar.

Cuando ya hemos concluido que sí hay que hacer una ley — cualquier ley— el segundo principio de buena regulación obliga a seguir una metodología de análisis que contemple paso a paso el máximo de variables posibles en relación con los principios que definen una buena regulación económica. Por poner solo un ejemplo: todas las leyes que se impulsen deben minimizar las cargas administrativas innecesarias que gravan a las empresas, a los ciudadanos y a la propia administración. Las leyes que pretenden prescribir simplificación administrativa o minimización de cargas, todavía pueden permitirse menos que las demás la creación de cargas administrativas no estrictamente necesarias en sus procedimientos y circuitos instrumentales.

Un tercer principio básico de buena regulación es la claridad y la reducción de los márgenes de interpretación. Para ello es imprescindible que los preámbulos y exposiciones de motivos sean plenamente coherentes con las prescripciones normativas. No siempre es así en las normativas sectoriales que en ocasiones rompen la unidad de mercado. No debe ser así en normas que pretenden regular que eso no ocurra.

Sobre el grado de cumplimiento de las normas vinculantes en cascada. El caso de la DSMI

Lo legislado, legislado está. Es aconsejable revisar los efectos que produce la normativa periódicamente, tal y como prevé el anteproyecto. Es algo que se hace poco y a menudo no se producen los efectos buscados y, por el contrario, se producen otros efectos no previstos o no deseados. Pero si lo que ocurre es que una norma no se cumple o se cumple menos de lo deseado o necesario, la solución mejor no parece ser la reiteración de sus prescripciones en otra norma.

Tal como se ha anunciado, esta reflexión gira alrededor de los servicios, tanto de los incluidos en la DSMI como de los expresamente excluidos. La propia DSMI ya es de aplicación directa por parte de todos los responsables de adaptar sus normas a la misma, responsables que se pueden identificar como los mismos que el APLGUM denomina autoridades competentes, incluidos los colegios profesionales. La llamada «Ley paraguas» (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) la transpone y tiene carácter de ley básica, añadiendo a su contenido, algunas prescripciones adicionales, entre ellas la de disponer que, en adelante, las sanciones al Reino de España impuestas por el TJUE por incumplimiento de normas europeas, las deberá satisfacer la administración o administraciones responsables del incumplimiento, una medida muy justa y conveniente.

Centrándonos en los sectores incluidos en la DSMI, la primera pregunta pertinente es hasta qué punto se han cumplido estas normas. Sabemos que el Gobierno estatal, además de transponer la DSMI mediante la citada «Ley paraguas», adaptó sus normas mediante una ley multisectorial conocida como «Ley ómnibus» (Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para la adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). Las de rango inferior al de ley también debían ser adaptadas por procedimientos acordes a su rango.

En los aplicativos informáticos *ad hoc*, instrumentados por el entonces Ministerio de Economía y Hacienda, figuraban las normas identificadas como eventualmente susceptibles de tener que ser adaptadas, tanto las de ámbito estatal como las de las CC AA: alrededor de 9.000 normas. A esa cifra había que añadir otra muy superior en número pero que resultaba imposible de determinar por el hecho de ser, en muchos casos, supuestos relacionados con los numerosos entes locales y los colegios profesionales.

El seguimiento de las normas con rango de ley, incluidas las de las CC AA, funcionó bastante bien. Los resulta miento posterior para el procedimiento de evaluación mutua entre los Estados miembros (que sigue desarrollándose lógicamente con la participación española) abarca,

además de las leyes, otras normas que la UE considera de especial interés. Pero en todo momento se ha puesto el énfasis en las normas con rango de ley que, lógicamente, es la parte más fácil de seguir y, hasta cierto punto, la más importante como condición necesaria pero indiscutiblemente no suficiente.

La segunda pregunta pertinente es múltiple. ¿Cuántas normas había que adaptar o por lo menos analizar en total? Si a las 9.000 identificadas añadimos una media de tres —solo tres— para cada uno de los casi 10.000 entes locales que existen en España, deberíamos añadir unas 30.000 disposiciones generales. Si estimamos que cada uno de los más de 1.500 colegios profesionales existentes en España tiene como mínimo unos estatutos y la mitad, como mínimo, alguna norma interna más, la cifra total no es inferior a 40.000 en una estimación probablemente muy a la baja. Para alcanzar la cifra de 9.000 normas, ¿se identificaron todas –leyes incluidas— las que debían serlo?; las que sí lo fueron, ¿se analizaron y adaptaron consecuentemente?; ¿alguien sabe lo que ha ocurrido con buena parte de las normas de los entes locales y colegios profesionales?; ¿cuántas nuevas normas o prácticas «nuevas» se han promulgado o instrumentado con variables disconformes con la DSMI, la ley paraguas y la ley ómnibus? Y por último, ¿cuántas y cuáles de estas normas afectan la unidad de mercado?

Hay datos sueltos que permiten apreciar que la adaptación de las leyes estatales, y bastantes de las autonómicas, es la adecuada, pero hay otros datos de que hay casos sectoriales en los que no es así, que la situación real presenta resultados heterogéneos (tanto sectorialmente en una misma comunidad autónoma como en un mismo sector en distintas comunidades). Hay datos indicativos de que la transposición en cascada no ofrece resultados satisfactorios, como en los casos en que algunos ayuntamientos han simplificado procedimientos por imposición de la DSMI (por ejemplo, mediante declaraciones responsables) pero que dado que no se sienten a gusto con esta innovación, deciden hacer *ex post* controles superiores a los que hacían anteriormente *ex ante*. Y como no tienen medios para hacer este trabajo supletorio, lo externalizan en los colegios profesionales que suplen así su pérdida de ingresos por supresión de visados y sin que el trabajo que asumen aporte (igual que los anteriores visados) ningún valor público, dado que consiste básicamente en comprobaciones documentales de titulación o de no inhabilitación de los facultativos colegiados que han redactado los proyectos.

En casos de complejidad notable como el que nos ocupa, el no cumplimiento de las normas, indistintamente de las causas de dicho incumplimiento, no se resuelve, o por lo menos no se resuelve totalmente, con otra norma que recuerde a los interesados lo que ya debían haber hecho. El APLGUM hace este recordatorio que podría ser o parecer superfluo (en algunos casos el texto es conceptualmente e incluso en alguna parte literalmente idéntico a la DSMI o a la ley paraguas) pero no es nocivo y se justifica por el hecho de regular cuestiones que no son servicios y, por lo tanto, no reguladas por las normas anteriormente citadas. Además, define mecanismos que pretenden instrumentar que se cumpla con lo que está previsto en las leyes que no se cumplen o que no se sabe si se cumplen. Esto está bien, se corresponde con el objetivo del APLGUM. Pero creemos que es importante dejar claro que la reiteración normativa no mejora por ella misma la garantía de eficacia. Sobre algunos aspectos de la idoneidad y eficacia previsible de los mecanismos previstos en el APLGUM se incluyen unos apuntes en las reflexiones siguientes.

Pasemos a los servicios excluidos de la DSMI. Hay también problemas de competencia (algunos «clásicos» como farmacias, taxis, etcétera) y de unidad de mercado. Si los diferenciamos es porque en estos sectores no hay legislación europea ni española que prescriba criterios de adaptación a la normativa como tampoco la hay, como ya se ha dicho, para buena parte de todas las actividades económicas distintas de los servicios.

Si de la agrupación convencional de supuestos hemos tratado diferenciadamente los servicios es a partir del convencimiento apriorístico de que se trata del sector con mayor número de problemas de unidad de mercado pero en ningún caso con la intención de minusvalorar los problemas

relativos a los otros grupos de categorías: mercancías, contratación, fiscalidad, urbanismo y ayudas públicas, todos ellos de extraordinaria importancia en el tratamiento de optimizar la unidad de mercado.

Sobre el papel de las autoridades de promoción y defensa de la competencia en el ámbito de la unidad de mercado

Seguramente debido a la especialización de los autores del artículo, es difícil evitar una cierta reivindicación, incluso tal vez excesiva, del papel que pueden y deben jugar los órganos de competencia en la preservación de la unidad de mercado. Nos disculpamos preventivamente por si éste fuera el caso. Forzando un poco más de la cuenta las analogías razonables, casi nos atreveríamos a decir que libre competencia y unidad de mercado son prácticamente una misma cosa.

En ocasiones, nos ha disgustado oír que la descentralización de las políticas de competencia tiende a romper la unidad de mercado. El argumento usado suele ser que los órganos de competencia autonómicos no son suficientemente independientes de los Gobiernos que los han creado y son excesivamente «comprensivos» o impotentes frente a las normas y actuaciones de los mismos.

Sin negar al 100 por 100 que algo de eso puede haber ocurrido en algún caso y que los medios de los diferentes órganos de competencia autonómicos creados son muy heterogéneos, parece obligado decir que algunos de ellos se limitan a desarrollar las funciones del procedimiento sancionador, con lo cual no inciden ni a favor ni en contra de la unidad de mercado. La aplicación homogénea del derecho de la competencia es un esfuerzo liderado por la CNC y compartido por todos los órganos autonómicos y los resultados de este esfuerzo son bastante satisfactorios.

Y los pocos organismos autonómicos de competencia que, además, realizamos tareas de promoción de la competencia (estudios sectoriales públicos, informes de regulación, etcétera), velamos por la unidad de mercado, al detectar y publicar qué normas autonómicas o locales son desfavorables a la competencia y a la unidad de mercado. Cuando emitimos informes y observaciones no vinculantes sobre regulación, lo hacemos lógicamente a partir de criterios procompetitivos (tanto con respecto a prescripciones concretas que restringen directamente la competencia como con respecto a trabas y requisitos administrativos innecesarios o no proporcionales que lo hacen indirectamente). Y las normas informadas son muchas más de las que lo serían —eran— con un sistema de competencia centralizado. Cuando las autoridades de competencia elaboramos este tipo de documentos y los hacemos públicos, lo hacemos en base a los principios de una buena regulación —principio de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, eficiencia y eficacia— que son coincidentes con los principios que establece el APLGUM. No sólo no rompemos sino que contribuimos a la unidad de mercado. El nivel de eficacia de esta contribución depende, claro, de la atención que nos presten los responsables de las normas sectoriales.

El papel de la futura Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), más allá de cualquier valoración de la norma en trámite que la crea, entendemos que podría y debería ser más relevante en el esquema de garantía de la unidad de mercado que define el APLGUM. El anteproyecto le reserva unas funciones acotadas que tal vez no se correspondan del todo con el contenido de sus siglas. Mercados sin rupturas de su unidad y competencia, dos caras de la misma moneda.

Sobre el APLGUM (1). Aspectos indiscutiblemente positivos

Los miembros de la «secta» de la promoción y defensa de la competencia, nos regimos por una normativa de matriz anglosajona. Poca casuística y con apoyo permanente en la jurisprudencia. Mucha importancia y extensión de los preámbulos y exposiciones de motivos y partes dispositivas relativamente escuetas y simples. Tómese como ejemplo de estas afirmaciones que la tipificación de sólo tres infracciones abarca una amplísima gama de conductas y prácticas prohibidas y sancionables. O tómese

como ejemplo que no nos regimos por una parrilla clásica de gravedad/importe de la sanción sino por el cálculo del efecto disuasorio vinculado al volumen de negocio de los eventuales sancionados. Una tipología de norma probablemente poco bien vista por una mayoría de administrativistas de la Europa continental herederos y guardianes de los principios del Derecho Romano.

El caso es que compartimos sin reservas los objetivos genéricos explícitos del APLGUM indistintamente de que figuren descriptivamente en la exposición de motivos o como principios en el articulado, objetivos que, simplificando quizás excesivamente, sintetizamos en dos: garantizar la unidad de mercado intraestatal y hacerlo con respeto al marco competencial vigente de todos los niveles de la administración.

Según su exposición de motivos, este proyecto legislativo tiene el objetivo de establecer los principios y normas básicas que garantizan la unidad de mercado con el fin de crear un entorno capaz de mejorar la competitividad de la economía española, favorable a la competencia y a la inversión que beneficie tanto a agentes económicos como a consumidores y usuarios. Para su cumplimiento, mediante la participación activa de las autoridades competentes[4] a partir de decisiones dotadas de eficacia en todo el territorio nacional y basadas en la confianza mutua, se declara que se garantizará el pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Así pues, se identifica un resultado a conseguir (unidad de mercado) y un medio para obtenerlo (procedimiento para incidir en las decisiones regulatorias y administrativas tomadas por las autoridades competentes). Los objetivos no sólo son legítimos sino también deseables tanto desde el punto de vista de la eficiencia económica como desde el punto de vista de la política de competencia. Asimismo, detectamos los siguientes instrumentos y procedimientos que concretan los objetivos genéricos:

— Detectar obstáculos a la unidad de mercado en la normativa ya en vigor básicamente mediante instrumentos de cooperación interadministrativa[5]. Algo que ha venido haciendo en alguna medida y creemos que con algunos resultados apreciables, el Comité para la Mejora de la Regulación.

— Detectar estos obstáculos alternativamente mediante la canalización de quejas de operadores afectados.

— Evitar que la normativa que se promulgue contenga obstáculos a la unidad de mercado.

— Regular la evaluación periódica de la normativa.

— Instrumentar la corrección de obstáculos a la unidad de mercado detectados, tanto en la normativa vigente como en el trámite de promulgación.

Objetivos, todos ellos, deseables, incluida la revisión periódica (somos absolutamente partidarios de verificar si las normas producen los efectos previstos y deseados, cosa que no siempre ocurre), aunque en caso de éxito absoluto pero improbable de los otros objetivos, podría resultar innecesario. Y queremos resaltar la vigilancia de la nueva normativa: prevenir es todavía más importante que curar.

Sobre el APLGUM (2). Dudas o riesgos apreciados en relación con la instrumentación o con la formulación de las prescripciones

Creemos que hay motivos para que nos atrevamos a decir que no nos parece suficientemente claro que es lo que realmente ocurriría con la aplicación de la norma y su potencial incumplimiento por parte de las autoridades competentes a partir de su redacción actual. Si los objetivos

[4] Según consta en el Anexo de Definiciones, una autoridad competente es cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas o su actuación afecte en el acceso a una actividad económica o en su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

[5] Algo que ha venido haciendo en alguna medida y creemos que con algunos resultados apreciables, el Comité para la Mejora de la Regulación.

concretos que hemos intentado definir son efectivamente los que se pretenden conseguir, se observa que a lo largo del articulado se entremezclan y se solapan entre ellos, trufados además con principios y declaraciones de intenciones. Tal vez sería preferible una ordenación basada en un esquema, por ejemplo, del tipo siguiente:

— *Mecanismos de detección de problemas*, diferenciando los aptos o propios para la detección de todo tipo de casos de los más específicos en función de diferentes tipologías. No es lo mismo detectar problemas contenidos en ordenanzas municipales con requisitos insólitos que *de facto* otorgan un monopolio local —que no es detectable por la vía del mecanismo de la queja por afectación porque los operadores de un territorio acotado lo valoran como un reparto de mercado favorable a sus intereses— que detectar problemas derivados de la heterogeneidad de normas sectoriales autonómicas para lo que basta con leer 17 textos. Una diferenciación que, por lo tanto, requiere tipificación de grupos de problemas.

— *Mecanismos de corrección de problemas* (vinculando en buena medida cada mecanismo a las tipologías citadas).

Esta sugerencia puede no ser necesaria para la detección aleatoria de casos, pero sí parece serlo para la sistematización de la detección por «peinado», previa priorización de casos a detectar.

En primer lugar, cabe decir que nos parece una buena iniciativa la implementación como procedimiento de detección de obstáculos a la unidad de mercado en la normativa, ya en vigor, de las autoridades competentes, de un sistema de autoevaluación, por parte de las mismas, combinado con un sistema de evaluación mixto en el cual participan dichas autoridades competentes con el impulso de las conferencias sectoriales. Sin embargo, nos surge alguna duda sobre la idoneidad del diseño de superestructuras permanentes creadas por ley. Quizás un Consejo para la Unidad de Mercado pluriadministrativo, aunque presidido por la Administración General del Estado, que tutelara e impulsara la acción de una potente *task force* creada *ad hoc* para la detección y sugerencia de corrección de casos sería más operativa y ágil. Incluso podría trasladar al Consejo tan solo aquellos casos no corregidos en función de su sugerencia y sus métodos de trabajo podrían ser innovados, modificados y puestos en marcha por simple aprobación del Consejo, sin necesidad de adaptación legal.

Al hilo de la reflexión anterior, sería conveniente, a nuestro juicio, revisar si los procedimientos que el anteproyecto diseña o esboza son lo bastante respetuosos con algunos principios básicos de una buena administración, como el de eficiencia, eficacia, agilidad y —sobre todo— simplificación administrativa, entendiendo por simplificación no solo lo sustantivo (trámites prescindibles, costes vinculados y valor público de los resultados esperados) sino también lo accesorio (como lo referente a la interpretación unívoca o realismo en los plazos previstos), extremos sobre los que se puede apreciar alguna duda razonable.

Sorprende también, tal como se ha apuntado anteriormente, el limitado o nulo papel que el APLGUM atribuye a la futura CNMC así como a los órganos autonómicos de competencia y a las unidades de contratación, como fuentes de detección *ex ante* y *ex post* de obstáculos para la unidad de mercado. Y no solo en la detección sino también en la prevención y propuesta de estándares de parámetros y formulaciones, para lo cual deberían formar parte, de alguna u otra forma, de la red de intercambio de información. Hay que tener en cuenta que la capacidad de detección y de análisis obligado de casos en el trabajo ordinario de los órganos mencionados los convierte en aliados naturales de los objetivos perseguidos.

Finalmente, una disquisición relativa a la llamada «ventanilla única» a la que se refiere el anteproyecto. Aunque es cierto que la expresión «ventanilla única» puede tener inicialmente más de un significado, el que se ha consolidado es el que identifica la expresión con la posibilidad de que una empresa o un ciudadano pueda, telemáticamente, obtener toda la información que necesita y culminar una tramitación completa con una única conexión a alguno de los puntos o portales diseñados y gestionados a este fin por las administraciones públicas conectadas

entre sí en red. Un objetivo que, a pesar de estar prescrito como obligatorio en diversas normas europeas, españolas o autonómicas, no está plenamente materializado en ningún caso y en ningún Estado miembro de la UE.

— En parte porque el nivel de complejidad, las necesidades de interoperabilidad y de permisos de acceso de múltiples bases de datos de orden muy diverso y heterogéneo y los déficits todavía notables del conjunto de las administraciones en la real y efectiva integración a los sistemas de trabajo en red, no lo hacen fácil a corto plazo.

— Y en parte porque el esfuerzo en formación, inversión y armonización o compatibilización tecnológica de sistemas fragmentados, no se está haciendo a un ritmo que permita acortar tiempos significativamente. La regla de oro de la ventanilla única es sencilla: cuando un funcionario que atienda presencialmente a los ciudadanos pueda desde su ordenador realizar todos los trámites completos requeridos, será muy fácil conseguir que lo pueda hacer un tercero desde el ordenador de su casa o de su empresa. Mientras no sea así, no hay ventanilla única.

Tal vez se trate de una simple contradicción entre la ambición del proyecto y los medios y los tiempos para materializarlo. Todo llegará. Pero lo cierto, hoy por hoy, es que lo que existe, aunque hay mucho empeño en llamarlo «ventanilla única» es un crecimiento relativamente significativo de acceso a información y una posibilidad efectiva de realizar determinados trámites concretos, generalmente los más sencillos, una realidad que queda muy lejos del modelo integrado descrito y prescrito por las normas. Nótese que el concepto «ventanilla única» no consiste en un único portal mundial, europeo, estatal, autonómico o municipal. Se trata de interoperatividad integrada mediante acceso a muchos y diversos puntos de conexión, si se quiere de multiplicidad de «ventanillas únicas» para que, desde cualquiera de ellas, se acceda al conjunto de posibilidades. No es una utopía, la tecnología lo hace posible, pero queda mucho camino.

La otra observación es que la previsión intercomunicativa entre administraciones descrita en el anteproyecto probablemente no se debería denominar «ventanilla única» para evitar confusiones semánticas. El APLGUM parece referirse a un sistema abierto en parte a operadores económicos y restringido (intranet) a agentes administrativos implicados en los procedimientos previstos en el anteproyecto (y en la futura ley) y tan solo a efectos de la misma. En el supuesto de que esto sea deseable (es plausible) y realmente viable y operativo (el papel lo aguanta todo pero la realidad a veces es otra cosa), se podría llamar algo así como «centro telemático de la unidad de mercado» o cualquier otro nombre mejor que éste, pero creemos que no «ventanilla única».

Sobre el APLGUM (3). Dudas o apreciación de riesgos en aspectos conceptuales o de fondo

Las dudas realmente importantes o de fondo se reducen a tres:

— La primera: una eventual o, por lo menos, aparente subestimación del papel de los entes locales en los problemas de la unidad de mercado, tanto cuantitativamente como cualitativamente

Cuantitativamente porque como es notorio, los entes locales son muchos (alrededor de 10.000), sumando los ayuntamientos, las diputaciones, en algunos territorios las comarcas, las organizaciones municipalistas, las mancomunidades y los consorcios participados, en muchos casos mayoritariamente, por entes locales. Es probable que los problemas generados individualmente por cada uno de ellos para la unidad de mercado no sean de una enorme magnitud. Pero son repetitivos y los efectos se multiplican por un número elevado y son acumulativos.

Cualitativamente porque en algunos de los supuestos contemplados en los grupos convencionales descritos en el apartado 3, los entes locales son los principales protagonistas o coprotagonistas. Aunque condicionados por normas estatales o autonómicas, tienen un papel importantísimo en la concesión de la mayoría de las licencias de actividad; son los principales agentes de ayudas públicas *de minimis* (menores, si, pero muchas); la gestión urbanística pasa principalmente por ellos;

a pesar de que su contratación no es de grandes cantidades por contrato, acumulativamente suponen una parte no despreciable de la contratación pública. Además, en algunos sectores (taxis, servicios funerarios, recogida y tratamiento de residuos, limpieza urbana, tratamiento y suministro de agua potable, etcétera) o en otras actividades susceptibles de afectar la unidad de mercado (concesiones sobre espacios de dominio público principalmente) son el agente principal.

— La segunda atañe a la dificultad objetiva de armonizar la explícita vocación del texto de respetar el marco competencial vigente con la previsible conflictividad derivada indistintamente de si son simplemente diferentes apreciaciones de la afectación a la unidad de mercado o son resistencias a cambiar regulaciones conscientemente segmentadoras

Es cierto que el APLGUM propone mecanismos de cooperación que, sin duda, reportaran soluciones sin conflictividad competencial. Es cierto que apunta mecanismos que parecen inspirados en los propios de la UE en relación con los Estados miembros que la forman y que estos mecanismos, concretados e instrumentados con acierto (el anteproyecto concreta poco en este sentido), pueden dar también frutos sin excesiva conflictividad. Es cierto que el mecanismo de canalización de quejas de operadores es innovador y el procedimiento descrito, aunque discutible desde el punto de vista de la simplificación administrativa, puede conseguir —incluido el rol que se atribuye a la futura CNMC— resolver adecuadamente los obstáculos a la unidad de mercado derivados de normas o actuaciones administrativas con la salvedad de que el procedimiento contencioso administrativo tan solo se podrá utilizar contra disposiciones con rango inferior al de ley.

Y en última instancia es cierto que los mecanismos de conflicto mayor ya están previstos en el orden constitucional. Pero ése es precisamente el riesgo que no parece resuelto, el de la alta conflictividad constitucional. Un riesgo que no es tanto el de la proliferación de casos en sí mismo (éste sería en todo caso un problema de cargas de trabajo del Alto Tribunal) como de la tensión política de difícil tratamiento y solución que se deriva de las continuas discusiones sobre la titularidad de competencias. En este tipo de cuestiones, a menudo es difícil discernir entre la discrepancia o coincidencia conceptual y la disputa estrictamente competencial y al margen de la calidad de la norma.

Lo cierto es que los procedimientos de corrección de supuestos que no se puedan acordar, el APLGUM los deja en el aire, tal vez porque no puede hacer otra cosa. Pero éste es un conflicto potencial sobre el que vale la pena reflexionar porque no cabe mucho margen de duda sobre el hecho de que en la redacción articulada de los mecanismos de control del anteproyecto se puede percibir una tendencia recentralizadora, no tanto porque así se concrete o explicite, sino que se desprende de la falta de salida alternativa al conflicto con el marco competencial de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Cuando menos, quedan en el aire algunas cuestiones.

— La tercera es precisamente la salida que se puede dar, en un marco de conflictividad aceptable, a los casos en los que la cooperación interadministrativa no resuelva satisfactoriamente y por acuerdo las diferencias entre administraciones.

Ya hemos dicho que hay una pregunta que, a nuestro juicio, el APLGUM no responde, sea porque no tiene la respuesta, sea porque no la explicita en caso de tenerla. La pregunta es: una vez detectados los obstáculos a la unidad de mercado por parte de los canales previstos de detección, ¿cómo conseguimos corregirlos si no funcionan los mecanismos ordinarios de corrección basados en la cooperación interadministrativa por desacuerdos de autoridades competentes con el diagnóstico, es decir, si no son operativos los mecanismos de convencimiento mutuo, intercambios de información, documentos públicos, guías metodológicas, etcétera.

Una posibilidad no hace falta legislarla porque ya existe y la prevé la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Pero, por lo menos, en relación con normas con rango inferior al de ley, debería haber otra salida. No estamos diciendo que tengamos la solución, decimos tan sólo que debería haber alguna y debería figurar claramente en la

ley resultante final. El mismo problema puede aparecer en el ámbito del intercambio de información —mediante el sistema informático previsto en el anteproyecto— relativo a los proyectos normativos de las autoridades competentes que puedan incidir en la unidad de mercado. Las preguntas a realizar son: ¿quién revisa los proyectos normativos?; ¿qué pasa si alguno de ellos incluye obstáculos a la unidad de mercado?; y ¿qué pasa si la autoridad competente no ve estos obstáculos como tales o no aprecia afectación a la unidad de mercado?

Otra duda que surge y que convendría aclarar porque no es una cuestión menor es si los intercambios de información sometidos al procedimiento previsto en el anteproyecto sobre las normas en fase de elaboración incluyen (del texto se podría desprender que sí) las leyes que van a tramitar los distintos parlamentos antes de que éstos los reciban para su tramitación. Aquí el texto debería ser muy preciso porque una cosa es la información pública, lógica a todos los efectos, de los anteproyectos de ley, y otra muy distinta sería someter dichos anteproyectos a un procedimiento de control vinculante. Suponemos que no se trata de eso sino de un trámite más de recogida de opiniones para los impulsores de un futuro proyecto de ley porque, de lo contrario, estaríamos ante una situación inaceptable para la función legislativa descentralizada. Pero convendría dejarlo más claro.

Sobre los instrumentos imperativos de último recurso

La última reflexión se refiere al «tratamiento imperativo de última instancia». Es evidente que el estado debe velar por la unidad de su mercado interior por razones endógenas y tiene, además, compromisos externos que le obligan a hacerlo. Es también evidente que existen mecanismos capaces de conseguir corregir problemas sin conflictividad como así lo prevé el APLGUM, aunque de forma mejorable y que, sin duda, mejorará durante la tramitación de la norma.

Pero es también evidente que hay, a pesar de la reiterada y sin duda sincera apelación a la intención de respetar el marco competencial, potenciales puntos de fricción derivados de algunos de los instrumentos previstos en el anteproyecto. Creemos haber apuntado el principal o los principales.

Compaginar ambas obligaciones (conseguir los objetivos sin crear conflictos competenciales innecesarios o estériles) puede que no sea siempre fácil. Para conseguirlo tal vez sea útil reflexionar sobre las características de los instrumentos existentes u otros aplicables.

Ya se ha comentado el potencial enorme de los medios cooperativos, sin duda el instrumento más adecuado siempre que sea posible. En paralelo, probablemente debería trazarse un plan de divulgación (social y público pero también intraadministrativo) de los principios, métodos y evaluación de resultados de la *better regulation*[6]. Eso no se instrumenta con normas, se trata de cambios significativos en algunos paradigmas de la cultura administrativa, algo absolutamente necesario: es un camino largo y fatigoso pero lo mejor con los caminos y las reformas largas, graduales y fatigosas, suele ser empezar lo antes posible.

El APLGUM, ya se ha dicho, parece, en muchos aspectos, inspirado en los mecanismos de la UE tendentes a armonizar marcos normativos con la mínima intervención directa imperativa: que cada administración haga lo que debe (no es en sentido estricto una novedad, el equivalente en España sería la legislación estatal de carácter básico) en un marco de lealtad y confianza mutua. Éste podría y debería ser un buen método. Modular o eliminar elementos que puedan ser o parecer excesivamente tendentes a la intervención pueden fácilmente aminorar el potencial de esta vía y dejaría, además, de tener sentido mantenerlos en la ley si en última instancia no pudieran ser directamente aplicados o pudieran serlo con una alteración clara *de facto* del marco competencial. Los mecanismos de conflicto constitucional ya existen; no hace falta que sean contemplados o repetidos en una ley. Pero la proliferación de conflictos de este

[6] Un concepto que, en sentido amplio, incluye y debe incluir la variable unidad de mercado.

tipo no solo crea tensiones políticas sino que, además, tiende a perjudicar gravemente el potencial corrector de la ley por vía pacífica.

Y tal vez haya una vía por explorar. El conflicto constitucional es un mecanismo necesario en un estado con las capacidades legislativas y de gobierno descentralizadas pero no debería ser un mecanismo recurrente o habitual para resolver conflictos de naturaleza repetitiva. Por otra parte, es en términos generales un procedimiento muy lento y, además, sus decisiones referidas al marco competencial —a quien corresponde el ejercicio de la competencia o, para ser exactos, si determinada prescripción de una ley se ajusta a la capacidad competencial del órgano que la dicta— puede no resolver en algunos casos el problema de unidad de mercado que es lo que se pretendía. La vía por explorar que se sugiere, tampoco es rápida. Pero podría tener un importante efecto disuasorio (o en términos más políticamente correctos, tener un efecto incentivo para hacer las cosas mejor) para mantener en otros supuestos posiciones de reticencia persistente. Y tiene la ventaja o para algunos la desventaja, según se mire, de ser una vía imperativa pero procedente de la UE.

Como ya se ha apuntado, las sanciones del TJUE al Reino de España deben ser repercutidas a los responsables del motivo de la sanción. Y son o pueden ser, según los casos, sanciones importantes. No estamos proponiendo la autodenuncia de normas españolas ni estatales ni subestatales, pero tal vez haya mecanismos de consulta previa o supuestos de canalización de conflictos, cuya resolución podría ser muy disuasoria o incentivadora, o preventiva, no solo para los responsables de las normas sino para todos los agentes en situaciones potencialmente comparables. Unos pocos casos podrían ser suficientes para mejorar actitudes e instaurar cautelas y métodos más autoexigentes. Ahí queda el envite. Si es excesivamente «creativo», pedimos disculpas.

5. Conclusión

Los problemas de unidad de mercado existen y es deseable solucionarlos, permanentemente, sabiendo que no hay un principio y un final, por lo menos próximo.

No hemos pretendido en absoluto hacer una valoración detallada del APLGUM. Solo transmitir impresiones no de técnica jurídica, naturalmente, sino desde un punto de vista práctico o, tal vez, un poco naif. Ojalá fueran útiles.

Sin embargo, no queremos dejar de resumir y decir que, lógicamente, el APLGUM es mejorable y que convendría evitar riesgos de que pudiera resultar innecesario o ingenuo debido a: una infravaloración de las resistencias y la poderosa inercia de las diversas culturas y hábitos instalados en los estamentos administrativos sectoriales (incluidos los estatales) así como el frecuente clientelismo en relación con sus interlocutores más directos; o por pensar que las leyes superan por sí solas la dificultades —en tiempo y en coste— de los complejos procesos de telematización integral o los plazos procedimentales poco realistas.

O riesgos de complicación y coste excesivos e infructuosos a causa de modelos institucionales y procedimentales no ortodoxos en relación con las metodologías contrastadas de *better regulation.* O a causa de crear un sistema tendente más a resolver los problemas caso a caso que los inherentes a la redacción o consecuencias generalizables de las normas.

O riesgos de generar una conflictividad contraproducente no sólo para el clima de relación interadministrativa sino incluso para los propios objetivos perseguidos que impulsan esta futura Ley.

Suponemos que por parte de los impulsores de esta norma se ha trabajado en términos de Derecho comparado, pero tal vez el *benchmark* adecuado no debería ser únicamente en términos de textos normativos sino de mecanismos auxiliares o incluso simplemente no normativos, recogiendo experiencias exitosas[7] tanto en materia de unidad de mercado como de *better regulation.* Algunos de los problemas que se pretenden resolver son tanto o más cuestiones de cambio cultural administrativo y político que propiamente de orden normativo. Después de todo, las leyes por sí solas no arreglan todos los problemas. A menudo incluso los originan.

[7] Notoriamente Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Nueva Zelanda y Australia.

Referencias bibliográficas

[1] AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA (2010): *Metodología para evaluar el impacto competitivo de las normas (EIC).* Barcelona.

[2] BAIGES, E.; GIBERT, A.; PELLISÉ, C. y TORNABELL, I. (2009): *Better regulation: una estrategia ineludible,* nº 2. Relatos Programa PARTNERS, SERRA, A.; SAZ-CARRANZA, A. (editores), ESADE, Barcelona. http://itemsweb.esade.es/idgp/relato2.pdf.

[3] BETTER REGULATION TASK FORCE (2005): *Less is* More: Reducing burdens, improving outcomes. http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/lessismore.pdf.

[4] BETTER REGULATION EXECUTIVE (2006): *Administrative burdens: routes to reduction*. http://www.berr.gov.uk/ files/file44369.pdf.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2006): Comission Working Document. Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union. Bruselas. http://www.ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_691. pdf.

[6] COMISIÓN EUROPEA (2007): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea. Bruselas. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0023es01.pdf.

[7] COPENHAGEN ECONOMICS (2005): *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/2005-01-cph-study_en.pdf.

[8] HERCE, J.A. (2006): «Unidad de mercado y diversidad jurisdiccional», en *Marco regulatorio y unidad de mercado*, Ediciones del Círculo de Empresarios, Madrid. http://www.circulodeempresarios.org/sites/default/files/publicaciones/2006/05/Libro-Marron-arco-regulatorio-y-unidad-de-mercado-COMPLETO_1.pdf.

[9] OCDE (2005): *OECD guiding principles for regulatory quality and performance*. http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf.

Pilar Más Rodríguez*
Carlos Herrero García*

IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA PROFUNDIZACIÓN EN LA UNIDAD DE MERCADO

Este documento evalúa el impacto macroeconómico de la profundización en la unidad de mercado derivada de la aplicación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado. Dicha ley pretende garantizar la unidad de mercado efectiva, eliminar la fragmentación del mercado y establecer un modelo regulatorio de las actividades económicas más eficiente, permitiendo aprovechar economías de escala y eliminando trabas para contribuir al crecimiento económico y al empleo. Mediante un modelo de equilibrio general dinámico se simula el impacto de una mayor unidad de mercado, revelando los resultados en el largo plazo: impactos positivos sobre la actividad y el empleo.

Palabras clave: *productividad, regulación, equilibrio general, shock.*
Clasificación JEL: *E20, E27, L51, L88, R10.*

1. Introducción

La teoría económica ha identificado los posibles efectos positivos de una mayor integración económica entre países, destacando la mejora de la eficiencia productiva tanto por la mayor especialización, de acuerdo con la ventaja comparativa, como por el aprovechamiento de las economías de escala debido al aumento del tamaño del mercado y a las mayores presiones competitivas. Además, la integración económica puede incrementar el bienestar de los consumidores como consecuencia del mayor número de variedades de bienes de consumo y aportar efectos dinámicos sobre el crecimiento. En el marco de los modelos de crecimiento endógeno, Rivera-Batiz y Romer (1991) muestran cómo la mayor integración económica entre países puede generar efectos permanentes sobre el crecimiento, tanto por el aprovechamiento de las economías de escala como por la eliminación de duplicidades en el sector de la investigación y el desarrollo (I+D).

A nivel nacional, la existencia de un marco regulatorio complejo, poco coherente y con duplicidades entre las diferentes Administraciones Públicas, puede suponer un obstáculo a la integración económica y fragmentar el

* Subdirección General de Análisis Macroeconómico y Coordinación Internacional. Ministerio de Economía y Competitividad.

mercado, dificultando el aprovechamiento de los beneficios de la integración. Además, una elevada complejidad del marco regulatorio introduce una serie de costes administrativos —coste económico de realizar las tareas administrativas impuestas por la legislación (López *et al.,* 2008)— que afectan, a su vez, a la productividad y competitividad de las empresas y, en última instancia, frenan el crecimiento económico y la creación de empleo.

En el caso de España, existe evidencia del aumento en los últimos años de la actividad normativa de las Comunidades Autónomas (CC AA), lo que habría supuesto una mayor fragmentación del mercado nacional. López *et al.* (2008) explican cómo los indicadores de actividad normativa de Econlaw Strategic Consulting (2008) reflejan un aumento continuado de la regulación de las CC AA desde los años ochenta, mientras que la actividad regulatoria del Estado se ha mantenido prácticamente estable.

La literatura económica ha analizado el coste que las cargas administrativas tienen a nivel macroeconómico (Kox, 2005) y el posible impacto de su reducción (López *et al.*, 2008 y Cuerpo y Kessler, 2011) sobre los principales agregados económicos.

En este contexto, el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado establece unos principios que deben regir la actividad regulatoria de todas las Administraciones Públicas, lo que debería contribuir a reducir las cargas administrativas y generaría un impacto macroeconómico cuya cuantificación es el objetivo último de este artículo. En primer lugar, se describe brevemente el contenido del Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado, pasando, a continuación, a analizar su impacto sobre las principales variables macroeconómicas. Para ello se ha utilizado el modelo de equilibrio general dinámico REMS (Boscá *et al.*, 2011).

2. Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado

El Consejo de Ministros recibió el pasado 25 de enero de 2013 un informe sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, dirigido a asegurar la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

En primer lugar, el Anteproyecto define un conjunto de principios para garantizar la libertad de establecimiento y circulación. En particular, se establecen los principios de no discriminación a los operadores económicos por razón de residencia o establecimiento y de confianza y reconocimiento mutuo en las actuaciones de las Administraciones Públicas, que deben concretarse en la colaboración *ex ante* y *ex post* para el control y la supervisión. Estos principios deberían contribuir a la reducción de las cargas administrativas. En efecto, el principio de simplificación de cargas también se recoge en el anteproyecto de ley. Finalmente, se recogen y delimitan los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, recogidos en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como «Directiva de Servicios», que incorporaba al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación.

En segundo lugar, se garantiza el libre establecimiento y circulación en todos los ámbitos normativos y actos de las Administraciones Públicas, que debe extenderse a todas las actividades económicas. Además, se delimita la libre iniciativa en todo el territorio nacional, al establecerse que todo operador económico legalmente establecido en el territorio español podrá ejercer su actividad en todo el territorio nacional. De esta forma, cualquier producto o servicio producido al amparo de cualquier normativa autonómica podrá ser ofertado en el territorio nacional sin necesidad de trámite adicional. La ley se inspira en el principio de licencia única y legislación de origen, que ya funciona en el Mercado Único Europeo. No obstante, a diferencia del proceso de construcción del Mercado Interior de la Unión Europea, el Anteproyecto pretende garantizar la unidad del mercado nacional, evitando o minimizando las distorsiones que se derivan de nuestra organización administrativa territorial.

Finalmente, el Anteproyecto establece mecanismos de cooperación entre las Administraciones Públicas para la elaboración de proyectos normativos con objeto de preservar la coherencia de los mismos y define un procedimiento de intercambio de información entre Administraciones y entre autoridades de origen y destino para el ejercicio de las funciones de supervisión. Asimismo, se establecen canales de comunicación con el sector privado para permitir a los agentes económicos trasladar a las Administraciones Públicas situaciones y obstáculos concretos que puedan fragmentar el mercado nacional. Se contempla la creación del Consejo para la Unidad de Mercado, órgano de cooperación administrativa que velará por el cumplimiento de la ley. El Consejo tendrá las funciones de racionalizar la normativa e impulsar cambios para la eliminación de obstáculos a la unidad de mercado, hará seguimiento de los mecanismos de cooperación y coordinará la actividad desarrollada por las Conferencias Sectoriales en materia de unidad de mercado.

3. Impacto macroeconómico de la unidad de mercado

La sobreabundancia normativa supone un claro desincentivo a la inversión extranjera, aumenta la inseguridad jurídica e impide que las empresas puedan beneficiarse de las economías de escala, lo que perjudica la competitividad de nuestra economía y se traduce en destrucción de empleo.

En este contexto, la Ley de Garantía de Unidad de Mercado contribuirá al establecimiento de un entorno económico y regulatorio que favorezca el emprendimiento, la expansión empresarial, la actividad económica y la inversión.

Cuantificar el impacto macroeconómico de esta reforma es un ejercicio de elevada complejidad técnica y sujeto a limitaciones. Los cambios normativos propuestos establecen unas bases adecuadas para que los agentes económicos puedan acometer nuevos proyectos de inversión que se traduzcan en aumentos del empleo y de la productividad. Sin embargo, estos cambios serán desarrollados en mayor o menor medida por los agentes económicos y pueden llevan consigo un período de aprendizaje, lo que dificulta tanto la fijación de objetivos cuantitativos concretos como de un calendario de cumplimiento.

Por otro lado, los modelos utilizados para realizar estas evaluaciones, además de ser simplificaciones de la realidad que tratan de modelizar, poseen dificultades para caracterizar los cambios normativos y traducirlos en inputs cuantificables que permitan simular sus efectos.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el ejercicio concreto de valoración de impacto tiene ventajas que aconsejan presentar resultados cuantitativos. En primer lugar, establecer objetivos cuantificados para las reformas permite precisar los objetivos de la misma y monitorizar sus resultados, de manera que en la medida en que se constate que los objetivos perseguidos no se cumplen en los plazos previstos, puedan adoptarse nuevas medidas para conseguir los fines deseados. Por otro lado, los impactos asociados a las reformas, aún con las limitaciones técnicas detalladas, permiten caracterizar, de una manera sencilla pero cuantificada la ambición asociada a cada medida.

Realizadas estas observaciones, se ha planteado la medición del impacto de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado sobre la economía real como un proceso en dos etapas. En la primera, se ha cuantificado el efecto que la profundización en la unidad de mercado podría tener sobre la productividad total de los factores (PTF) y en una segunda etapa se ha simulado, mediante la utilización de un modelo de equilibrio general para la economía española, la respuesta de las principales variables macroeconómicas ante una perturbación en la PTF.

El modelo REMS

La valoración de los posibles efectos macroeconómicos de la profundización en la unidad de mercado se ha realizado utilizando el modelo REMS[1] (Rational Expectations Model of the Spanish Economy), desarrollado por

[1] Ver Boscá *et al.* (2007).

la Universidad de Valencia en colaboración con el antiguo Ministerio de Economía y Hacienda. REMS es un modelo de equilibrio general para la economía española, basado en un sistema de ecuaciones fundamentadas microeconómicamente que incluye diversas rigideces nominales y reales. Describe una economía pequeña y abierta, donde interactúan los hogares, las empresas, las autoridades económicas y el sector exterior. En el mercado de factores productivos, el capital físico y la energía se intercambian en un contexto perfectamente competitivo. Sin embargo, el mercado laboral presenta imperfecciones en su funcionamiento por la existencia de rigideces asociadas al proceso en la búsqueda de empleo y al de determinación de salarios.

El sector de los hogares se caracteriza por la existencia de dos tipos de consumidores: ricardianos y restringidos de liquidez. Los consumidores ricardianos toman decisiones de consumo y ocio maximizando su utilidad intertemporal. La principal característica de estos consumidores es que suavizan el consumo intertemporalmente, ya que pueden ahorrar en forma de distintos activos (capital, saldos reales y deuda pública o privada). Por su parte, los consumidores restringidos de liquidez no pueden ahorrar en forma de estos activos y, por tanto, consumen fundamentalmente con cargo a su renta corriente.

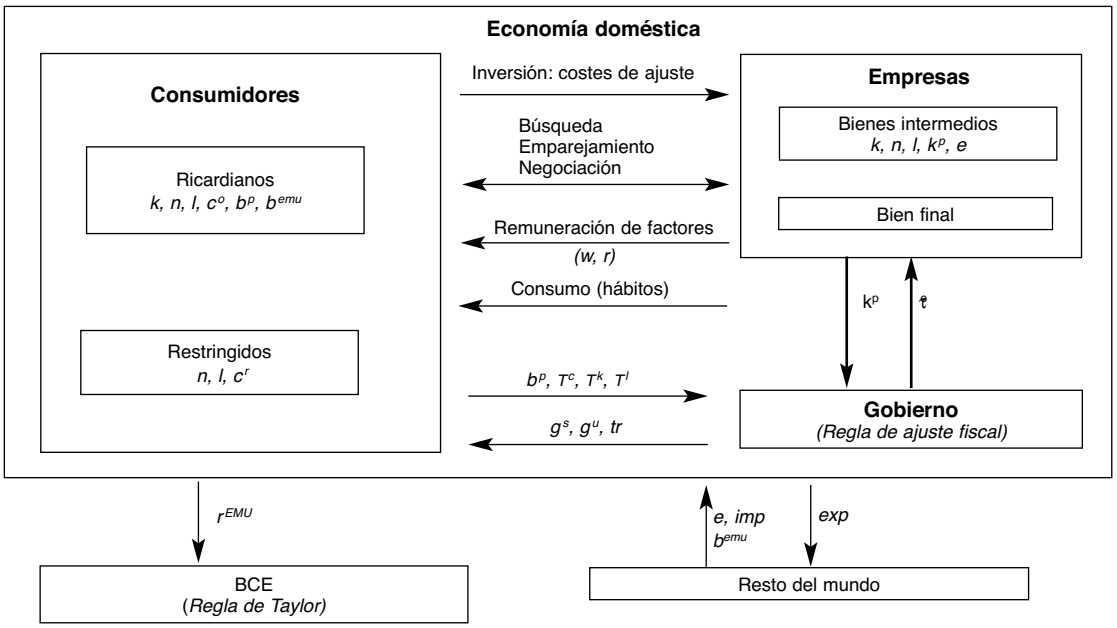
El sector productivo se caracteriza por la existencia de dos niveles distintos. En un primer nivel, un número infinito de empresas que compiten en un marco de competencia monopolística, producen bienes intermedios diferenciados utilizando capital (público y privado), trabajo y energía. Estos bienes diferenciados son utilizados como inputs sustitutivos imperfectos en el segundo nivel de producción, en el que son agregados por agentes productores competitivos para obtener un bien final. Los productores de bienes intermedios resuelven un problema de optimización en dos partes: determinan la demanda óptima de factores, a través de la minimización de costes, y fijan los precios mediante el ajuste del *mark-up* o margen empresarial sobre los costes variables. La formación de precios se realiza según un esquema escalonado o tipo Calvo, en el que las empresas que no pueden ajustar los precios óptimamente en cada período siguen una regla de indexación con la inflación pasada. Como resultado, la inflación se determina de acuerdo a la Nueva Curva de Phillips (Galí y López Salido, 2001) y depende tanto de su valor pasado como de su valor esperado, así como de un factor real, la desviación de los costes marginales respecto al valor deseado en caso de no existir restricciones en la formación de precios.

Las empresas y los hogares interactúan en el mercado de factores. Los consumidores ricardianos toman las decisiones de inversión en capital y lo alquilan a las empresas. En el proceso de inversión existen unos costes de instalación que hacen que el stock de capital no se ajuste inmediatamente a su nivel óptimo. Por su parte, el mercado de trabajo en REMS se modeliza según el paradigma de la búsqueda, basado en la existencia de costes de transacción en el proceso de búsqueda y emparejamiento. Así, en cada período los desempleados realizan actividades de búsqueda con objeto de encontrar los puestos vacantes existentes en la economía. El proceso de búsqueda lleva asociada la existencia de flujos simultáneos de entrada y salida del empleo. Este proceso queda recogido en una función de *matching* o emparejamiento de tipo Cobb-Douglas.

Debido a que la consecución de un emparejamiento tiene unos costes, en forma de consumo de tiempo para las economías domésticas y de recursos reales para las empresas, con cada emparejamiento logrado se generan unas rentas económicas, iguales a la suma de los costes esperados de búsqueda en los que el empresario y el trabajador incurrirían si no se produjese el emparejamiento. La existencia de dichas rentas da lugar a un marco de monopolio bilateral en el que empresa y trabajador cooperan para lograr un emparejamiento mutuamente beneficioso, pero compiten en el reparto del beneficio económico generado por el mismo. Así, la determinación de salarios y horas trabajadas se establece a partir de un proceso de negociación eficiente de tipo Nash entre trabajadores y empresarios. De dicho proceso negociador se obtiene un salario de equilibrio que será una media ponderada entre el máximo salario obtenible (la productividad marginal del trabajo aumentada por los costes

ESQUEMA 1

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL MODELO REMS



FUENTE: Elaboración propia.

esperados de contratación por desempleado) y el salario mínimo aceptable (el salario de reserva, que depende positivamente de las prestaciones por desempleo), siendo la ponderación el poder relativo de negociación de ambas partes o parámetro de Nash.

Por su parte, el Gobierno se enfrenta cada período a una restricción presupuestaria, financiando sus gastos mediante impuestos distorsionantes y deuda, y a una función de reacción que asegura la sostenibilidad intertemporal de la deuda. La política monetaria es gestionada por el Banco Central Europeo a través de movimientos de los tipos de interés, con vistas a un objetivo de estabilidad de precios en la Unión Económica y Monetaria.

Las características de este modelo lo hacen apropiado para la simulación de una gran variedad de perturbaciones, bien debidas a decisiones de política fiscal o monetaria, a reformas estructurales que alteren los mecanismos de formación de precios y salarios o a cambios en las condiciones externas que afecten a la economía española (Esquema 1).

Simulación de la medida

La evaluación de los efectos macroeconómicos del Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado mediante la utilización del modelo REMS se ha realizado en dos etapas. En la primera, se han trasladado los cambios normativos a variables o parámetros del modelo, en particular se han trasladado a la PTF, y en la segunda etapa se ha simulado con REMS el impacto que sobre las principales variables macroeconómicas tendría un *shock* permanente sobre la PTF.

Reducción de cargas administrativas e impulso de la productividad total de los factores

La fragmentación regulatoria supone un aumento de las cargas administrativas para el desarrollo de la actividad económica y la creación de empresas que obstaculiza el crecimiento económico y la creación de empleo. Por ello, para llevar a cabo una medición *ex ante* de los efectos macroeconómicos de estas medidas, se ha supuesto como hipótesis de partida que la profundización en la unidad de mercado debería traducirse en una reducción permanente de las cargas administrativas para el desarrollo de la actividad económica, entendiendo como cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas o los ciudadanos para cumplir con las obligaciones normativas.

En una primera etapa, y teniendo en cuenta los resultados de un estudio publicado en 2012 por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2012), se ha cuantificado el impacto que la consecución de la unidad de mercado efectiva podría tener sobre la reducción de cargas administrativas. En este informe se pone de manifiesto cómo entre las distintas Comunidades Autónomas españolas existen disparidades importantes en las materias regulatorias que afectan al desarrollo de la actividad económica y, por tanto, a las cargas administrativas que estas imponen. Además, las pequeñas empresas son las más perjudicadas por la regulación. Así, López *et al.* (2008) señalan que la OCDE estima un coste por trabajador de las empresas con menos de 20 trabajadores, aproximadamente, cinco veces superior al de las empresas de entre 50 y 499 empleados. Estos resultados tienen importantes implicaciones para nuestra economía, dado que más del 95 por 100 del tejido empresarial español está constituido por pequeñas y medianas empresas (pymes), según cifras del Directorio Central de Empresas de 2012 publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.

AEVAL (2012) analiza los costes de creación de distintos tipos de empresas por regiones. En particular, analiza el coste en cada Comunidad Autónoma de crear la empresa «tipo» que el Banco Mundial analiza en el informe *Doing Business* (empresa de 10 a 50 trabajadores que realiza actividades comerciales o industriales generales inocuas y que no recibe incentivos a la inversión). El Gráfico 1 recoge los costes de tramitación total de creación de la empresa tipo a partir de AEVAL (2012).

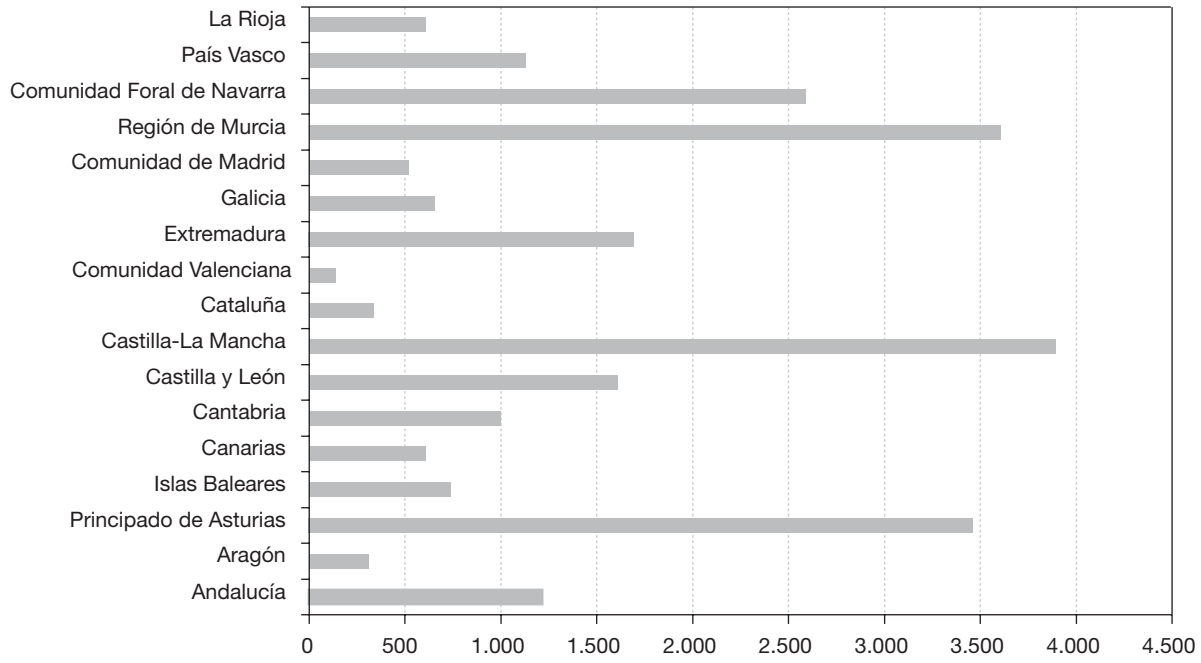
A partir de estos costes se han considerado dos escenarios de impacto del Anteproyecto de Ley de Unidad de Mercado. Un escenario base, en el que se ha supuesto convergencia a la media nacional de los costes de creación de empresas en las regiones cuyos costes están por encima de la media y mantenimiento en su nivel actual de los costes de las regiones que están por debajo de la media, y un escenario optimista, basado en el supuesto de convergencia a la media de las cinco Comunidades Autónomas con menores costes de las regiones cuyos costes son superiores a dicha media y mantenimiento de los que están por debajo de la media. En el escenario base, la reducción de cargas administrativas asociadas a la creación de empresas se estima en un 35 por 100, mientras que en el optimista la reducción alcanza el 50 por 100.

En una segunda etapa, ante la no disponibilidad de mediciones directas sobre el coste de regulación en España, se han utilizado estimaciones indirectas que proporcionan una idea del coste anual que la regulación supone para las empresas españolas, siguiendo la metodología utilizada por López *et al.* (2008) y Cuerpo y Kessler (2011). En efecto, estos trabajos parten de las extrapolaciones que hizo Kox (2005) de las mediciones hechas para Holanda a otros países europeos, entre ellos España, utilizando las diferencias existentes entre los países en el coste de creación de empresas[2]. Para el caso de España el coste asociado a las cargas administrativas asciende al 4,6 por 100 del PIB, solo por debajo del coste estimado para Grecia, Hungría y Polonia. No obstante, como explican

[2] La medición del coste de creación de empresas se ha tomado del informe Doing Business, elaborado por el Banco Mundial.

GRÁFICO 1

COSTES DE CREACIÓN DE EMPRESAS POR CC AA EN 2011
(En euros)



FUENTE: AEVAL (2012)

Cuerpo y Kessler (2011), en España, como en el resto de países de la Unión Europea, no solo existen cargas administrativas derivadas de la regulación nacional sino también cargas derivadas de la regulación europea, representando las nacionales el 60 por 100 del total. Por tanto, la reducción del 35 y del 50 por 100 de las cargas administrativas generada por una mayor unidad de mercado, afectaría al 60 por 100 de las cargas administrativas de carácter nacional, cuantificando así su coste en términos del PIB en un 0,97 por 100, en el escenario base, y en un 1,35 por 100, en el escenario optimista.

La dificultad para realizar estos ejercicios radica en que las cargas administrativas no aparecen explícitamente en el modelo REMS, por lo que es necesario determinar qué variable exógena o perturbación de entre las que aparecen en el modelo debe ser modificada y en qué cuantía. Para ello, se ha considerado que, al igual que en simulaciones realizadas para otros países de la Unión Europea, y para España por López *et al.* (2008) y Cuerpo y Kessler (2011), el coste administrativo que la regulación impone sobre las empresas se compone exclusivamente de los salarios pagados al personal contratado para realizar estas tareas (la identidad que se establece entre costes administrativos y costes salariales es coherente con la metodología que se utiliza para su estimación —el modelo *Standard Cost Model* (SCM)—, que solo en ocasiones concretas tiene en cuenta otros posibles costes, como puede ser el stock de capital necesario

para realizar estas tareas burocráticas o los consumos intermedios). Así, una reducción de las cargas administrativas equivale a un aumento en la productividad de los trabajadores, ya que el personal que antes se dedicaba a cumplir con las cargas ahora queda liberado para dedicarse a actividades productivas. Sin más que dividir la magnitud estimada en el recorte de las cargas administrativas entre el nivel salarial de los individuos, aproximado por la remuneración por asalariado que proporciona la Contabilidad Nacional, se calcula que el número de trabajadores que pasaría a realizar tareas productivas asciende a 349.000, en el escenario base, y a 488.000, en el escenario optimista, lo que supone incrementos respecto del empleo total del 2,11 y 2,96 por 100, respectivamente.

Partiendo de estos resultados, en una tercera etapa se ha llevado a cabo una simulación del posible impacto de la profundización en la unidad de mercado sobre las principales variables macroeconómicas. Este ejercicio se ha realizado con el modelo REMS.

Las cargas administrativas no aparecen explícitamente, ni como variable ni como parámetro en REMS, motivo por el cual ha sido necesario seleccionar una variable que sí aparezca en el modelo y cuya perturbación sea equivalente a una reducción de las cargas administrativas. La variable seleccionada ha sido la PTF. Como se ha señalado anteriormente, la reducción de cargas supondrá una liberación de empleo que podrá dedicarse a actividades productivas. Para traducir este cambio en términos del parámetro exógeno de la función de producción, se ha optado por calcular la relación entre la PTF y el factor trabajo en la función de producción agregada, obteniendo una tasa de equivalencia productiva entre ambas variables. Así, el aumento del trabajo productivo generado por la reducción de cargas (2,11 y 2,96 por 100) puede asimilarse, de manera simplificada, a un *shock* positivo y permanente sobre la PTF del 1,25 por 100, en el escenario base, y del 1,76 por 100 en el optimista. Esta simplificación es coherente con el espíritu de la literatura de crecimiento endógeno, en la medida en que el crecimiento de la PTF suele considerarse endógeno a una serie de variables, entre ellas la proporción de trabajadores dedicados a mejorar las técnicas de producción[3]. Implícitamente se estaría suponiendo que, de la proporción de trabajadores retirada de la satisfacción de restricciones administrativas, una parte engrosa aquellos dedicados a la introducción de innovaciones productivas.

Resultados

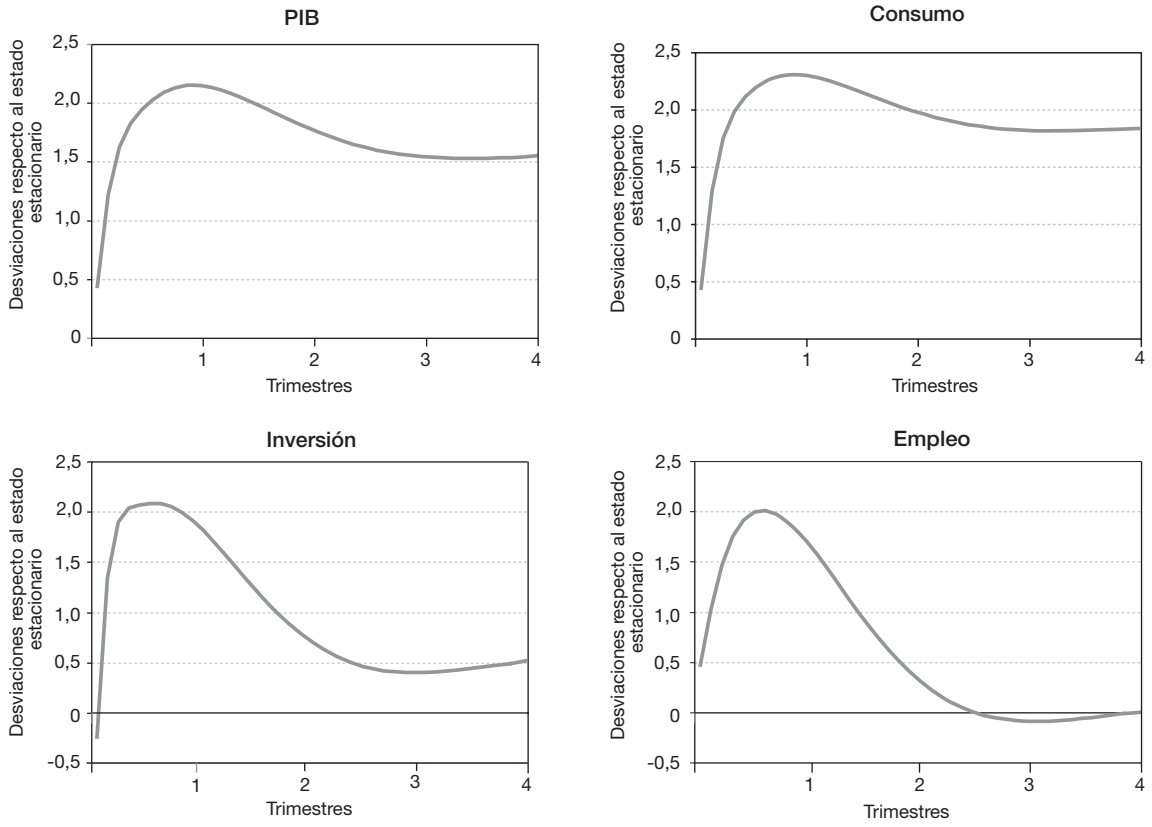
Se han realizado dos simulaciones alternativas en cada uno de los escenarios antes descritos. En una de ellas se considera que el *shock* es permanente y se aplica en su totalidad en el momento de adopción de la medida (*shock instantáneo*), y en la otra se supone que la medida también es permanente pero se introduce progresivamente durante cuatro años (*shock progresivo*).

En términos económicos, el incremento de la PTF incide fundamentalmente sobre las empresas, que experimentarán un aumento de sus márgenes, lo que les permitirá reducir los precios e incrementar la demanda de inversión. La inversión aumentará especialmente durante los primeros años, para alcanzar el nuevo stock de capital óptimo, y a largo plazo volverá al nivel de estado estacionario. La mejora de la productividad total de los factores también dará lugar a un aumento de la demanda de trabajo, medida a través de la tasa de empleo, incrementando así el empleo y, como consecuencia, el consumo de los hogares. A medida que se incrementen la PFT y la demanda de empleo, se producirán incrementos salariales en el proceso de negociación que harán que a largo plazo el empleo retorne al nivel de estado estacionario. Por su parte, el consumo crecerá a largo plazo por el aumento de los salarios, lo que a su vez impulsará el PIB (Gráfico 2).

[3] Numerosos modelos plurisectoriales contienen un sector de innovación intensivo en trabajo, determinándose en dicho sector la tasa de crecimiento de la PTF de la función de producción de otros sectores. En economías unisectoriales puede interpretarse que la capacidad de mejora de los procesos productivos depende, en parte, de la proporción de trabajadores dedicados al mismo y desligados, por tanto, de actividades consuntivas de tiempo y no productivas en sí mismas.

GRÁFICO 2

FUNCIONES IMPULSO RESPUESTA EN EL ESCENARIO BASE CON UN *SHOCK* INSTANTÁNEO



FUENTE: Elaboración propia.

Los efectos positivos son más intensos si el incremento de la productividad total de los factores se realiza de forma instantánea que si se produce de forma progresiva. Esto se debe a que los agentes retrasan sus decisiones hasta que se completa el incremento de la PTF.

En el largo plazo, los resultados obtenidos según el *shock* sea instantáneo o progresivo son muy similares. En el escenario base, si la perturbación es instantánea, el PIB aumenta, transcurridos diez años, un 1,54 por 100 sobre el nivel que tendría de no haberse adoptado la medida y, si la perturbación es progresiva, se incrementa un 1,57 por 100. Este impacto también se puede expresar como un aumento del PIB de aproximadamente 0,15 puntos porcentuales adicionales cada año durante los diez años siguientes a la adopción de la medida. Estos resultados se hallan en línea con otros trabajos de la literatura. Por ejemplo, López *et al*. (2006) encuentran que una reducción de cargas administrativas del 30 por 100 daría lugar a un aumento del PIB del 2,2 por 100 en diez años sobre el nivel que tendría en ausencia de *shock*.

CUADRO 1

ESCENARIO BASE (DESVIACIONES RESPECTO AL ESTADO ESTACIONARIO)

	Año en que se produce el *shock*		Año siguiente		Diez años después	
	Shock instantáneo	*Shock* progresivo	*Shock* instantáneo	*Shock* progresivo	*Shock* instantáneo	*Shock* progresivo
PIB	1,28	0,11	2,05	0,46	1,54	1,57
Consumo privado	1,36	0,59	2,22	0,92	1,85	1,79
Inversión	1,25	-1,16	2,07	-0,52	0,47	0,56
Exportaciones netas (%PIB)	-0,07	0,05	-0,12	0,00	0,03	0,04
Empleo	1,17	0,14	1,97	0,43	-0,03	0,05

FUENTE: Elaboración propia.

Gelauff y Lejour (2006), en un trabajo para el conjunto de países de la Unión Europea, encuentran que el impacto en el largo plazo de una reducción de cargas administrativas del 25 por 100 en el caso de España sería equivalente a un incremento del PIB del 1,7 por 100, respecto al nivel que tendría sin esa reducción de cargas (Cuadro 1).

Por su parte, en el escenario optimista —*shock* permanente positivo sobre la PTF del 1,76 por 100— el impacto a largo plazo sobre el PIB es más elevado, dando lugar a un incremento del 2,2 por 100 respecto del nivel que alcanzaría si no se hubiese adoptado la medida, tanto si el *shock* es instantáneo como si es progresivo (Cuadro 2).

4. Conclusiones

La unidad de mercado constituye un principio económico fundamental para el funcionamiento competitivo de la economía española. No obstante, el marco regulatorio de las empresas españolas es complejo y presenta duplicidades, debido a la abundante producción normativa desarrollada en los distintos ámbitos de las Administraciones Públicas. Dicha complejidad eleva los costes y fragmenta el mercado nacional, dificultando la competencia efectiva, impidiendo aprovechar economías de escala, desincentivando las inversiones, reduciendo la productividad y la competitividad y, en última instancia, frenando el crecimiento económico y la creación de empleo. En este contexto, y ante la necesidad de adoptar medidas que garanticen la unidad de mercado, se ha presentado en Consejo de Ministros el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, dirigido a asegurar la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional. En este artículo se han evaluado, mediante la utilización del modelo REMS, los efectos macroeconómicos que la ley tendría sobre las principales variables macroeconómicas. En una primera etapa, se han trasladado los cambios normativos a variables del modelo, en particular a la PTF, y en una segunda etapa se ha simulado con REMS el impacto que sobre las principales variables macroeconómicas tendría un *shock* permanente sobre la PTF, distinguiendo dos escenarios, uno central y otro optimista. Además, se han llevado a cabo dos simulaciones alternativas en cada uno de estos escenarios, una caracterizada por un *shock* instantáneo y otra por un *shock* progresivo. Los resultados de las simulaciones realizadas, en línea con otros trabajos empíricos publicados, indican que una reducción de las cargas administrativas del 35 por 100 podría llegar a impulsar el crecimiento a largo plazo del PIB entre un 1,2 y un 1,5 por 100, según el *shock* sea instantáneo o progresivo, respectivamente. Si la reducción de cargas ascien-

CUADRO 2

ESCENARIO OPTIMISTA (DESVIACIONES RESPECTO AL ESTADO ESTACIONARIO)

	Año en que se produce el *shock*		Año siguiente		Diez años después	
	Shock instantáneo	*Shock* progresivo	*Shock* instantáneo	*Shock* progresivo	*Shock* instantáneo	*Shock* progresivo
PIB	1,79	0,15	2,88	0,65	2,15	2,20
Consumo privado	1,91	0,82	3,11	1,28	2,59	2,51
Inversión	1,75	-1,62	2,91	-0,72	0,66	0,78
Exportaciones netas (%PIB)	-0,09	0,07	-0,17	0,00	0,04	0,05
Empleo	1,66	0,20	2,79	0,61	-0,04	0,07

FUENTE: Elaboración propia.

de al 50 por 100, el PIB aumentaría, aproximadamente, un 2 por 100 respecto al nivel del estado estacionario, diez años después de la aplicación de la medida.

Referencias bibliográficas

[1] AEVAL (2011): «Evaluación de las tasas administrativas para la creación de empresas: Segundo informe sobre los trámites administrativos para la creación de empresas», Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, E31 2011.

[2] BOSCÁ, J.E.; DOMÉNECH, R.; FERRI, J. y VARELA, J. eds. (2011): *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Palgrave.

[3] BOSCÁ, J.E.; DÍAZ, A.; DOMENECH, R.; FERRI, J.; PÉREZ, E. y PUCH, L. (2010): «A Rational Expectations Model for Simulation and Policy Evaluation of the Spanish Economy», *Series: Journal of the Spanish Economic Association*, vol. 1, nº 1-2, pp. 135-169.

[4] ECONLAW STRATEGIC CONSULTING (2008): «Evolución de la Actividad Regulatoria en España 1978-2007: Descentralización y Comunidades Autónomas», www.econlaw.es.

[5] EL-AGRAA, A. (2004): «The European Union: Economics and Policies», Cambridge University Press, enero.

[6] GALÍ, J. y LÓPEZ-SALIDO, D. (2001): «A New Phillips Curve for Spain». Working Papers 0109, Banco de España.

[7] GELAUFF, G. y LEJOUR, A. (2006): «Five Lisbon Highlights: The Economic Impact of Reaching these Targets», CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB documents nº 104, mayo (versión revisada).

[8] BADINGER, H. (2005): «Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States», *Review of World Economics*, vol. 141, nº 1, pp 50-78, abril.

[9] KESSLER, A. y CUERPO, C. (2011): «Impacto macroeconómico de la Ley de Economía Sostenible», Documentos de Trabajo nº 3, Ministerio de Economía y Hacienda, mayo, Madrid

[10] KOX, H. (2005): «Intra-EU Differences in Regulation-Caused Administrative Burden for Companies», CPB Memorandum, *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, nº 136 (rev. 1), diciembre.

[11] LÓPEZ, P.; ESTRADA, A. y THOMAS, C. (2008): «Una primera estimación del impacto de las cargas administrativas en España», *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto, Madrid.

[12] RIVERA, L. y ROMER, P. (1990): «Economic Integration and Endogenous Growth», *National Bureau of Economic Research,* nº 3528, diciembre.

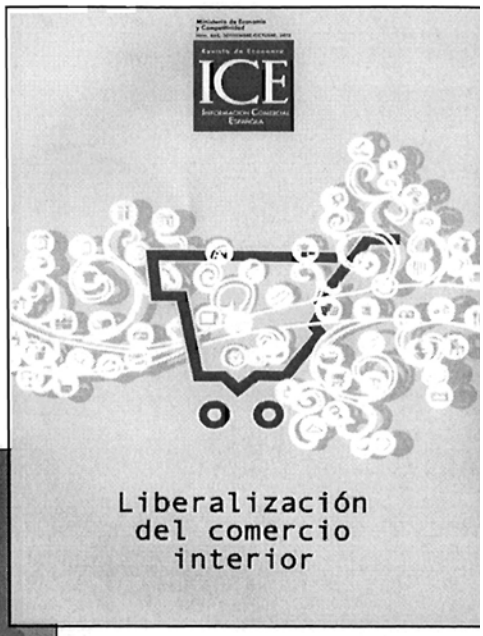
ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Información Comercial Española
Revista de Economía

6 números anuales

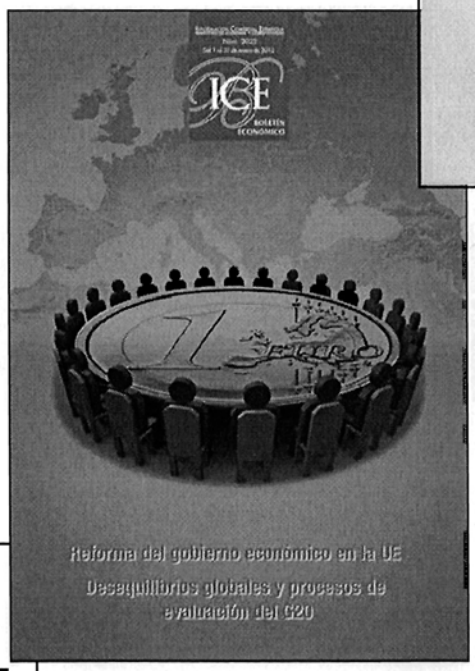
Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales.



Boletín Económico
de Información Comercial Española

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior.



Cuadernos Económicos
de ICE

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica.

José Carlos García de Quevedo Ruiz*
Lucía García Callealta**

EL MERCADO Y OTROS FACTORES DE COMPETITIVIDAD PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES DIRECTAS EXTRANJERAS

En este artículo se analiza la evolución reciente y los determinantes de las inversiones directas extranjeras en el contexto internacional con especial referencia a España. Se presta especial atención a los indicadores de competitividad utilizados por los principales organismos públicos y privados internacionales que abordan este tipo de ejercicio. Estos indicadores influyen, en mayor o menor medida, en las decisiones empresariales de localización, si bien es necesario tener en cuenta otras variables relevantes y factores significativos en estas decisiones como, entre otros, el acceso, tamaño y funcionamiento del mercado, la existencia o no de barreras a la libre circulación de bienes y servicios, los costes relativos, el entorno regulatorio e institucional, la fiscalidad o la naturaleza de la inversión: greenfield*,* joinventure *o, financiera… o en los sectores en los que se desenvuelve la actividad: industriales, tecnológicos o de servicios.*

Palabras clave: *inversiones internacionales, inversión directa extranjera, competitividad internacional, empresas multinacionales, mercado, liberalización comercial, localización empresarial, competencia, promoción, captación, financiación, Invest in Spain, ICEX.*
Clasificación JEL: *D24, F2, F21, F23 , J38, L6, M16, P45.*

---

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Anterior CEO y actual Director Ejecutivo de Invest in Spain en ICEX. Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Economía y Competitividad.

** Ingeniera. Técnica Jefe de Clima de Negocios e Indicadores de Competitividad. Departamento de Información y Estrategia de la Dirección de Invest in Spain del ICEX. España Exportación e Inversiones.

Los autores agradecen la excelente colaboración y contribución a la explotación de las bases de datos a Melani Diaz, Técnica de Financiación y Relaciones con Inversores.

1. Introducción.

Hasta principios de este Siglo XXI las inversiones directas internacionales se concentraban, tanto desde el punto de vista de la emisión como de la recepción, en los países industrializados de la OCDE. Sin embargo, en los últimos años, los países en desarrollo, especialmente los llamados emergentes —BRICS y otras economías dinámicas—, han pasado a ser el destino preferente de las inversiones directas extranjeras. Si en 2005 los países en vías de desarrollo y en transición recibían aproximadamente el 30 por 100 de los flujos totales de inversiones directas extranjeras, en 2012, según los datos provisionales facilitados por UNCTAD, acumularon casi el 60 por 100 del total.

Las inversiones extranjeras procedentes de los países industrializados en las economías en desarrollo y mercados emergentes han permitido introducir tecnología en estos países, ampliar su estructura industrial y de servicios, dinamizar el empleo y la formación laboral y aumentar los salarios, generándose nuevas empresas y conglomerados empresariales locales que, al ganar dimensión y vocación internacional, han necesitado ampliar mercados y mayor acceso a recursos.

Este proceso ha sido determinante en la consolidación, a partir del año 2000, de estas economías al registrar de forma sostenida un crecimiento superior al de los países desarrollados. Este factor asociado a la creciente integración de los países emergentes y en desarrollo en la economía mundial, son las principales causas de que estemos asistiendo, hoy en día, a la expansión internacional acelerada de empresas chinas, indias, rusas o latinoamericanas, las llamadas multilatinas, especialmente grandes empresas de México y Brasil.

De hecho, el stock de inversión extranjera directa emitida por los países en desarrollo y en transición, aunque todavía significativamente inferior al stock procedente de los países desarrollados, se ha más que quintuplicado desde el año 2000, pasando de ser equivalente a 900.000 millones de dólares en el año 2000 a superar los 4.459.000 millones de dólares (billones españoles) en 2012. La inversión exterior emitida con origen en estos países supone, por tanto, aproximadamente el 20 por 100 del total del stock mundial de IDE.

La rápida expansión de las economías emergentes y su consolidación en el comercio internacional ha consolidado nuevas tendencias globales y procesos en la toma de decisiones empresariales de negocio e inversión a nivel mundial. Entre otros, cabe referirse a la articulación de las cadenas globales de valor de producción en varios países, la deslocalización de algunas actividades productivas o tecnológicas; la proliferación de centros de servicios compartidos y de *outsourcing* de negocios o procesos. Por el lado de la demanda, el crecimiento intenso y sostenido en los países en desarrollo ha generado nuevas oportunidades y mercados más amplios.

La economía mundial ha asistido a un redimensionamiento y ampliación de los actores empresariales con capacidad de inversión internacional mediante un aumento significativo de operaciones de inversión, fusiones, adquisiciones, *joint-ventures* y alianzas estratégicas entre empresas transnacionales de distintas nacionalidades y características, y en multitud de sectores: tecnologías de la información y las telecomunicaciones, energía, incluidas las renovables, infraestructura y logística, automoción, bienes de equipo, nanotecnológica, bienes de consumo, medioambiente, biotecnológica y salud, servicios compartidos, etcétera.

Estos nuevos actores empresariales han despertado un creciente interés en el ámbito de las inversiones internacionales por las variables y las condiciones que las empresas tienen en cuenta a la hora de llevar a cabo sus decisiones de inversión. La evaluación y análisis de las mismas se hace más complejo cuando se trata de inversiones internacionales directas en terceros países.

Todas las variables que determinan las decisiones de inversión están interrelacionadas y la competitividad internacional de un país no se mide únicamente por su grado de apertura o por su cuota o posición exportadora de bienes o servicios o por las inversiones recibidas o emitidas en relación con el resto del mundo. Es la competitividad interna y externa de una economía la que, en última instancia, determina la posición competitiva internacional de un país y de sus empresas.

Este artículo centra el análisis en aquellos indicadores de competitividad más relacionados con el tamaño y con el funcionamiento del mercado de bienes y servicios de un país, en este caso España, y en su entorno internacional de referencia. En el segundo apartado se describe la posición de España en el mundo en función del tamaño del mercado, haciendo referencia también a la posición de España como plataforma internacional de negocios en terceros países. El tercer apartado repasa aquellos elementos de regulación y desarrollo de la actividad empresarial en el marco de los análisis llevados a cabo por el Banco Mundial, el World Economic Forum y el International Institute for Management Development, en el contexto de las reformas estructurales que se están llevando a cabo, con especial referencia a las que, como el anteproyecto de Ley de Unidad de Mercado, tienen por objeto un funcionamiento más eficiente de los mercados y facilitar la actividad empresarial dando amplitud, profundidad y agilidad a la misma. En el cuarto apartado se analiza la evolución reciente de las inversiones directas extranjeras en nuestro país durante 2012; finalizando con unas conclusiones a modo de recapitulación.

2. El mercado y la libre circulación de bienes y servicios como factor de competitividad internacional

Cuando una empresa se plantea su expansión internacional a través de inversiones en otros países se hace necesario llevar a cabo comparaciones internacionales entre localizaciones alternativas. Las variables y condiciones a examinar son múltiples y complejas pero se pueden agregar en tres grupos determinantes de la competitividad internacional de un país.

— Un primer grupo se refiere a todo lo relacionado con el *mercado* que determinará la facturación, el núcleo y potencial de negocio de cada empresa, y que incluye tanto la amplitud y profundidad del mercado doméstico en la que se vaya a localizar la empresa, como la posibilidad de exportar o acceder con facilidad a otros mercados exteriores desde la nueva localización.

— Un segundo grupo lo conformaría lo que se suele denominar *clima de negocio* que comprende diferentes aspectos del entorno regulatorio sobre establecimiento de empresas, libre circulación de mercancías y prestación de servicios, mercado de trabajo, requisitos medioambientales, la dotación de infraestructuras, logística y tecnología, la proximidad de centros de excelencia, de I+D+i, cluster o proveedores relevantes. En definitiva, la existencia o no de barreras legales, administrativas o prácticas a la actividad empresarial. En este grupo de puede incluir la situación macroeconómica, la estabilidad de precios y el marco institucional.

— Un tercer grupo de variables lo formarían los factores de *costes*: fiscalidad de las sociedades y del trabajo, costes de transporte y funcionamiento, nivel de salarios y productividad: costes laborales unitarios, alquileres o coste de los espacios industriales, tecnológicos o centros de negocios, disponibilidad de financiación y nivel de incentivos públicos para cada proyecto, entre otros.

España es un mercado muy relevante en el contexto mundial y una plataforma de acceso a terceros mercados de primer nivel. En el Cuadro 1 puede comprobarse que con una población de más de 45.000.000 de habitantes, nuestro Producto Interior Bruto, el flujo de bienes y servicios producidos en un año, sitúa a nuestro país entre las 15 principales economías mundiales pero con una renta per cápita superior, en más del doble o el triple, a la de Brasil, Rusia o México y más de cuatro veces la de China o diez veces la de la India. Es decir, como mercado en términos de poder adquisitivo, España es mayor que muchas de las economías emergentes consolidadas y dinámicas.

En términos de stock de inversiones exteriores recibidas, España se situaba en 2011 entre los diez o quince principales países receptores según datos de la UNCTAD con un stock de 634.500 millones de dólares, algo menor pero equiparable al que reciben países como Canadá, Brasil y Suiza. El stock recibido por España es mayor que el stock recibido por Países Bajos o Irlanda, y muy superior —entre un 30 y un 50 por 100— al recibido por países tan dinámicos como India, México, Polonia o Rusia. Aún más, si se analizan las inversiones realizadas

CUADRO 1

ESPAÑA EN EL MUNDO

PIB			PIB per cápita		Población		IDE Stock MM de dólares			
							Salida		Entrada	
Ranking	País	MM de dólares	*Ranking*	Dólares	*Ranking*	Millones	*Ranking*	MM de dólares	*Ranking*	MM de dólares
1	EE UU	15.094,0	14	48.387	3	325,1	1	3.509,4	1	4.500,0
2	China	7.298,1	80	5.414	1	1.367,0	7	711,8	15	366,0
3	Japón	5.869,5	18	45.920	10	134,9	21	225,8	7	962,8
4	Alemania	3.577,0	20	43.742	14	86,5	6	713,7	3	1.441,6
5	Francia	2.776,3	19	44.008	20	66,6	4	963,8	4	1.372,7
6	Brasil	2.492,9	52	12.789	5	199,7	8	669,7	23	202,6
7	Reino Unido	2.417,6	22	38.592	21	65,3	2	1.198,8	2	1.731,1
8	Italia	2.198,7	25	36.267	22	64,5	17	332,7	12	512,2
9	Rusia	1.850,4	51	12.993	9	147,1	15	457,5	16	362, 1
10	Canadá	1.736,9	9	50.436	33	35,7	10	595,0	10	670,4
11	India	1.676,1	111	1.389	2	1.250,2	22	201,7	29	111,3
12	**España**	**1.493,5**	**27**	**32.360**	**25**	**48,8**	**9**	**634,5**	**11**	**640,3**
13	Australia	1.488,2	6	65.477	44	23,5	14	499,7	14	385,5
14	México	1.154,8	60	10.153	11	116,4	18	302,3	28	112,1
15	Corea del Sur	1.116,2	35	22.778	24	49,4	33	131,7	25	159,3

FUENTE: WEF 2012; IMF(April 2012 edition); WTO; UNCTAD: WIR. 2011.

por las empresas establecidas en España en terceros países, como puede observarse en el cuadro, España supera a todas las economías dinámicas y emergentes. Por ejemplo, España es junto con los EE UU el principal inversor en Latinoamérica.

En el Cuadro 2 se puede completar el análisis anterior con la posición relativa de España en materia de comercio internacional de bienes y servicios, con especial referencia a la llegada e ingresos procedentes del sector turístico.

Como puede observarse, España se sitúa al mismo nivel en cuanto exportación internacional de servicios de países tan renombrados en este sector por su competitividad como India —en servicios empresariales y TICS—, Japón —en servicios tecnológicos— o Países Bajos —en servicios logístico y de transporte—. Si se analizan los ingresos de la balanza de pagos por exportaciones de servicios se puede comprobar que los ingresos por turismo, aun siendo muy importantes en España solo representan algo más del 40 por 100 del total de ingresos del conjunto de los servicios prestados por España en el exterior.

La competitividad exterior de España, es decir, de las empresas establecidas en nuestro país, está siendo reforzada con tres conjuntos de medidas de política comercial orientadas a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas.

— Un primer grupo de medidas están dirigidas a fomentar la financiación exterior de nuestras empresas en sus operaciones comerciales, inversiones y participación en licitaciones en terceros mercados. Para ello, se está reforzando el Fondo para la Internacionalización de la Empresa —FIEM—, el Seguro de Crédito a la Exportación por cuenta del Estado gestionado por CESCE, las líneas de avales y garantías, las líneas de crédito del ICO y la participación de COFIDES, bien directamente o a través del FIEX y FONPYME en numerosos proyectos en el exterior y un mayor aprovechamiento de los fondos multilate-

CUADRO 2

ESPAÑA EN EL MUNDO

País	Comercio de bienes MM de dólares				Comercio de servicios MM de dólares				Turismo			
									Ingresos $		Nº de turistas	
	Ranking	Exportaciones	*Ranking*	Importaciones	*Ranking*	Exportaciones	*Ranking*	Importaciones	*Ranking*	MM	*Ranking*	Millones
EE UU	2	1.480,4	1	2.265,9	1	580,9	1	395,3	1	116,3	2	62,3
China	1	1.898,4	2	1.743,5	4	182,4	3	236,5	4	48,5	3	57,6
Japón	4	822,6	4	855,0	6	142,5	5	165,8	27	11,0	37	6,2
Alemania	3	1.472,3	3	1.253,9	3	253,4	2	289,1	6	38,8	8	28,4
Francia	6	596,1	5	713,9	5	166,6	6	143,5	3	53,8	1	79,5
Brasil	22	256,0	21	236,9	31	36,7	17	73,1	37	6,6	42	5,4
Reino Unido	11	473,2	6	637,8	2	273,7	4	170,4	7	35,9	7	29,2
Italia	8	523,2	8	557,5	13	105,2	10	114,0	5	43,0	5	46,1
Rusia	9	522,0	17	323,8	22	53,3	15	87,9	23	11,4	12	22,7
Canadá	13	452,4	11	462,6	18	74,5	12	99,8	17	16,9	18	16,0
India	19	304,6	12	462,6	8	136,6	7	123,7	16	17,5	36	6,3
España	**17**	**308,7**	**14**	**374,2**	**7**	**140,3**	**14**	**93,2**	**2**	**59,9**	**4**	**56,7**
Australia	21	270,4	19	243,7	23	50,9	18	59,5	8	31,4	40	5,9
México	16	349,6	16	361,1	43	15,3	34	25,1	22	11,9	10	23,4
Corea del Sur	7	555,2	9	524,4	15	93,8	13	98,2	21	12,3	25	9,8

FUENTE: WTO and World Tourism Organization (Tourism Highlights, 2012 Edition.) 2011 Data.

rales disponibles: fondos de la UE en el exterior, del BEI, del BID y otros bancos e instrumentos regionales multilaterales, con la colaboración de España Expansión Exterior.

— Un segundo grupo de medidas de política bilateral serían aquellas iniciativas que incluyen la *negociación de acuerdos de doble imposición internacional* con los principales países inversores en nuestro país, como el recientemente ultimado con EE UU, y que entrará en vigor en los próximos meses o con Alemania, en vigor desde octubre del pasado año 2012.

— El tercer grupo de medidas de política comercial se desarrolla en el marco de la Unión Europea mediante la negociación de *acuerdos de libre comercio con terceros países y regiones.* En esta línea destacan los acuerdos alcanzados, bajo la última presidencia española de la UE, con Perú, Colombia y Centroamérica, que entran en vigor a lo largo de este año; las negociaciones más avanzadas con Canadá o India o las negociaciones recientemente aprobadas con Japón y EE UU. La eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios y a las inversiones, sin duda, reforzará la competitividad internacional de nuestras empresas y generará nuevas oportunidades y acceso a los mercados, coadyuvando a la creación de empleo en nuestro país.

Pero la competitividad externa es solo una cara de la moneda ya que, como la propia UE reconoce, es necesario profundizar en el mercado único de la UE con la liberalización de servicios y un reconocimiento mutuo de las normas y estándares de los distintos países que faciliten la libre circulación de bienes y servicios en toda la UE, reduciendo costes, generando oportunidades de negocios y fomentando la actividad de los emprendedores.

Pero la condición necesaria para maximizar los beneficios y las oportunidades que desde España representa el acceso al mercado de la UE y a otras zonas geográficas, es que las empresas establecidas en España

encuentren un mercado doméstico sin trabas administrativas y orientado a facilitar y promover la actividad empresarial generadora de empleo, el comercio, la producción de bienes y la prestación de servicios.

La apuesta por mejorar la competitividad de nuestro país, que se encuentra en la base del conjunto del Plan Nacional de Reformas, es el objetivo del proyecto de Ley de Unidad de Mercado. El proyecto de Ley recoge una serie de medidas dirigidas a simplificar y racionalizar los trámites administrativos que debe cumplir una empresa para realizar su actividad en España. Entre el conjunto de medidas cabe destacar, por un lado, la licencia única: los productores y prestadores de servicios tendrán que pedir una sola licencia en una Comunidad Autónoma y podrán con ella operar en el conjunto de España. Por tanto, cualquier producto o servicio producido al amparo de cualquier normativa autonómica podrá ser ofertado en todo el territorio nacional sin necesidad de trámite adicional. Con ello, las empresas localizadas en España podrán ganar competitividad aprovechando al máximo las economías de escala que posibilita un mercado interior del tamaño de nuestro país, con más de 45.000.000 de habitantes y que recibe anualmente más de 50.000.000 de turistas.

Además, los operadores podrán acudir directamente a la futura Comisión Nacional de los Mercados y Competencia en el caso de que entiendan que actos o sanciones de las Administraciones públicas vulneran la unidad de mercado y, por tanto, obstaculizan la libre circulación de sus productos o servicios. Se trata de garantizar la efectividad del mercado nacional yendo más allá y con mayores garantías que el reconocimiento mutuo.

Las ventajas de esta iniciativa han sido valoradas positivamente por las empresas estadounidenses, británicas y alemanas establecidas en España, que son las principales inversoras en nuestro país, a través de sus asociaciones y cámaras de comercio presentes en España. Se ha destacado que unas normas más sencillas en todo el mercado nacional e igualdad o equiparación de condiciones entre las distintas CC AA, facilita la creación de empresas y la expansión exterior de las mismas. La disparidad normativa en las distintas autonomías ha sido uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentaron las empresas extranjeras cuando intentaron hacer negocios en el país.

La dimensión, amplitud, profundidad y funcionamiento de los mercados nacionales de bienes y servicios y el acceso a los mercados exteriores es una variable relevante para determinar la competitividad interna y externa de un país y su posición competitiva internacional, pero no es la única. Es necesario incorporar otras variables como hace el Banco Mundial y el World Economic Forum, entre otros, en sus indicadores de competitividad internacional y que se analizan en el siguiente apartado de este artículo.

3. Análisis de indicadores internacionales de competitividad de España

El conjunto de reformas estructurales dirigidas a liberalizar los mercados de bienes y servicios, facilitar la creación de empresas e incentivar a los emprendedores, y a reducir las cargas administrativas, incluido el proyecto de Ley de Unidad de Mercado, puede enmarcarse en la tendencia internacional existente reconocida por los principales indicadores internacionales de competitividad y que se analiza a continuación. Los indicadores se emplean para estudiar resultados económicos e identificar qué reformas en materia de regulación empresarial han tenido éxito, dónde y por qué.

El informe Doing Business del Banco Mundial: regulaciones inteligentes para pequeñas y medianas empresas.

El Banco Mundial elabora desde el año 2003 el informe *Doing Business*, que tiene como objetivo evaluar, de manera comparativa, la regulación relativa a la apertura y operativa de una pequeña o mediana empresa en 185 países y su desenvolvimiento en el entorno económico nacional. La última edición del *Doing Business 2013: regulaciones inteligentes para pymes*, se publicó en octubre de

2012, incorporando las medidas adoptadas por los países y en vigor, con datos referidos al período entre la primavera de 2011-2012.

El Banco Mundial lleva a cabo un análisis basado, por un lado, en las medidas implementadas por los distintos países y, por otro, en base a unas encuestas realizadas hasta el primer trimestre de cada año. En el caso de España, para elaborar estas encuestas el Banco Mundial cuenta con entidades y prescriptores españoles profesionales de la consultoría, abogacía, registradores, empresas especializados en distintas materias o sectores relacionados con los indicadores objeto de análisis.

La edición del informe del Banco Mundial, publicada en octubre de 2012, cubre las regulaciones que influyen en 11 áreas del ciclo vital de una empresa: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de inversores, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos, resolución de la insolvencia y empleo de trabajadores. Los datos sobre empleo de trabajadores no figuran en la clasificación del último año en facilidad para hacer negocios en ningún país.

- Complejidad y costo de los procesos regulatorios

— Apertura de una empresa: procedimientos, tiempo, costo y requisito de capital mínimo.

— Manejo de permisos de construcción: procedimientos, tiempo y costo.

— Obtención de electricidad: procedimientos, tiempo y costo.

— Registro de propiedades: procedimientos, tiempo y costo.

— Pago de impuestos: pagos, tiempo y tasa de impuesto total.

— Comercio transfronterizo: documentos, tiempo y costo.

— Contrato de trabajadores: este indicador no se ha utilizado para la clasificación de la edición sobre 2012.

- Fortaleza de las instituciones

— Obtención de crédito: leyes de garantía sobre bienes muebles y sistemas de información crediticia.

— Protección de los inversores: divulgación y responsabilidad por transacciones entre partes vinculadas.

— Cumplimiento de contratos: procedimientos, tiempo y costo para resolver una disputa comercial.

— Resolución de la insolvencia: tiempo, costo, resultado y tasa de recuperación.

Las principales conclusiones de esta edición serían:

- A lo largo de estos diez años, 180 economías han implantado cerca de 2.000 reformas regulatorias en materia empresarial, según las mediciones de *Doing Business.*
- Europa oriental y Asia central fueron las que mejoraron en mayor medida, superando a Asia oriental y el Pacífico como la segunda región más favorable para las empresas, según los indicadores de *Doing Business*. Las economías de altos ingresos de la OCDE siguen contando con las regulaciones más favorables para las empresas.
- Las prácticas regulatorias en materia empresarial han ido convergiendo lentamente, a medida que unas economías que inicialmente presentaban un rendimiento pobre iban reduciendo distancias con otras economías de mejor comportamiento. Entre las 50 economías con las mejoras más importantes desde 2005, se observa que la mayor parte (un tercio) procede de África Subsahariana.
- En cuanto a las categorías de prácticas regulatorias en materia empresarial que estudia *Doing Business*, la convergencia ha sido mayor en las áreas que atañen a la complejidad y el costo de los procesos regulatorios (apertura de una empresa, registro de propiedades, permisos de construcción, conexiones eléctricas, pago de impuestos y de comercio transfronterizo), que en aquéllas relacionadas con la fortaleza de las instituciones (cumplimiento de contratos, regímenes de insolvencia, información crediticia, derechos de acreedores y prestamistas y protección de accionistas minoritarios).
- Dos tercios de las cerca de 2.000 reformas registradas en *Doing Business* se centraron en la reducción de la complejidad y el costo de los procesos regulatorios.

• Un *corpus* de investigación creciente ha permitido observar los efectos de conseguir regulaciones empresariales más sencillas con diversos resultados económicos, como por ejemplo la agilización de la creación de empleo y de nuevas empresas.

El informe del Banco Mundial muestra que, en el transcurso del último año o período de referencia, 108 economías implementaron 201 reformas que facilitaron a los emprendedores locales el hacer negocios. Europa oriental y Asia central registraron el mayor porcentaje de economías con reformas regulatorias, el 88 por 100 de las economías de la región reformaron como mínimo en una de las áreas medidas por el *Doing Business.* El informe señala que las economías europeas con dificultades fiscales están trabajando para mejorar las regulaciones y para hacer negocios, con el fin de establecer bases sólidas para un crecimiento a largo plazo.

• Singapur ocupa la cabeza de la clasificación en la facilidad de hacer negocios por séptimo año consecutivo.

• Entre las diez mejores también se encuentran economías que cuentan con un marco regulatorio favorable para hacer negocios, tales como Hong Kong SAR (China); Nueva Zelanda, Estados Unidos, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, República de Corea y Australia.

• Los países de Europa del este y Asia central son los que han hecho más progresos. Polonia, Sri Lanka, Uzbekistán, Burundi, Costa Rica, Mongolia, Grecia, Serbia y Kazajistán se encuentran entre las economías que más progresaron en la facilidad de hacer negocios en el último año.

• En las últimas posiciones están la República Centroafricana, Chad, el Congo, Eritrea y la República Democrática del Congo. El país no africano peor situado es Venezuela, en el puesto 180º.

Resultados para España:

— España se ha mantenido en 2012 en el puesto 44º. Este puesto sitúa a España entre el 25 por 100 de las economías más favorables al desarrollo de actividades empresariales, por delante de países como Polonia (55º), Luxemburgo (56º) o Italia (73º). En el Cuadro 3 se puede analizar la posición de España en cada uno de los principales indicadores utilizados por el Banco Mundial y en relación a los países de nuestro entorno.

CUADRO 3

INDICADORES SOBRE ESPAÑA DEL BANCO MUNDIAL

Indicador	*Ranking* 2013	Media UE-27
Doing Business	**44**	**–**
Apertura de un negocio	136	74
Manejo de permisos de construcción	38	69
Obtención de electricidad	70	74
Registro de propiedades	57	62
Obtención de crédito	53	54
Protección de los inversores	100	68
Pago de impuestos	34	62
Comercio transfronterizo	39	36
Cumplimiento de contratos	64	47
Resolución de la insolvencia	20	36

FUENTE: Doing Business del Banco Mundial 2012.

— Las mejores notas las obtiene en: resolución de insolvencias (20º), facilitar el pago de impuestos (34º), manejo de permisos de construcción (38º) y comercio internacional transfronterizo (39º).

— España ha hecho progresos en dos de ellos: el comercio internacional (con el uso de declaraciones electrónicas de aduanas que agilizan las importaciones) y la resolución de insolvencias (con las reformas de la Ley concursal de 2011). El informe cita, además, la suspensión del límite al encadenamiento de contratos temporales.

— Se obtienen posiciones más discretas en: facilitar la obtención de crédito (53º), registro de propiedades (57º) y cumplimiento de contratos (64º). Se obtienen posiciones más bajas en: facilitar la apertura de negocios (136º), protección de los inversores (100º) y facilitar el acceso a la electricidad (70º). Hay que destacar, sin embargo, que el empeoramiento del *ranking* es simplemente debido al progreso más rápido de la media de los países, ya que los valores absolutos que registra España no han

empeorado y, por ejemplo en protección de los inversores, España se sitúa en igualdad con Alemania y Austria.

Las reformas que ha acometido España y que se han tenido en cuenta por el Banco Mundial para el informe *Doing Business* han sido:

— Comercio transfronterizo: España ha reducido el tiempo para importar implementando el uso de la presentación electrónica de las declaraciones aduaneras y mejorando el intercambio de información entre las aduanas y otros organismos.

— Resolución de la insolvencia: España ha reforzado su proceso facilitando trámites y ofreciendo más protección para acuerdos de refinanciación, lo que permite la conversión de la reorganización en liquidación en cualquier momento, haciendo posible la exención de la paralización en ciertas circunstancias y que permite al juez determinar si un activo de la empresa insolvente es necesario para su operación.

— Contrato de trabajadores: España ha autorizado temporalmente encadenar ilimitadamente contratos temporales.

El informe *Doing Business* del Banco Mundial es muy escueto en cuanto a apreciaciones cualitativas, descripciones o recomendaciones. Por otra parte, su metodología refleja la evolución y las reformas llevadas a cabo por todos los países, por lo que al ser indicadores dinámicos puede resultar que incluso con avances y medidas de mejora en un país, la profundidad y mejora de otros países haga que el país objeto de análisis presente ese año una posición inferior a pesar de las mejoras introducidas.

El informe The Global Competitiveness Report del World Economic Forum

El World Economic Forum —localizado en Ginebra, Suiza— publica de manera anual, en torno al mes de septiembre de cada año, el informe *The Global Competitiviness Report* (GCR), en el que se analizan las economías de 144 países a partir de 12 factores —los cuales, a su vez, engloban más de 100 subindicadores—, obteniéndose así una completa descripción del clima de negocios y de la competitividad de los países.

Los 12 factores analizados en el informe son los siguientes:

1. Instituciones
2. Infraestructuras
3. Estabilidad macroeconómica
4. Salud y educación primaria
5. Educación superior y formación
6. Eficiencia en el mercado de bienes
7. Eficiencia en el mercado laboral
8. Sofisticación mercados financieros
9. Disponibilidad de la tecnología
10. Tamaño de mercado
11. Sofisticación de los negocios
12. Innovación

El World Economic Forum utiliza una metodología mixta basada en datos estadísticos nacionales e internacionales y en una encuesta entre altos ejecutivos representativos de la estructura empresarial de cada país. En el caso de España, el WEF colabora con el IESE para llevarlo a cabo.

El Global Competitiveness Report se elabora a partir de una encuesta realizada a más de 13.000 ejecutivos de empresas multinacionales y de datos obtenidos de fuentes de relevancia internacional; resulta una herramienta de estudio útil para *policymakers*, empresarios y académicos de cara a la identificación y la evaluación de las diferentes medidas e iniciativas que deben ser llevadas a cabo para mejorar el clima de negocios.

El GCR mide la competitividad de los países a través de los 12 ámbitos descritos, siendo la competitividad entendida como la «capacidad de un país para mantener de manera sostenible su crecimiento y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos».

La última edición del Global Competitiveness Report 2012-2013 del WEF se publicó en septiembre del pasado año. Los aspectos más relevantes de la última edición analizada son los siguientes:

— La brecha de competitividad entre los países europeos es cada vez mayor. Persiste la brecha global en competitividad en un *ranking* liderado por Suiza, Singapur y Finlandia.

— A pesar de su descenso en el *ranking* global, EE UU sigue siendo una potencia mundial en innovación.

— La República Popular China es la más competitiva de todos los grandes mercados emergentes (BRICS), mientras India y Rusia caen.

Por cuarto año consecutivo, Suiza ocupa el primer puesto del ranking de este Informe de Competitividad Global. Las fortalezas más notables de este país están relacionadas con la innovación, la preparación tecnológica y la eficiencia del mercado laboral, donde encabeza el *ranking*. Las instituciones de investigación científica de Suiza se encuentran entre las mejores del mundo, y la estrecha colaboración entre los sectores académico y empresarial, junto con el alto gasto de compañías en I+D, aseguran que gran parte de esta investigación se traduce en productos y procesos que se refuerzan con una fuerte protección de la propiedad intelectual. Esta capacidad de innovación robusta es capturada por su alta tasa de patentes (séptima a nivel mundial).

Singapur se mantiene en el segundo puesto y Finlandia, en el tercer puesto, se sitúa ahora por delante de Suecia (cuarto).

Estos y otros países del norte y oeste de Europa dominan los diez primeros puestos, con los Países Bajos, Alemania y Reino Unido en los puestos 5º, 6º y 8º respectivamente. Estados Unidos (7º), Hong Kong (9º) y Japón (10º) completan la clasificación de las diez economías más competitivas.

El Informe indica que Suiza y otros países del norte de Europa han sabido consolidar sus fortalezas competitivas a pesar de la crisis financiera y la desaceleración económica que comenzó en 2008. Por otro lado, los países del sur de Europa: España (36º), Italia (42º), Portugal (49º) y, en especial, Grecia (96º) siguen sufriendo debilidades competitivas en términos de desequilibrios macroeconómicos, dificultades de acceso a la financiación, mercados laborales rígidos y déficit de innovación.

Estados Unidos, a pesar de contar con un índice de competitividad global mayor al del año pasado, sigue cayendo por cuarto año consecutivo y baja dos puestos más, hasta el séptimo puesto. Además de la creciente vulnerabilidad macroeconómica, algunos aspectos del entorno institucional del país siguen preocupando a los líderes empresariales, sobre todo en términos de la baja confianza en los políticos y la sensación de falta de eficiencia del Gobierno. En una nota más positiva, el país sigue siendo una potencia mundial en innovación y el funcionamiento de los mercados sigue siendo eficiente.

Las grandes economías emergentes (BRICS) muestran distintos rendimientos. A pesar de un ligero descenso en el ranking de tres puestos, la República Popular China (29º) sigue estando a la cabeza del grupo. En cuanto al resto, sólo Brasil (48º) sube este año, mientras que Sudáfrica (52º), India (59º) y Rusia (67º) sufren pequeños descensos en el *ranking*.

Detrás de Singapur varias economías asiáticas obtienen excelentes resultados, con Hong Kong (9º), Japón (10º), Taiwán (13º) y la República de Corea (19º) entre los 20 mejores.

En Oriente Medio y África del norte, Catar (11º) lidera la región, mientras que Arabia Saudí se mantiene entre los 20 mejores (18º). Los Emiratos Árabes Unidos (24º) mejoran su rendimiento, mientras que Kuwait (37º) desciende ligeramente. Marruecos (70º) y Jordania (63º) mejoran ligeramente. En el África Subsahariana, Sudáfrica (52º) y Mauricio (54º) aparecen en la mitad superior del *ranking*. Sin embargo, la mayoría de los países de la región siguen necesitando realizar esfuerzos generalizados para mejorar su competitividad.

En Latinoamérica, Chile (33º) se mantiene a la cabeza y países como Panamá (40º), Brasil (48º), México (53º) o Perú (61º) han visto mejorada su competitividad. Colombia permanece estable (69º).

Los países menos competitivos del mundo son países pertenecientes al África Subsahariana y, en menor medida, países centroamericanos.

En el Cuadro 4 se puede analizar los resultados para España recogidos en «The Global Competitiveness Report» del World Economic Forum publicado en 2012.

España ha permanecido estable en el puesto 36º, que ocupaba el año anterior.

Entre los elementos que favorecen la competitividad española, los autores señalan la calidad «de talla mundial» de sus infraestructuras de transporte, que ocupan el déci-

CUADRO 4

INDICADORES PARA ESPAÑA DEL INFORME DE COMPETITIVIDAD GLOBAL, 2012

Indicador / Pillar	Posición	Por delante de:		Por detrás de:	
Instituciones	48	Polonia, 55;	Italia, 97	Bélgica, 27;	Francia, 32
Infraestructura	10	EE UU, 14;	Italia, 28	Francia, 4;	Reino Unido, 6
Macroeconomía	104	Reino Unido, 110;	EE UU, 111	Francia, 68;	Italia, 102
Salud y educación primaria	36	Israel, 40;	Polonia, 43	Francia, 21;	Italia, 25
Educación superior y formación	29	Polonia, 36;	Italia, 45	Reino Unido, 16;	Francia, 27
Eficiencia del mercado de bienes	55	Italia. 65;	Brasil, 104	Irlanda, 9;	Francia, 46
Eficiencia del mercado laboral	108	Portugal,	123; Italia, 127	Irlanda, 16;	Francia, 66
Desarrollo del mercado financiero	82	Irlanda,	108; Italia, 111	Israel, 17;	Francia, 27
Preparación tecnológica	26	Israel, 29;	Italia, 40	Francia, 14;	Bélgica, 22
Tamaño del mercado	14	Polonia, 19;	Irlanda, 56	Alemania, 5;	Francia, 8
Sofisticación de negocios	32	R. Checa, 35;	Polonia, 60	Irlanda, 18;	Francia, 21
Innovación	35	Italia, 36;	Polonia, 63	Francia, 17;	Irlanda, 21

FUENTE: World Economic Forum. Suiza.

mo puesto absoluto, el tamaño de su mercado (14º), así como las altas tasas de matriculación en educación superior (18º), lo que proporciona una amplia fuente de trabajadores cualificados, que si se moviliza apropiadamente ayudaría en la muy necesaria transición de España hacia actividades de mayor valor añadido.

A pesar de estas fortalezas «la competitividad española se ve perjudicada por sus desequilibrios macroeconómicos», advierte el informe del pasado año, que señala a España como el décimo peor país en control del déficit, ocupando el puesto 135º entre los 144 países analizados, mientras que es el 112º en control de la deuda pública, lo que, sumado a las dificultades del sector financiero, generaba dificultades en el acceso del país a los mercados internacionales de capitales a costes asequibles.

Por otro lado, el informe apuntaba que, a pesar de haberse registrado una ligera mejoría, el mercado laboral español continúa siendo muy rígido, aunque destaca que las recientes reformas estructurales, tanto en el sistema bancario como en el mercado laboral, deberían contribuir a afrontar estas debilidades una vez que se implementen, y las medidas se hayan consolidado y aplicado a medio plazo.

El informe World Competitiveness Yearbook del IMD

El *World Competitiveness Yearbook* (WCY) es elaborado por el (IMD) International Institute for Management Development —ubicado en Lausanne, Suiza— es uno de los principales estudios de la competitividad a nivel mundial que constituye un referente sobre la materia tanto para el sector empresarial como para el sector público y organismos internacionales.

El WCY está basado en 2/3 de datos estadísticos internacionales y en 1/3 de datos recogidos de una encuesta de opinión realizada a 4.200 directivos. Se suele publicar en mayo de cada año. A la hora de elaborar este artículo, marzo de 2013, aún no se había publicado la edición de 2013 referida al ejercicio 2012.

El estudio analiza, de manera comparada, la competitividad de 59 economías a través de más de 329 indicadores, agrupados en cuatro apartados:

a) Desempeño económico: crecimiento económico, comercio internacional, inversión internacional, empleo y precios.

b) Eficiencia del Gobierno: finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación de los negocios y marco social.

c) Eficiencia en los negocios: productividad, eficiencia, mercado de trabajo, finanzas, prácticas de gestión, aptitudes y valores.

d) Infraestructuras: infraestructuras básicas, tecnológicas, científicas y de capital humano, salud y medioambiente.

Cada una de las cuatro grandes categorías mencionadas tiene, a su vez, cinco «subfactores que se indican a continuación de cada epígrafe», y cada uno de ellos pesa lo mismo, un 5 por 100, para la elaboración del indicador, si bien cada uno puede elaborarse con más criterios que otro. Para la recopilación de datos en España y la elaboración de las encuestas el IMD cuenta con la colaboración de la CEOE para que, a través de sus asociaciones sectoriales, pueda llegar a las empresas participantes en la encuesta.

Los países más competitivos en la edición de 2012 referido al ejercicio 2011 para el IMD son: Hong Kong, Estados Unidos y Suiza. Según esta entidad, Estados Unidos se mantiene en el centro de la competitividad mundial por su poder económico, el dinamismo de sus empresas y su capacidad para innovar.

Las naciones más competitivas en Europa son Suiza (3º), Suecia (5º) y Alemania (6º), destacando por sus exportaciones orientadas a las manufacturas y su disciplina fiscal. Mientras tanto, Irlanda (20º) e Italia (40º) parecían mejor equipadas para la recuperación que España (39º), Portugal (41º) y Grecia (58º) que a finales de 2001 presentaban importantes desequilibrios macroeconómicos e incertidumbres en los mercados financieros y de capitales.

Las economías emergentes no fueron inmunes a los efectos de la crisis económica de 2010-2011: China (23º), India (35º) y Brasil (46º) han caído en los rankings, mientras que Rusia (48º) ha subido un puesto. Todas las economías asiáticas han caído excepto Hong Kong (1º), Malasia (14º) y Corea (22º). Latinoamérica también tuvo un año difícil, siendo México el único país que no descendió puestos en el *ranking*.

España descendió en 2011 cuatro puestos en el *World Competitiveness Yearbook* (WCY) del IMD, pasando del 35º al 39º lugar. De las cuatro categorías principales que conformaban el informe, España destacaba en la de «infraestructuras», en la que ocupa el puesto 27º del *ranking*. En el apartado de «comportamiento económico» nuestro país se situaba en el puesto 51º, cuando en 2008 era el 30º. En la «eficiencia del Gobierno» España ocupa el 40º lugar, mientras que en «eficiencia empresarial», ocupa el 46º. Dentro de los subfactores destaca las débiles posiciones en mercado laboral (posición 53ª), la situación de empleo (54ª), las finanzas públicas (56ª en el *ranking*) y la gestión (54ª).

Según el IMD, si bien es cierto que la economía española se ha visto deteriorada en el último año, la crisis española se debía más a una falta de optimismo de sus empresas que al potencial de su economía. Así, las debilidades en cuanto al paro y desempleo, déficit y deudas públicas o políticas del banco central, se contrarrestan con otros atractivos considerables que la colocan en el puesto 39º de 59 naciones, por delante de otros como Italia, Portugal, Grecia, Rusia y Brasil. El informe cuenta también esos puntos de mayor atractivo que proporciona la economía española al exterior, como son «las infraestructuras físicas y tecnológicas, el capital humano sobrecualificado, la mentalidad abierta de los españoles y los ejecutivos de las empresas».

Lo que es relevante de este informe del IMD es que describía, en mayo de 2012, los retos pendientes de la economía española para 2012: *i)* desarrollar una Administración pública más eficiente y efectiva; *ii)* completar la reforma del sistema financiero; *iii)* asegurar la unidad del mercado nacional y reducir las cargas administrativas; *iv)* fomentar la internacionalización de las pymes y; *v)* aproximar la educación y capacitación profesional a las necesidades del mercado laboral.

En mayo de 2013 se ha publicado una nueva edición de este anuario. Como consecuencia de la recesión eco-

nómica y el aumento del desempleo, sobre todo juvenil y de larga duración, y de la situación de las finanzas públicas, el indicador global sobre la posición de España ha pasado a ser el 45º. El descenso en la posición de España está en línea con el que han sufrido el conjunto de los países de nuestro entorno en la zona euro, con excepción de Alemania. Si bien es cierto que en el caso de Italia, España y Portugal el descenso ha sido más intenso debido fundamentalmente a los datos de crecimiento del PIB, la elevada tasa de desempleo y a la situación de las finanzas públicas. Los retos que plantea el IMD para España son similares a los del pasado año, añadiendo la reforma de las pensiones, en la medida en que las reformas aún no habrían dado los resultados completos que se esperan de ellas y se espera una profundización o mejora de las mismas en algunos casos por parte de las empresas.

Los factores que más incidencia han tenido han sido: la tasa de desempleo, las finanzas públicas (déficit, deuda pública), el mercado laboral (relaciones laborales, formación profesional) y prácticas empresariales (emprendimiento y responsabilidad social corporativa). Mientras que los más positivos han sido: inversión internacional (inversión exterior), precios (alquiler de oficinas), marco social (igualdad de género), productividad y eficiencia (productividad laboral), infraestructuras básicas (aeropuertos, autovías), infraestructuras tecnológicas (ingenieros, banda ancha, exportaciones) y salud y medioambiente (esperanza de vida, infraestructuras sanitarias, plantas de tratamiento de aguas).

Si se observa el conjunto de medidas de política económica y reformas estructurales implementadas en España durante el pasado año, así como las que están en avanzado estado de tramitación, se podría concluir que prácticamente se ha dado respuesta a la mayoría de los retos identificados para mejorar la competitividad de la economía y de las empresas españolas. De hecho, buena parte de estas medidas y reformas han empezado a tener resultados concretos: la reforma y saneamiento del sistema financiero; la corrección de los desequilibrios del sector exterior y las medidas de política comercial, apuntadas en el apartado anterior y orientadas a la internacionalización y a la financiación de las actividades de las pymes en el exterior; los avances en el proceso de consolidación fiscal y la reforma del sector público a todos los niveles, y el anteproyecto de Ley de unidad de mercado y la liberalización del comercio y los servicios, representan los fundamentos en los que se basa la competitividad interna y externa de nuestras empresas, tanto españolas como extranjeras establecidas en España, requisito indispensable para sentar las bases de la recuperación económica y la generación de empleo a corto y medio plazo.

4. Análisis de la inversión directa extranjera recibida por España en 2012

Los datos oficiales en España sobre Inversión Directa Extranjera proceden del Registro de Inversiones Exteriores de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Economía y Competitividad; a mediados de marzo se publicaron los datos referidos al ejercicio 2012 y los datos de esta fuente utilizados en este artículo se pueden obtener en *http://datainvex.comercio.es/*

Adicionalmente, la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) publica cada año, a mediados de junio, el *World Investment Report* con las estadísticas internacionales sobre la materia. No obstante, esta organización internacional adelanta en enero el *Global Investment Trends Monitor* que hizo públicos unos resultados provisionales referidos al conjunto del año 2012 a partir de la proyección anual de los datos definitivos de los tres primeros trimestres del pasado ejercicio. Estos datos son revisados y modificados en su Informe anual cuya edición de 2013 se hizo pública el pasado 26 de junio y se incorporan en este apartado del artículo.

Si bien los datos que ofrece la UNCTAD están coordinados con los que posee el Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Competitividad, la fuente directa de los estadísticas que ofrece esta organización internacional es el Banco de España, por lo que pueden existir divergencias, a veces notables, entre las cifras ofrecidas por el Registro de Inversiones Exteriores

CUADRO 5

ENTRADA DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA. PAISES SELECCIONADOS, 2011-2012
(Miles de milones de dólares y tasa de crecimiento en %)

	2011	2012	%		2011	2012	%
Mundo	**1.651,5**	**1.350,9**	**-18,2**	**América Latina**	**249,4**	**243,9**	**-2,2**
UE	**441,5**	**258,5**	**-41,4**	México	21,5	12,7	-40,9
Bélgica	103,3	-1,6	–	Brasil	66,7	65,3	-2,1
Países Bajos	17,2	-0,2	–	Chile	22,9	30,3	32,3
Reino Unido	51,1	62,4	22,1	Colombia	13,4	15,8	17,9
Francia	38,5	25,1	-34,8	Perú	8,2	12,2	48,8
Alemania	48,9	6,6	-86,5	**Asia**	**436,2**	**406,8**	**-6,7**
España	26,8	27,8	3,7	China	124,0	121,1	-2,3
Italia	34.3	9,6	-72,0	Hong Kong	96,1	74,6	-22,4
Polonia	18,9	3,4	-82,0	India	36,2	25,5	-29,6
Suiza	11,8	3,6	-69,5	Corea	10,2	9,9	-2,9
Rusia	55,1	51,4	-6,7	Australia	65,3	57,0	-12,7
Turquía	16,1	12,4	-23,0	Singapur	55,9	56,7	1,4
Ucrania	7,2	7,8	8,3	**África**	**47,5**	**50,1**	**5,5**
EE UU	**226,9**	**167,6**	**-26,2**	Nigeria	8,9	7,1	-20,2
Canadá	41,4	45,4	9,6	Sudáfrica	6,0	4,6	-23,3

FUENTE: UNCTAD. WIR, June 2013.

y las que hace públicas la UNCTAD. La razón de esta discrepancia es metodológica, mientras que el Registro de Inversiones Exteriores contabiliza principalmente participaciones en capital, el Banco de España considera como Inversiones Extranjeras Directas también los flujos de operaciones financieras (financiación entre empresas del grupo, las reinversiones de beneficios).

El análisis de las inversiones extranjeras en España y de la presencia de empresas extranjeras en nuestro país se puede llevar a cabo en base a distintas fuentes públicas y privadas. El número de empresas extranjeras de una determinada nacionalidad en España y el empleo que generan, son datos difíciles de obtener dadas las diferentes fuentes estadísticas disponibles y los distintos criterios utilizados: Registro de Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad, Instituto Nacional de Estadística, Bases de Datos FDI Markets y Orbis o fuentes nacionales del país o Asociaciones y Cámaras empresariales.

UNCTAD: estadísticas de inversión directa extranjera en el mundo

La UNCTAD, en su World Investment Report de junio de 2013, registra un descenso generalizado de los flujos de inversión directa extranjera mundial durante 2012. La UNCTAD estima que los flujos de IDE recibida en el mundo durante 2012 ascendieron a unos 1.351.000 millones de dólares, lo que supone un descenso del 18,2 por 100 respecto al año anterior. Este descenso se constata tanto en los flujos de inversión exterior recibidos por los países industrializados que cayeron un 31,6 por 100 respecto a 2011, como por los recibidos por las economías en desarrollo y en transición que cayeron un 4,4 por 100 respecto a los flujos recibidos en el pasado año 2011. Esta evolución por países se puede analizar en el Cuadro 5.

Es especialmente significativo constatar el descenso sufrido por los flujos recibidos por los países europeos,

CUADRO 6

INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA EN ESPAÑA
(Millones de euros 2012)

	Inversión bruta			Inversión neta		
	Total	No ETVES	ETVE	Total	No ETVES	ETVE
2011	29.723	23.615	6.108	25.651	19.676	5.974
2012	18.403	13.460	4.942	-2.448	9.602	-12.050

FUENTE: Elaboración propia.

que han registrado en conjunto una caída del algo más del 40 por 100, especialmente acusada en Alemania (-86,6 por 100), Polonia (-82,3 por 100) e Italia (-72 por 100). Según las cifras estimadas por UNCTAD, España habría recibido inversión directa extranjera en 2012 por un importe de 27.750 millones de dólares, lo que supone un aumento del 3,5 por 100 respecto a la inversión registrada en el año 2011.

También es significativo reseñar que el tradicional mayor receptor de inversión extranjera en el mundo, Estados Unidos, ha registrado un descenso de los flujos recibidos en 2012 de algo más de un -25 por 100 respecto a 2011.

Incluso los grandes países emergentes, que llevaban varios años consecutivos de crecimiento, han registrado descensos en los flujos de inversión extranjera recibidos durante 2012. Así, China (-2,3 por 100), Hong Kong (-23 por 100), Brasil (-2,1 por 100), India (-29,6 por 100), Rusia (-6,7 por 100), México (-40,9 por 100) o Turquía (-23 por 100).

En cualquier caso, en términos de stock referente al año 2012 la UNCTAD sitúa a España entre los 15 primeros países receptores de inversión directa extranjera con unos 634.539 millones de dólares, lo que sitúa a España en la 12ª posición mundial en términos de inversión directa recibida

Estadísticas del Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Competitividad

Las cifras ofrecidas por el Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Competitividad, reflejadas en el Cuadro 6, permiten diferenciar entre inversiones directas «productivas» e inversiones directas instrumentadas a través de las Empresas de Tenencias de Valores Extranjeros (ETVES). Según el Registro mencionado la inversión extranjera bruta durante el año 2012 registró la cifra de 18.403 millones de euros (unos 23.530 millones de dólares) lo que supone una caída de 38,1 por 100 respecto al mismo período del año anterior. Las diferencias de las cifras del Registro de Inversiones con los datos de la UNCTAD, que registran un aumento del 3,5 por 100 se deben a que éstos últimos se basan en las estadísticas del Banco de España que incorporan otros conceptos adicionales como se ha explicado.

La inversión neta productiva (no ETVEs) el pasado año siguió siendo positiva alcanzando casi los 10.000 millones de euros (9.602). No obstante, la cifra total de inversión neta fue negativa en casi 2.500 millones debido a las desinversiones en ETVEs, como figura en el Cuadro 6, si bien hay que tener en cuenta que su incidencia en la inversión productiva y en el empleo fue limitada o nula por tratarse, principalmente, de operaciones financieras entre *holdings,* y concentradas en un número muy reducido de operaciones, de hecho una única operación de una única empresa explicaría la totalidad —casi el 90 por 100— de las desinversiones en ETVEs.

El componente productivo de la inversión extranjera (no ETVEs) supuso más del 70 por 100 (73 por 100) del total de la inversión bruta. La inversión extranjera productiva, teniendo en cuenta la coyuntura internacional y española, no ha tenido una evolución tan negativa como

CUADRO 7

NACIONALIDAD DE LAS EMPRESAS PRINCIPALES INVERSORES EN ESPAÑA DE IDE (En millones de euros)

Ranking	País	Stock	%	Acumulado 1993-2012	*Ranking*	País	Stock	%	Acumulado 1993-2012
1	EE UU	80.739	21,4	85.536	28	Argelia	526	0,1	70
2	Italia	47.855	12,7	30.076	29	Venezuela	524	0,1	985
3	Francia	41.010	10,9	35.732	31	Kuwait	484	0,1	380
4	Reino Unido	35.471	9,4	59.529	32	Colombia	468	0,1	2.716
5	Alemania	27.944	7,4	26.527	34	Noruega	374	0,1	322
6	México	21.642	5,7	18.921	35	Corea del Sur	373	0,1	598
7	Países Bajos	19.114	5,1	32.812	36	Finlandia	373	0,1	434
8	España	18.017	4,8	7.342	37	Islandia	317	0,1	26
9	Portugal	17.289	4,6	18.722	38	Chile	299	0,1	1.755
10	Luxemburgo	16.320	4,3	16.824	39	Malasia	297	0,1	73
11	Suiza	10.354	2,7	7.751	41	Sudáfrica	267	0,1	23
12	Brasil	6.936	1,8	5.273	44	Costa Rica	260	0,1	353
13	Canadá	4.109	1,1	9.963	46	Libia	215	0,1	290
14	Japón	3.726	1,0	2.447	47	Singapur	208	0,1	140
15	Suecia	3.684	1,0	4.794	49	Perú	174	0,01	396
16	Bélgica	2.696	0,7	3.163	51	India	144	0,01	791
17	Emi. Árabes Unidos	2.203	0,6	3.835	52	Turquía	141	0,01	70
18	Irlanda	1.347	0,4	1.098	53	Rusia	131	0,01	350
19	Dinamarca	1.265	0,3	723	54	Panamá	105	0,01	899
20	Israel	1.064	0,3	682	65	Hong Kong	32	0,01	120
21	Argentina	1.052	0,3	1.985	77	China	14	0,01	513
22	Uruguay	1.026	0,3	2.464	83	Taiwán	5	0,01	20
23	Arabia Saudita	904	0,2	547	–	Resto mundo	3.785	1,11	7.842
24	Austria	863	0,2	901	–	**Total**	**376.902**	**100,00**	**398.616**
25	Australia+NZ	973	0,3	1.806					

FUENTE: Registro de Inversiones Exteriores. MINECO. Datos de Stock 2010 y Flujos acumulados disponibilidad estadística. Los datos provisionales de stock referidos a 2011 no presentan cambios significativos

la que refleja la cifra neta del total del año y ha ido mejorando a lo largo del año.

Los mayores inversores extranjeros en España son las empresas de los principales países de la Unión Europea y EE UU. Además destacan las inversiones de empresas de México, Suiza, Brasil, Canadá, Japón y en el último año de Corea del Sur. En el Cuadro 7 se puede observar los 25 primeros países cuyas empresas más invierten en España. A partir de ellas se han intercalado otros países en desarrollo con cierta relevancia como economías dinámicas con capacidad de inversión internacional u otros con cierto potencial a medio plazo y que están mostrando mayor interés en nuestro país. Algunas posiciones que no aparecen en la segunda parte del cuadro serían de países o territorios canalizadores del tipo Jersey, Malta, Liechtenstein, Andorra y otros paraísos fiscales o países con empresas de Estado, como Argelia o que han invertido puntualmente en algún momento en España, como Polonia, Argelia, Marruecos.

Si se retoma el análisis de flujos de inversiones brutas recibidas en España durante 2012 por países de procedencia, destacan las inversiones procedentes de los

principales países inversores, como Estados Unido, Alemania, Países Bajos y Bélgica. Si se analiza el conjunto del año 2012 respecto al mismo período del año anterior, el descenso de la inversión extranjera en su conjunto es compatible con un aumento de las inversiones brutas procedentes de las empresas de EE UU, en un 30 por 100, siendo EE UU el primer inversor en España, tanto en términos de flujos el pasado año 2012 —con unas inversiones de 2.843 millones de euros—, como en términos de stock acumulado que se situarían en más de 80.000 millones de euros. Si analizamos las inversiones productivas (operaciones no ETVEs), el aumento de las inversiones brutas de las empresas estadounidenses en 2012 fue de más de un 50 por 100 —el 52,9 por 100— en relación con el ejercicio 2011, siendo aún mayor en términos netos que se han llegado a duplicar en 2012 en relación con el ejercicio precedente. No obstante en términos netos la cifra global es negativa, pero debido a una única operación de arbitraje financiero ETVE de una empresa que no ha tenido incidencia alguna sobre el resto de las inversiones o el empleo.

Las empresas alemanas también han aumentado sus inversiones en 2012 en términos brutos un 7,5 por 100 en total, siendo Alemania el cuarto país inversor en España en términos de flujos en 2012 —el segundo si se excluye el Benelux— y el quinto en términos de stock que suma más de 28.000 millones de euros según los últimos datos disponibles. La inversión bruta productiva de empresas alemanas en España durante 2012 aumentó un más de un 19 por 100 hasta alcanzar la cifra de 1.372 millones de euros, y en términos netos el aumento fue del 15 por 100.

Por último, en el otro lado de la balanza cabría indicar la ralentización y el descenso, en el pasado año 2012, de las inversiones procedentes de Francia, Italia y Reino Unido que son países de gran tradición inversora en España

En el período considerado también destaca el dinamismo de las inversiones en España procedentes de países emergentes y economías dinámicas, si bien su punto de partida es más reducido en términos de stock, como se refleja en el Cuadro 8.

Se trata por ejemplo de las inversiones procedentes de China que ascendieron a 409,3 millones de euros con un crecimiento del 591 por 100. Hay que tener en cuenta que muchas de las inversiones chinas se canalizan a través de Hong Kong o de terceros países. Corea del Sur registró el pasado año 312 millones frente a 1,2 de 2011, lo que sitúa a Corea del Sur entre los diez principales países inversores en España en términos de flujos en 2012; Perú con 109 o India con 103 millones representan un aumento porcentual de tres dígitos respecto al mismo período del ejercicio anterior. Por su parte, si consideramos las inversiones productivas, sin operaciones ETVEs, esa tendencia se refuerza en este grupo de países, destacando también, por ejemplo, el aumento de las inversiones procedentes de Brasil que alcanzaron los 244 millones de euros frente a los 23 millones del ejercicio 2011, aunque en ese año las operaciones financieras ETVEs de las empresas brasileñas en España superaron los 1.000 millones de euros, muy superior a los 100 del pasado año.

En definitiva, España sigue estando en el foco de atracción de los inversores internacionales y su posición se mantiene estable entre el conjunto de países receptores de inversiones directas analizados por la UNCTAD; si bien la evolución durante el pasado año ha estado condicionada por el contexto internacional y la ralentización mundial de los flujos de inversiones, tanto en países industrializados como en desarrollo.

En los últimos años las empresas de los países emergentes y en desarrollo más avanzados han venido prestando especial atención a nuestro país como posible destino de sus inversiones. Este creciente interés se basa principal, aunque no exclusivamente, en tres elementos. La posición de España, con un mercado doméstico entre las 20 principales economías y, fundamentalmente, con libre acceso a la UE a costes competitivos y modernas infraestructuras de transporte, logísticas y tecnológicas, se consolida como plataforma global de negocios con Latinoamérica, el Mediterráneo y Oriente Medio. La evolución y comportamiento de las empresas españolas y extranjeras establecidas en España han desarrollado

CUADRO 8

INVERSIONES DIRECTAS EN ESPAÑA DE ECONOMÍAS EMERGENTES Y DINÁMICAS. DATOS DE IDE BRUTA TOTAL (En millones de euros)

País inversor	Stock 2010		Inversión directa bruta total			
	Millones euros	*Ranking*	Flujos 2011	% Total	Flujos 2012	% Total
México	21.641,70	6	637,14	2,10	1.199,54	6,50
Israel	1.063,69	20	1,66	0,01	4,17	0,01
Uruguay	1.026,10	22	137,27	0,50	330,24	1,80
Australia	449,20	33	4,93	0,01	182,93	1,00
Corea del sur	373,40	35	1,20	0,01	311,83	1,70
Chile	299,32	38	16,20	0,10	29,39	0,20
Perú	174,00	49	0,85	0,01	108,92	0,60
India	143,50	51	26,44	0,10	103,48	0,60
Turquía	140,66	52	0,78	0,01	2,19	0,01
Hong Kong	31,60	65	3,33	0,01	40,33	0,20
China	14,10	77	59,20	0,20	409,28	2,20
Taiwán	4,64	83	0,30	0,01	5,00	0,01
Pro Memoria			**Inversión directa bruta productiva- No ETVEs**			
EE UU	80.739,40	1	1.446,20	6,10	2.211,15	16,40
Alemania	27.943,80	5	1.152,37	4,90	1.372,87	10,20
Países Bajos	19.113,90	7	1.505,09	6,40	2.147,63	16,00
Brasil	6.935,70	12	23,06	0,10	244,08	1,80
Bélgica	2.696,20	16	59,75	0,30	263,11	2,00
Total	**376.899,10**		**23.615,37**	**100,00**	**13.460,45**	**100,00**

FUENTE: Registro de Inversiones. Ministerio de Economía y Competitividad. DATA INVEX marzo 2013.

una tecnología, productos y servicios exportables muy reconocidos internacionalmente, a precios competitivos y adecuados a las necesidades de estas economías.

La economía y las empresas españolas vienen registrando un intenso proceso de internacionalización y apertura a terceros mercados tanto en lo que se refiere a bienes, servicios y licitaciones como a inversiones exteriores en ambos sentidos.

Las cifras del Registro de Inversiones analizadas se obtienen a partir de operaciones individuales y concretas declaradas por las propias empresas inversoras conforme a la normativa. Las inversiones directas se definen en base al Manual de Balanza de Pagos de la OCDE como inversiones que ejercen el control o influencia en la empresa, entendiéndose que se produce en todo caso cuando superan el 10 por 100 de la participación en las empresas españolas o que se establecen en nuestro país.

El análisis de los datos de Inversiones extranjeras en España a través de fuentes oficiales, como las del Registro de Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad, puede ampliarse con datos del número de empresas, sectores de actividad o el empleo generado. También puede complementarse con otras fuentes estadísticas públicas, con datos oficiales del país de las empresas inversoras y privadas.

Las fuentes oficiales de terceros países —al ser los países de las empresas inversoras en su mayoría miembros de la OCDE— presentan la misma metodología que

el registro español y sus resultados suelen ser equivalentes, y si no coincidentes al menos sí convergentes y consistentes entre sí.

Número de empresas extranjeras en España y otras fuentes relevantes

El Registro de Inversiones, para determinar el stock de inversión extranjera en España, se basa en la información disponible en el Registro Mercantil. Según el Registro —en 2011 último dato disponible a la hora de elaborar este artículo en mayo de 2013— el número de empresas extranjeras existentes ascendería a unas 4.553 que emplearían a 1.240.589 trabajadores siendo el stock de capital, como se ha indicado, de unos 377.539 millones de euros. Hay que tener en cuenta que el Registro de Inversiones solo contabiliza a las empresas extranjeras que sean cabeceras de un grupo — empresa española con una participación extranjera superior al 50 por 100, o que la participación en la misma de un único inversor no residente sea al menos del 10 por 100— y con unos fondos propios superiores a 3.000.000 de euros y que hayan presentado sus memorias anuales en el Registro.

Por su parte, el INE publica las Estadísticas de Filiales de Empresas Extranjeras en cumplimiento del Reglamento (CE) nº 716/2007 relativo a las estadísticas comunitarias sobre estructura y actividad de las filiales extranjeras. En su última publicación, de septiembre de 2012 con datos referidos a 2010, el INE estimaba que habría unas 8.620 filiales de empresas extranjeras en España que generaron un volumen de negocio de 401.021 millones de euros —el 25,5 por 100 del total— y emplearon a 1.234.131 trabajadores, que representan el 12,1 por 100 del total de ocupados ese año.

La Base de Datos Orbis, Bureau van Dijk ofrece mucha información en distintos formatos. Analizando y trabajando con diferentes filtros esta base de datos se podría estimar que, a finales de 2012, en España habría algo más de 16.000 empresas extranjeras, de distintas nacionalidades, con filiales en España con una participación en el capital de las mismas superior al 51 por 100. El número de empresas extranjeras en España con una participación en el capital de su filial española superior al 10 por 100 se situaría en 18.061 empresas extranjeras. Desde otra perspectiva, consolidando las cifras y depurando los datos de forma que solo se tuviese en cuenta la participación superior al 10 por 100 de un único inversor no residente en filiales españolas, en España existirían entre 19.000 y 21.000 filiales españolas con participación de capital extranjero, según si se tienen o no en cuenta los filtros de los accionistas últimos o GUO «Global Ultimate Owner».

FDI Markets, en su reciente publicación «fDI Report 2013, Global Greenfield Investment Trends» estima que el pasado año 2012 se registraron 11.789 proyectos *greenfields* en el mundo, lo que supone una reducción del 16,4 por 100 respecto al ejercicio anterior. Estos proyectos de inversión directa extranjera tuvieron asociados unas inversiones de capital por un importe de unos 565.000 millones de dólares, lo que supone un descenso del 33,5 por 100 respecto a 2011, en línea con los datos adelantados por la UNCTAD.

El descenso fue generalizado en todas las regiones, incluyendo los BRICS cuya cuota se redujo del 22 al 17 por 100, si bien con distinta intensidad. La región de Asia-Pacífico recibió el 31,7 del total de proyectos. En el conjunto de Europa —tanto países de la UE como del resto de Europa— el número de proyectos de inversión fue de 3.891 *greenfields* lo que representa un descenso del 20,8 por 100 en relación con el pasado año.

Por sectores, en Europa fue el sector «tecnologías de la información y las comunicaciones» el que más proyectos e inversiones recibieron, con el 25 por 100 del total; seguido por el sector de «servicios empresariales y financieros» con el 20 por 100 del total. El sector de «equipo de transporte, motores, turbinas y maquinaria industrial» concentró más del 12 por 100 del total de las inversiones, y el sector de la «distribución y logística comercial» casi el 7 por 100. Otros sectores relevantes en las tendencias internacionales de inversión en Europa son las energías renovables y convencionales. Asimismo el sector químico y plástico y el turismo y el inmobiliario

CUADRO 9

LOS DIEZ PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE PROYECTOS *GREENFIELDS* POR REGIONES (Nº de proyectos)

Europa		EE UU-Canadá		Latinoamérca		Asia – Pacifico		Oriente M. y África	
País	Nº	País	Nº	País	Nº	País	Nº	País	Nº
Reino Unido	812	EE UU	1.482	Brasil	432	China	944	E. Árabes Unidos	291
Alemania	410	Canadá	189	México	244	India	704	Sudáfrica	147
España	**278**	*Memo:*		Colombia	93	Singapur	348	A. Saudita	107
Rusia	265	California	205	Chile	79	Australia	307	Omán	73
Francia	244	New York	146	Argentina	77	H. Kong	184	Egipto	54
Polonia	237	Texas	116	Perú	34	Malaysia	162	Nigeria	54
Irlanda	147	Florida	66	C. Rica	25	Indonesia	155	Qatar	54
P. Bajos	145	Massachusetts	57	Panamá	17	Vietnam	143	Kenia	50
Rumanía	138	Illinois	49	Uruguay	14	Japón	118	Marruecos	48
Turquía	133	Ontario	123	P. Rico	13	Tailandia	118	Bahréin	37
Otros	1.082	Otros	909	Otros	89	Otros	557	Otros	455
Total	**3.891**	**Total**	**1.671**	**Total**	**1.117**	**Total**	**3.740**	**Total**	**1.370**

FUENTE: FDI Markets:fDI Report 2013, Global Greenfield Investment Trends. Financial Times 2013.

han venido mostrando más dinamismo en otras regiones analizadas.

Según fDI Markets en Europa destacan, además de Reino Unido como país receptor por número de proyectos, España y Polonia, que fueron los únicos países que en 2012 registraron una evolución positiva como receptores de proyectos e inversiones directas extrajeras, con incrementos del 9 y el 5 por 100 respectivamente sobre 2011.

En el Cuadro 9 se puede comprobar que en 2012 España se situaría en la posición 11ª en el mundo como país receptor de inversiones extranjeras, según esta fuente, en línea con otras estadísticas internacionales.

La Base de Datos fDI Markets estima que en los últimos diez años España habría recibido unos 3.639 proyectos de inversión *greenfields* de nueva planta, realizados por unas 2.187 empresas —una misma empresa puede llevar a cabo varios proyectos—. El total de capital invertido en la última década ascendería a unos 135.000 millones de euros, y el empleo directo generado asociado a esos proyectos se cifraría en casi 450.000 trabajadores. Por sectores destacan el número de proyectos tecnológicos con el 14 por 100 del total de proyectos desarrollados en actividades de tecnologías de la información, *software* y comunicaciones; servicios empresariales y financieros acumulan el 14 por 100, repartido al 50 por 100. El sector de bienes de consumo que también incluye distribución comercial, agroalimentario, textiles etcétera, asciende a casi el 25 por 100 del total de proyectos; automoción, incluido componentes, representan el 5 por 100 de los proyectos. Turismo, hoteles e inmuebles representan el 5 por 100. El resto de proyectos se distribuyen uniformemente entre varios sectores, reflejando la diversificación del tejido empresarial español con proyectos industriales, tecnológicos y de servicios en sectores como: biotecnología, farmacéutico, y químico y plásticos; electrónica de consumo; bienes de equipo y maquinaria industrial; componentes electrónicos; metales y energías renovables con una representación en cada área de actividad de entre el 2 y el 3 por 100 sobre el total de proyectos.

En definitiva, cualquiera que sea la fuente estadística utilizada, pública o privada, los resultados son consistentes entre sí con independencia de las diferencias metodológicas. España se sitúa entre los principales países receptores de inversiones directas extranjeras a nivel mundial. Si bien la coyuntura o el ciclo económico internacional y nacional influyen en los flujos anuales que recibe nuestro país, el posicionamiento de España en 2012 es mejor en términos comparativos que el experimentado en otros países de nuestro entorno económico. En todo caso, la tendencia, en una perspectiva a medio plazo, sigue siendo positiva, máxime teniendo en cuenta que la toma de decisiones empresariales en relación con proyectos de inversiones internacionales requieren plazos de maduración y decisión prolongados, como mínimo, de unos 18 meses a dos años, plazo que puede ser superior en función de la nacionalidad de las empresas (asiáticas) o del sector en el que se desenvuelva el proyecto.

5. Conclusiones

Las reformas y medidas adoptadas para ampliar y mejorar el funcionamiento de los mercados en España y las facilidades de acceso desde nuestro país a terceros mercados, contribuyen a mantener a España entre los países con potencial de atracción de inversiones exteriores en un buen número de sectores de actividad.

Son muchas las variables y factores que se utilizan por los organismos internacionales más relevantes para elaborar sus indicadores internacionales de competitividad sobre la posición competitiva de un país en el mundo o en relación con los demás países de la muestra. Este ejercicio es dinámico y complejo, como también lo son las decisiones empresariales de inversión y expansión internacional con las que presenta un cierto paralelismo.

Estos indicadores son relevantes para la estrategia de promoción y atracción de inversiones extranjeras y para posicionar a España como centro global de empresas y negocios, no solo en relación con nuestro mercado, sino también como puerta de entrada a la UE y plataforma de acceso a los mercados latinoamericanos, mediterráneos y asiáticos.

Los indicadores de competitividad hacen especial hincapié en las condiciones existentes para el desarrollo de la actividad empresarial, el clima de negocios y el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios. Por ello, se fija en las medidas y reformas implementadas por los Gobiernos de los diferentes países y en los efectos de las mismas a lo largo del tiempo, incorporando la opinión de los empresarios y otros agentes económicos y sociales. Todas las medidas y reformas orientadas a esta finalidad, a facilitar la actividad empresarial, redundarán en la generación de empleo y en un mejor posicionamiento de España como centro de atracción de empresas en un entorno mundial cada vez más abierto y competitivo.

Las variables y medidas analizadas, como las iniciativas desarrolladas en el proyecto de Ley de Unidad de Mercado para garantizar el funcionamiento competitivo y sin barreras del mercado español, han sido reiteradamente reclamadas tanto por las asociaciones de empresarios españoles, particularmente por las pymes con vocación de expansión y crecimiento, como por la comunidad de inversores extranjeros en España, especialmente por las empresas de EE UU, Reino Unido y Alemania, entre otros. Los objetivos de esta reforma cuentan, además, con el apoyo de todos los niveles de la Administración para promover la actividad empresarial y la creación de empleo. Además contribuye a dotar de coherencia en España la profundización del mercado único de la UE en cuanto a la libre circulación de bienes, capitales y prestaciones de servicios y el propio mercado nacional.

En un contexto cada vez más abierto y competitivo en la economía mundial, el fortalecimiento de la posición competitiva de las empresas establecidas en nuestro país exige la eliminación de trabas administrativas y normativas a la expansión de su actividad económica. La contribución del sector exterior al crecimiento y a la generación de empleo exige mantener y reforzar el proceso de internacionalización de nuestras empresas, especialmente de las pymes. Este proceso es un camino de dos direcciones. El fomento de la competitividad interna de nuestras empresas y la mejora del clima de negocios para crear un entorno normativo sencillo y favorable al desenvolvimiento de la actividad económica en España es condición necesaria para fortalecer la capa-

cidad de generación de empleo de nuestra economía —de manera que por cada punto porcentual de crecimiento sea más fácil generar empleo estable— y para fomentar y profundizar en el proceso de internacionalización de nuestras empresas, especialmente de las pymes.

Referencias bibliográficas

[1] BANCO MUNDIAL (2012): Investing across Borders and Global Investment Promotion Best Practices.

[2] CÁMARA DE COMERCIO DE ALEMANIA EN ESPAÑA (2012): Clima empresarial y factores de éxito.

[3] CONSEJO EMPRESARIAL PARA LA COMPETITIVIDAD (2013): España Sostenible Externa e Internamente con Crecimiento en 2013.

[4] DAJANI, J. y BLANCO, A. (2010): La competitividad exterior de la economía española, *BICE* nº 2.983 (del 16 al 28 de febrero).

[5] FDI Perspectives (2012): Issues in International Investment, 2nd Edition, edited by KARL, P. SAUVANT and J. REIMER (noviembre).

[6] FDI Report (2013): Global Greenfield Investment Trends.

[7] GARCÍA DE QUEVEDO, J. C. (1996): Competencia internacional por la captación de inversiones e inversiones internacionales y competitividad, *BICE* nº 2485.

[8] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. Registro de Inversiones Exteriores.

[9] OCDE (2012): FDI Regulatory Restrictiveness Index.

[10] UE COMMISSION (2012): Industrial Performance Scoreboard.

[11] UNCTAD (2013): World Investment Report 2012 and Global Investment Trends Monitor (enero).

[12] UNCTAD (2013): Investment and Value Added Trade in the Global Economy: Preliminary Analysis.

[13] WORLD BANK (2012): Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises (octubre).

[14] WORLD COMPETITIVENESS (2012): Yearbook 2012. IMD (mayo).

[15] WORLD ECONOMIC FORUM (2012): The Global Competitiveness Report 2012-2013 (septiembre).

Bases de datos

– Orbis, Bureau van Dijk ® 2013.
– fDI Markets, Financial Times.

Estadísticas

– Organización Mundial de Comercio
– Fondo Monetario Internacional
– UNCTAD
– Organización Mundial de Turismo
– Eurostat
– INE

M.ª Dolores Vicente Ruiz*

LA NECESARIA COOPERACION ADMINISTRATIVA PARA HACER EFECTIVA LA UNIDAD DE MERCADO

El Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado positiviza las definiciones de los principios de cooperación y confianza mutua como base de las relaciones entre las Administraciones Públicas en un Estado territorialmente descentralizado desde una doble perspectiva: la actuación ex ante*, que parte de una cooperación tanto orgánica como funcional, y que se revela en el proceso de elaboración normativa, en el refuerzo del trabajo de las conferencias sectoriales o la creación del Consejo para la Unidad de Mercado. La actuación* ex post *de las Administraciones mejorando el uso de instrumentos de cooperación como son la integración e intercambio de la información sobre operadores económicos y el refuerzo de la cooperación administrativa para defender los intereses de los operadores económicos que vean obstaculizada su libertad de establecimiento o circulación.*

Palabras clave: *cooperación, confianza mutua, conferencia sectorial, Consejo para la Unidad de Mercado, intercambio de información, punto de contacto.*
Clasificación JEL: *D02, D03, D40, D73, K23, O43.*

1. Introducción

España se constituye como un Estado compuesto[1], descentralizado territorialmente en tres niveles, (estatal, autonómico y local), de acuerdo con los principios de autonomía y solidaridad previstos en los artículos 2, 137 y 138 de la Constitución española. Esta forma de organización territorial del Estado ha favorecido la división vertical de poderes entre administraciones, la competencia entre ordenamientos jurídicos, una administración más flexible y cercana a las características y necesidades especificas de los ciudadanos, y la negociación entre diferentes administraciones decisoras. La descentralización territorial conlleva que, en el ejercicio de sus legítimas competencias, los tres niveles territoriales de administración hayan ejercido su competencia regulatoria, aunque con distinta intensidad (el poder legislativo solo es predicable respecto del ámbito estatal y autonómico). Esto ha ocasionado una fragmentación del mercado nacional al crear, desde las distintas

* Vocal Asesora en la Secretaría General Técnica. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

[1] De acuerdo con la definición dada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981.

regulaciones de las actividades económicas, barreras de entrada a los mercados locales y limitaciones a la libre competencia por exceso y disparidad de normas jurídicas aplicables a la actividad económica; lo que ha afectado negativamente a la competitividad de la economía española. Para superar esta situación y lograr un marco jurídico más favorable para la inversión, la competencia y la iniciativa económica, el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado establece unos principios básicos de buena regulación económica y actuación de las administraciones que permitirán a los operadores económicos aprovechar las economías de escala que ofrecen el operar en un mercado de mayores dimensiones y con menores cargas administrativas, así como impulsar el funcionamiento cooperativo de las administraciones con pleno respeto al orden constitucional de distribución de competencias.

En efecto, en un Estado descentralizado los principios que rigen las relaciones entre Administraciones Públicas son la clave para un funcionamiento eficaz y eficiente. La concurrencia de diferentes Administraciones Públicas actuando sobre un mismo territorio y una misma actividad económica es la característica actual del denominado «Estado autonómico», lo que exige establecer unos principios que articulen estas relaciones interadministrativas para que no obstaculicen de forma innecesaria y desproporcionada la actividad económica. Por tanto, sin alterar la titularidad ni la distribución de competencias que ha efectuado el llamado «bloque de la constitucionalidad», deben sentarse unos principios básicos de relación entre administraciones. De hecho, la propia Constitución ya recoge los principios rectores de las relaciones administrativas, entre los que destacan los de: coordinación, eficacia o eficiencia, entre otros (artículos 31 y 103 de la Constitución española).

Junto a estos principios constitucionales, este Anteproyecto de Ley refuerza especialmente dos, de base eminentemente jurisprudencial: el principio de cooperación y el principio de confianza mutua. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios están «implícitos en la propia esencia de la organización del Estado que se implanta en la Constitución y que por ello no es menester justificar en preceptos concretos»[2]. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, para prevenir disfunciones del orden constitucional de distribución de competencias y teniendo en cuenta que cada una de las administraciones que integran el Estado autonómico forman parte del conjunto del Estado, no es posible un ejercicio totalmente independiente de las competencias, sino que debe primar la perspectiva finalista de contribuir al objetivo común[3]. Ello engarza directamente con la necesidad de contar con un mercado único que respete la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios, de conformidad con el artículo 139 de la Constitución española.

En consecuencia, el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado viene a positivizar estos principios siguiendo la estela de lo ya incluido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible o la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De este modo, las administraciones cooperarán y actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias, la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la unidad de mercado. Con ello, se contribuirá a evitar la litigiosidad entre administraciones, apostando por instrumentos de actuación *ex ante*, en lugar de *ex post*, que sirvan como alerta

[2] STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 4.

[3] Señala el Tribunal Constitucional: «Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103 CE) que debe predicarse no solo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer formulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.» (STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2).

temprana para lograr un ordenamiento jurídico más eficiente que no genere costes innecesarios o desproporcionados a los operadores económicos, y se convierta en un factor que sume y no reste competitividad a la economía española.

2. Contenido de los principios de cooperación y confianza mutua entre administraciones en el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado

El Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado se enmarca dentro del programa de reformas estructurales que ante el escenario de dificultades económicas se ha puesto en marcha desde el año 2012 y que contribuirá a mejorar las expectativas inversoras en la economía española.

Esta reforma supone desarrollar de forma explícita, por primera vez en el ordenamiento jurídico español, el contenido del artículo 139 de la Constitución española, con una doble vocación de generalidad: tanto a nivel horizontal, pues se aplica al conjunto de los sectores económicos, como a nivel vertical, ya que abarca a todos los niveles de la Administración al tratarse de una ley básica.

Como se menciona en la introducción, una de las claves del funcionamiento eficiente de un Estado descentralizado es que sus administraciones actúen en el marco de los principios de cooperación y confianza mutua. La cooperación, en su dimensión positiva, permite articular la actividad común entre varias administraciones facilitando el ejercicio de las competencias propias de cada administración, y, en su dimensión negativa, permite no obstaculizar el ejercicio de competencias ajenas. Por otra parte, el principio de confianza mutua exige no solo respetar el ejercicio legítimo de las competencias del resto de administraciones sino también reconocer la plena eficacia de su actuación, evitando interferencias. Se trata de una traslación al Derecho público del principio general de «buena fe» sobre el que pivota el Derecho privado, tal y como recoge el artículo 7 del Código Civil como norma supletoria general.

El Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, además de aportar una definición de ambos principios aplicados a preservar la unidad de mercado, lo que permite su protección y desarrollo legal, recoge varias manifestaciones de ambos desde una doble perspectiva:

- Una perspectiva de actuación *ex ante*, basada en una cooperación *ab initio* de la actuación administrativa tanto orgánica como funcional. En concreto:

— Se prevé la cooperación en la elaboración de proyectos normativos. Así, las distintas administraciones intercambiarán información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia sobre la unidad de mercado. En particular, cada una de las administraciones en sus procedimientos de elaboración normativa deberán contemplar la puesta a disposición del proyecto normativo al resto de administraciones, junto con la memoria y el resto de informes y documentos que lo acompañen, de manera que permita su adecuada valoración desde la óptica de la unidad de mercado. Esta consulta previa servirá para simplificar cargas administrativas cuando intervengan varias administraciones, analizar la necesidad y proporcionalidad de los medios de intervención que, en su caso, se prevean sobre la actividad económica, analizar su consistencia con el resto de regulaciones existentes en otras administraciones, y evitar que la concurrencia de actuaciones de varias administraciones sobre una misma actividad genere costes innecesarios a los operadores económicos.

— La cooperación en el marco de las conferencias sectoriales es otra de las claves del Anteproyecto. Las conferencias sectoriales se han consolidado como el principal instrumento de cooperación entre administraciones. Prueba de ello son las 37 conferencias sectoriales existentes[4], que, desde la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1981, hasta la constitución del Consejo de Políticas del Juego en 2011, se han ido creando y consolidando en los últimos 30 años como órganos de cooperación. Se trata, por tanto, de órganos que ostentan fun-

[4] De acuerdo con el Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante 2011, publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

ciones consultivas y deliberantes, tal y como establece la legislación vigente[5] y como los ha ido configurando la jurisprudencia constitucional[6]. El Anteproyecto de Ley no es desconocedor de la importancia y utilidad de este instrumento de cooperación administrativa, y es por lo que hace descansar en estos órganos el grueso de la cooperación *ex ante* para preservar la unidad de mercado.

Para ello, el Anteproyecto da un mandato de evaluación periódica de la normativa existente en los diferentes sectores económicos para valorar su impacto en la unidad de mercado. En este contexto, serán las conferencias sectoriales quienes impulsen esta evaluación periódica en las materias de su competencia, así como los cambios normativos que procedan. Para ello, las conferencias sectoriales podrán contar con una representación de las entidades locales, en el caso que éstas tuvieran competencias normativas en el sector de referencia.

En particular, las conferencias sectoriales analizarán las condiciones y requisitos exigidos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como la distribución y comercialización de determinados productos. Los cambios normativos que impulsen podrán consistir en: propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente con el fin de eliminar los obstáculos identificados y hacer que la norma resulte compatible con la unidad de mercado. Junto al impulso de estos cambios normativos, las conferencias sectoriales podrán adoptar acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial para ciertas actividades económicas de acuerdo con los principios establecidos en el Anteproyecto.

— Se crea el Consejo para la Unidad de Mercado que coordinará, promoverá y supervisará los trabajos realizados en las conferencias sectoriales. Se trata de un órgano de cooperación multilateral que crea este Anteproyecto, presidido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y que contará con la presencia del Secretario de Estado de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, el Subsecretario del Ministerio de la Presidencia, y los Consejeros autonómicos que resulten competentes por razón de la materia.

Este órgano, que se reunirá al menos semestralmente, se crea con las siguientes funciones: realizar el seguimiento de las adaptaciones normativas del conjunto de las administraciones a lo previsto en el Anteproyecto, impulsar los cambios normativos necesarios para eliminar los obstáculos a la unidad de mercado, coordinar la actividad de las conferencias sectoriales en materia de unidad de mercado, hacer un seguimiento de los mecanismos de cooperación y supervisar la aplicación del Anteproyecto. Para todas estas funciones el Consejo contará con una Secretaría que le asistirá en sus funciones.

Cabe recordar que la creación del Consejo de la Unidad de Mercado, órgano de cooperación multilateral entre administraciones, no supone ningún incremento de gasto público, ya que no se instaura como un órgano administrativo *ex novo*, estable y permanente con asignación presupuestaria, sino que se trata de un órgano *ad hoc* que no estará dotado de medios personales, materiales ni económicos propios. Por tanto, resulta plenamente compatible con los objetivos de consolidación fiscal y racionalización de estructuras administrativas marcados por el Consejo de Ministros.

— Finalmente, para completar la enumeración de mecanismos de cooperación *ex ante* que impulsa este Anteproyecto de Ley, cabe hacer mención al principio de eficacia general de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas en todo el territorio nacional, que supone una nueva manifestación del principio de confianza mutua ya enunciado. Las autorizaciones u otros medios de intervención administrativa en la actividad económica, expedidas por cualquier administración, deben ser automáticamente reconocidas y aplicadas en cualquier parte del territorio nacional, pues debe confiarse

[5] Encuentran su normativa básica en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

[6] STC 76/1983, FJ 13: «La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de diversas Administraciones públicas, entre las que se encuentran las conferencias sectoriales».

en que los controles efectuados por una Administración Pública son tan válidos como los de cualquier otra. La consolidación de este principio, no solo viene a contribuir a la adecuada articulación del Estado descentralizado, sino, también, a evitar interferencias, cargas administrativas y costes innecesarios y desproporcionados a los operadores económicos a quienes, en última instancia, va dirigida la regulación y actos dictados.

• Como complemento de los instrumentos de actuación *ex ante* que se han expuesto, cabe destacar que el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado incluye manifestaciones de los mencionados principios de cooperación y confianza mutua desde una perspectiva también de actuación *ex post*. En concreto:

— Integración de la información obrante en los registros administrativos. Otra de las contribuciones novedosas de este Anteproyecto que avanzan en la cooperación administrativa, es la puesta en común de la información obrante en los diferentes registros administrativos sobre los operadores económicos. Para ello, se reutilizan los recursos existentes, con el objetivo de aprovechar sinergias y ahorrar costes. Un ejemplo es el nuevo uso que se le va a dar a la denominada ventanilla única creada por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, aprobada para transponer la denominada Directiva de Servicios[7]. Esta ventanilla única ha proporcionado a los prestadores de servicios nacionales y europeos la información sobre los trámites necesarios para el acceso y ejercicio de su actividad empresarial, y ha permitido la realización de dichos trámites por medios electrónicos y a distancia, sirviendo así como herramienta básica de cooperación entre administraciones y apoyo a quien decide emprender una actividad económica. Pues bien, con el nuevo Anteproyecto, esta ventanilla única también servirá para integrar en una base de datos común la información que obra en los diferentes registros administrativos referente a los operadores económicos y sus establecimientos e instalaciones. Asimismo, esta información podrá ser consultada por las diferentes autoridades competentes para el ejercicio de sus competencias de supervisión y control. Esto resultará especialmente útil para aquellas actividades económicas cuyo inicio está sometido a la obtención de una autorización previa, o a la formulación de una comunicación o una declaración responsable. Será el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas quien centralice esta información, proveniente tanto de las administraciones autonómicas como locales, y la agregará, permitiendo su consulta al resto de administraciones. En ningún caso, la integración de estos datos en la ventanilla única será un requisito previo al inicio o en el ejercicio de una actividad económica, pues de otro modo constituiría un nuevo obstáculo para el operador, sino que se trata de una obligación de intercambio de información dirigida a las administraciones que no recae sobre la empresa o el profesional.

— Las Administraciones Públicas dispondrán de un sistema de intercambio electrónico de información sobre los diferentes operadores económicos. Para ello, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas establecerá un sistema de intercambio electrónico de datos que podrán utilizar todas las administraciones. Así, en caso de que no se acuerde un formato común de comunicación entre administraciones, el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas determinará dicho formato, que será común para todos, de conformidad con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Con este objetivo, se reutilizarán los sistemas ya existentes como la red SARA, de manera adicional a la ya mencionada ventanilla única, maximizando las sinergias y potencialidades de reutilizar los sistemas ya operativos para nuevos usos.

Este sistema de intercambio de información se concreta en el Anteproyecto para dos nuevos usos concretos:

a) Para la supervisión de operadores económicos. En efecto, se establece que la autoridad de origen, en el ejercicio de sus funciones de supervisión respecto del cumpli-

[7] Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

miento de los requisitos de acceso a la actividad económica, pueda solicitar de la autoridad de destino la realización de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto de los operadores o bienes que se encuentren o se hayan encontrado en su territorio.

Asimismo, la autoridad de destino procederá a las comprobaciones, inspecciones e investigaciones que otras autoridades competentes le hayan solicitado, en el plazo que las autoridades acuerden, y a falta de acuerdo expreso, en el plazo máximo de 15 días. A ello cabe añadir, que también deberá contestar motivadamente e informar a estas autoridades sobre los resultados de su actuación.

Por su parte, la autoridad de destino, en el ejercicio de sus funciones de supervisión respecto del cumplimiento de los requisitos de ejercicio de la actividad, podrá requerir a la autoridad de origen toda la información que sea necesaria para confirmar que el operador se encuentra legalmente establecido, o bien solicitar a la autoridad de origen la realización de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto de los operadores que operen o hayan operado en su territorio. La autoridad de origen realizará, con celeridad y diligencia, todas las actuaciones necesarias en respuesta a las solicitudes de la autoridad de destino en el plazo que las autoridades acuerden y, de nuevo, a falta de acuerdo expreso, en el plazo máximo de 15 días, deberá contestar motivadamente e informar a estas autoridades sobre los resultados de su actuación.

b) Por otra parte, también se prevé una especial colaboración en materia de intercambio de información por razones imperiosas de interés general.

Con el objetivo de evitar perjuicios graves para la salud o seguridad de las personas o para el medio ambiente, en su territorio o en el de otras autoridades competentes, las administraciones cooperarán entre sí mediante el intercambio de información en los plazos más breves posibles. A este fin, las administraciones a solicitud motivada de otra autoridad competente, comunicarán, en el marco de la legislación vigente, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas firmes que hayan adoptado respecto de los operadores económicos, siempre que guarden relación con los bienes producidos o su actividad comercial o profesional desempeñada. Asimismo, la autoridad competente comunicará al operador económico que tal información ha sido suministrada a otra autoridad competente. Todo ello contribuirá a una mayor seguridad jurídica, mejor protección de los consumidores y usuarios y un mejor control de la actividad desarrollada por los operadores, a quienes se les facilita el inicio de su actividad económica, pero que no quedan exentos del cumplimento de obligaciones y del respeto de la legalidad vigente.

— Finalmente, también se refuerza la cooperación para defender los intereses de los operadores económicos. Así, el Anteproyecto prevé que el operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos por alguna actuación o inactividad de una Administración Pública, que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o con la libertad de circulación, podrá dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado. Asimismo, para la defensa de los intereses del operador económico, las autoridades competentes actuarán y cooperarán a través de la red de puntos de contacto para la unidad de mercado y solución de diferencias. Estos puntos de contacto serán: la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cada departamento ministerial y la autoridad que designe cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía.

El procedimiento a seguir es el siguiente: la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado revisará las reclamaciones para cerciorarse de que se trata de una actuación que resulta o puede resultar incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación y la remitirá al punto de contacto de la Administración correspondiente. Asimismo, la reclamación será distribuida entre todos los puntos de contacto, que podrán realizar las aportaciones que consideren oportunas. La mencionada Secretaría podrá igualmente elaborar informes de valoración sobre las reclamaciones recibidas, lo que facilitará su seguimiento.

Transcurridos 15 días desde la presentación de la reclamación por parte del operador, el punto de contacto de la administración correspondiente informará a la Secretaría del Consejo, y a la red de puntos de contacto, de las

medidas que se hayan adoptado para dar solución a la reclamación. La Secretaría del Consejo informará al operador sobre los resultados del proceso. La contestación de la autoridad competente pondrá fin a la vía administrativa, pudiendo el operador dirigir su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, quien podrá acordar las actuaciones que, en su caso, correspondan.

De este modo, se cierra el círculo de cooperación e intercambio de información establecido entre administraciones que cuentan con la información facilitada por los operadores y al servicio de los cuales deben actuar.

3. Conclusión

El Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado se enmarca en el conjunto de reformas estructurales, impulsadas para recuperar la senda del crecimiento económico. En un Estado altamente descentralizado territorialmente en el que la división vertical de poderes está muy presente, resulta clave reforzar los principios que rigen las relaciones entre los tres niveles de la Administración Pública, y sus respectivos ordenamientos jurídicos, con pleno respeto al orden constitucional de distribución de competencias.

Tal y como ha afirmado el Tribunal Constitucional, las administraciones que integran el Estado autonómico, forman parte del conjunto del Estado, y no es posible un ejercicio totalmente independiente de las competencias, sino que debe primar la perspectiva finalista de contribuir al objetivo común, en este caso, la aplicación eficaz del principio de unidad de mercado que recoge el artículo 139 de la Constitución española.

Los principios de cooperación y confianza mutua que este Anteproyecto de Ley desarrolla y refleja en diferentes instrumentos de actuación *ex ante* y *ex post* de la intervención administrativa, tienen como objetivo maximizar los efectos deseados de lograr un entorno regulatorio más favorable a la actividad económica que le permita ganar eficiencia, productividad, competitividad y empleo a la economía española. Simultáneamente, se ha conseguido apostar por estos nuevos instrumentos de cooperación, potenciando especialmente la reutilización de los medios de comunicación electrónica como elemento base de las relaciones interadministrativas. Esto permitirá ganar eficiencia pero con pleno respeto a los compromisos de consolidación fiscal, pues se optimiza el uso de los recursos sin incrementar el gasto público.

Como ya enunciara Adam Smith, el marco regulatorio y las instituciones públicas de un país son factores determinantes del crecimiento económico. En este sentido, este Anteproyecto de Ley va orientado a lograr unas Administraciones Públicas que, en el ejercicio legítimo de sus competencias, cooperen y respeten mutuamente sus decisiones, favorezcan los incentivos regulatorios estructurales que reduzcan la incertidumbre y promocionen la eficiencia administrativa, lo que generará un marco jurídico más favorable a la actividad económica. Lograr estos propósitos también es servir con objetividad al interés general, fin último de las Administraciones Públicas según el artículo 103 de la Constitución española. Un Estado descentralizado no debe ser un obstáculo ni un factor de fragmentación del mercado, sino un factor de competitividad y un elemento de cohesión entre administraciones.

Referencias bibliográficas

[1] CORTES GENERALES DE ESPAÑA (2009): Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

[2] CRUZ FERRER, J. de la (2002): «Principios de Regulación Económica en la Unión Europea«. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

[3] CRUZ FERRER, J. de la (2005): «Los Fundamentos Jurídicos de la Regulación Económica. El modelo de la Unión Europea». Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), VII Jornadas Internacionales de Estudios de Derecho Administrativo, «El principio de legalidad y el ordenamiento jurídico-administrativo de la libertad económica». Caracas.

[4] GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T. R. (2005): «Curso de derecho administrativo I y II», editorial Thomson Civitas.

[5] GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): Memoria del Análisis de Impacto Normativo de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

[6] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado - Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

[7] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

[8] PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO (2006): Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

Jurisprudencia

– Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981.
– Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo.
– Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983.
– Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero.

Documentos

– «Marco regulatorio y unidad de mercado». Libro Marrón del Círculo de Empresarios. Madrid, mayo 2006.
– Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante 2011, publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido*

DE LOS ASPECTOS TEÓRICOS A LOS ASPECTOS PRÁCTICOS DE LA UNIDAD DE MERCADO

La dispersión y la proliferación de normas en el ordenamiento jurídico español, han generado importantes barreras a la unidad de mercado, afectando negativamente a la competitividad de las empresas españolas. Esta fragmentación del marco normativo contrasta, además, con la pertenencia de España al Mercado Único europeo y a su integración comercial y económica en la Unión Europea. Existen muchos ejemplos de distorsiones en la unidad de mercado, identificados en el inventario de distorsiones que elabora la CEOE. Son un reflejo del elevado coste que implican para las empresas, poniendo de manifiesto el margen de mejora para facilitar la actividad del empresario y la necesidad de una Ley de Garantía de Unidad de Mercado. El desarrollo y la concreción de la misma se han de traducir en medidas de coordinación y colaboración precisas entre las diferentes Administraciones, así como con el sector privado. Además, el problema de la unidad de mercado ha de abordarse complementariamente con otros obstáculos del marco normativo que afectan negativamente al crecimiento y la competitividad, como es una inadecuada transposición de las normas europeas y la sobrerregulación. El objetivo último ha de ser configurar un ordenamiento jurídico coherente, simple, claro y favorable a la actividad empresarial.

Palabras clave: *unidad de mercado, mercado interior, empresas, competitividad.*
Clasificación JEL: *H70, K20, K40.*

> «*Además de la burocracia pesada, la proliferación de reglamentaciones divergentes, procedentes de los niveles regionales y locales de la administración, complica aún más el problema y obliga a las empresas a cumplir criterios diferentes para ejercer la misma actividad en distintas regiones o municipios. Hay indicios de que esta fragmentación regional está acompañada por un aumento del acervo reglamentario en el país en términos absolutos, que podría estar dificultando seriamente el crecimiento de la productividad.*»
>
> Comisión Europea, 2012

Lo anterior lo ha dicho recientemente la Comisión Europea respecto del marco normativo español. Es un llamamiento sobre la necesidad de otorgar mayor importancia política al problema de fragmentación del mercado interior español, para lo que sería necesario adaptar la legislación nacional de manera que las empresas cuenten con el marco normativo apropiado que estimule el crecimiento económico y la creación de empleo, haciendo uso de los derechos y posibilidades que se derivan de un mercado interior cohesionado.

* Secretario de la Comisión de Mercado Interior de CEOE.

La entrada en vigor de una iniciativa legislativa promulgada por «Bruselas» significa que las legislaciones nacionales de los 27 Estados miembros han de adaptar sus respectivas normas, respetando el aspecto sustantivo de la norma comunitaria y evitando ambigüedades o requisitos adicionales que pueden conllevar costes empresariales adicionales innecesarios.

Sin embargo, y como no podía ser de otra manera, la Unión Europea y, concretamente, la Comisión Europea no entra en modelos de soberanía y, por ende, en cómo los Estados miembros se organizan internamente desde el punto de vista jurisdiccional y competencial. Simplemente, los interlocutores del ejecutivo comunitario son los Estados miembros y es a ellos a quienes se dirige.

La Constitución española de 1978 consagró un modelo territorial, basado en la distribución de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC AA), modelo del que se ha derivado un balance en términos generales positivo, dando lugar a una economía mucho más abierta y competitiva, pero sin olvidar la importante diversificación de los centros de decisiones económicas que afectan a la vida diaria de las empresas.

Una diversificación que, en ocasiones, crea en las empresas una confusión que se traduce en una preocupación y carga adicionales a la propia de todo riesgo unido a la actividad empresarial.

Hasta aquí no habría mayor problema en dar por justificada la conveniencia de mantener el principio de unidad de mercado. Sin embargo, y aunque el objetivo que se persigue con el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado (APLGUM) es anhelado y deseable, podría ser de incierta consecución, desde una perspectiva jurídica.

El propio Tribunal Constitucional ha realizado declaraciones a favor de dicha unidad de mercado como por ejemplo: «la unidad de mercado descansa sobre dos supuestos irreductibles 1) la libre circulación de bienes y personas, que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente, y 2) la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica» (Tribunal Constitucional, 1990).

Pero no es menos cierto que el Tribunal Constitucional también ha hecho otras afirmaciones que se orientan en dirección contraria a lo que empresarial y económicamente se considera como unidad de mercado. Una de ellas es: «la Constitución no garantiza que todos tengan iguales derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio» y otra: «puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (Tribunal Constitucional, 1986).

Sea como fuere y dejando a un lado posicionamientos jurídicos o teóricos, lo que es cierto es que las empresas no entienden que no haya grandes impedimentos cuando la unificación del marco normativo empresarial viene impuesta por «Bruselas», y que, sin embargo, haya verdaderas discrepancias para diferenciar internamente sectores como el urbanismo, los transportes, los impuestos, los servicios laborales, el medioambiente, el comercio, etcétera.

De ahí la importancia de la adopción del APLGUM aprobado por el Consejo de Ministros, el pasado 25 de enero, y cuya acogida por las empresas y organizaciones empresariales que las representan ha sido positiva. Ahora la esperanza está en que su desarrollo y concreción se traduzca en medidas de coordinación y colaboración precisas entre las diferentes administraciones que den estabilidad a una unidad de mercado, real y efectiva, consensuando los medios necesarios que, a la mayor brevedad, permitan alcanzar dicha unidad, evitando disfunciones económicas que resten productividad y lastren la competitividad.

Todo ello afecta a la vida cotidiana de la empresa. Una vida que no se limita al plano nacional, sino que se encuadra en una realidad superior, conocida como Unión Europea (la coloquialmente «Bruselas» que he citado) y, especialmente, su mercado único.

Por ello, en el plano de la Unión Europea, es obviamente indispensable completar el mercado único a través de instrumentos legislativos y ejecutivos, más ágiles y vinculantes.

En el plano nacional, no parece lógico que un área geográfica, como España, que ya está integrada comercial y monetariamente en otra mayor, como es la Unión Europea, tome decisiones internas que puedan desembocar en

una fragmentación del mercado español, lo cual solo puede dar lugar a desventajas competitivas.

Algunos datos para mostrar la vida cotidiana a la que se enfrenta la empresa

En el plano de la Unión Europea, el acervo comunitario[1] comprende alrededor de 2.500 instrumentos jurídicos (Monti, 2010), relacionados con varios aspectos del mercado único europeo, aunque no olvidemos que esta carga legislativa se ha generado en más de 20 años desde que, en enero de 1992, se lanzara. En el plano nacional y sin contar a la Administración local, se generan más de 13.000 normas al año[2].

Además, el proceso de descentralización en el modelo normativo de España, que conlleva la correspondiente actividad legislativa, ha propiciado un incremento muy significativo de dicha actividad legislativa. Prueba de ello es que, en 1978, la legislación estatal representaba el 97 por 100 de la total promulgada, mientras que en 2008 la legislación autonómica representó el 93 por 100 (OCDE, 2010).

Parecería, por tanto, que hay margen de maniobra para facilitar la actividad del empresario y ayudarle a ganar competitividad, simplificando el marco legislativo en el que opera.

Recordemos que en un mundo globalizado, no solo compiten las economías y sus empresas, sino los marcos normativos en los que éstas operan. Si a ello sumamos las duplicidades y la dispersión legislativa, el lastre es claro.

El marco legislativo y un eficiente funcionamiento de la justicia facilitan la vida diaria de las empresas, y son elementos esenciales que coadyuvan al logro de una economía eficiente y competitiva y, por tanto, a la consecución del crecimiento económico.

En España y sin entrar a considerar su contenido, el marco legislativo, es excesivo. Las Directivas europeas fijan unos estándares mínimos que en España, tanto a nivel básico como autonómico, son frecuentemente superados en el desarrollo legislativo posterior, traduciéndose en un incremento regulatorio, de cargas administrativas y, en definitiva, de los costes de producción que suponen una pérdida de competitividad.

Hemos visto cómo los datos demuestran una proliferación de normas en todos los ámbitos, estatal, autonómico y local, cuyo conocimiento por su cantidad, dificulta y muchas veces hace imposible su comprensión, no ya solo por las empresas, sino también por los ciudadanos en general.

Esa hiperproducción normativa, no solo afecta a sus destinatarios, sino que también afecta a la propia estructura del Estado a la hora de su implementación, seguimiento, inspección y sanción en caso de incumplimiento.

Es necesario reducir la sobrerregulación. Pero no es solo esa inflación legislativa lo que dificulta la actividad de las empresas. La falta de estabilidad de las normas que se promulgan y los constantes cambios y modificaciones, muchas veces al poco tiempo de su entrada en vigor, crean inseguridad jurídica en sus destinatarios.

Una cadena normalmente se rompe por su eslabón más débil. Un eslabón, en este caso, reflejado en la profusión y la dispersión normativa y que el APLGUM pretende, con acierto, remediar.

Otra cuestión será que se alcance por el hecho de que las competencias legislativas básicas que pretende regular puedan llegar a entenderse como una injerencia o intromisión en competencias propias de las Comunidades Autónomas.

Estado y CC AA tienen interés en un correcto funcionamiento del mercado interior, incluidos sus ciudadanos y sus empresas. Por tanto, la sugerencia sería evitar posiciones numantinas jurídicas, políticas o una mezcla de ambas, pues ignorar y no solucionar la erosión constante de la unidad de mercado pasará factura.

Se trata no solo de dar seguridad jurídica, mediante la aplicación efectiva de las normas, sino también de pro-

[1] Base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

[2] Según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado (24 de enero de 2013, página 28): en 2011 el total de normas aprobadas fue de 13.157 (10.261 por las CC AA y 2.896 por el Estado).

mover y anclar la confianza empresarial en las oportunidades que ofrece un mercado interior sin estorbos, creados por una inapropiada implementación o innecesarios, burocráticos o desproporcionados problemas de acceso al mercado «hispano-español».

En otras palabras y como establece el APLGUM, salvo excepciones claras y justificadas que permitan la discrecionalidad y la autonomía regulatoria, no deberían caber mayores ataduras a la actividad empresarial a nivel nacional.

Es urgente abordar medidas concretas tendentes a evitar la profusión y dispersión legislativas que afectan al normal desarrollo de la actividad empresarial. Para ello es imprescindible identificar aquellas piezas legislativas que constituyan solapamientos a fin de eliminarlos, así como establecer los medios legales adecuados que impidan estas duplicidades en el futuro.

Con este objetivo principal se creó la Comisión de Mercado Interior de la CEOE, integrada en la actualidad por 101 miembros de todos los sectores de la actividad económica. Entre los resultados de sus trabajos se encuentra la adopción, el 15 de noviembre de 2012, del informe «actualización del inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España», que recoge 45 nuevas distorsiones identificadas por las organizaciones y empresas miembros de la CEOE.

Con ello, el resultado alcanzado a lo largo de 2012 por la Comisión de Mercado Interior de la CEOE, identificando por el momento 122 obstáculos a la unidad de mercado, muestra la pertinencia de la elaboración del inventario, así como su informe de actualización.

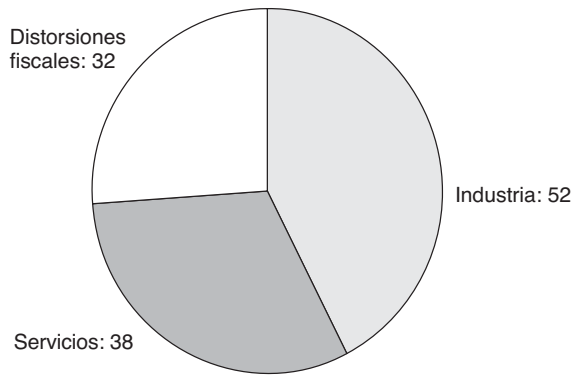
Es la vertiente práctica de lo que desde un punto de vista más teórico, venimos exponiendo a lo largo de este artículo.

Los múltiples obstáculos identificados se pueden distinguir entre aquellos que afectan a sectores concretos de la economía española, así como a las distorsiones horizontales que afectan a un amplio número de sectores.

Concretamente, las distorsiones abarcan desde la construcción, la industria de la alimentación y bebidas, la química, la energética, la farmacéutica, hasta los servicios comerciales, sanitarios y para la dependencia, financieros y de seguros, o actividades como los servicios de reciclaje y gestión de residuos, el juego, la publicidad, el alquiler de vehículos, el transporte, o las telecomunicaciones.

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN DE LAS DISTORSIONES A LA UNIDAD DE MERCADO DEL INVENTARIO DE LA CEOE



FUENTE: Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España. Actualización: noviembre de 2012. CEOE.

Asimismo, se incluyen distorsiones en el ámbito de la protección al consumidor, el etiquetado de los productos, la seguridad industrial, las autorizaciones y licencias o las compras y licitaciones públicas.

La regulación en el ámbito tributario también ha generado importantes distorsiones en la unidad del mercado, de manera que idénticas actividades se ven sometidas a una tributación muy dispar, en función del territorio donde se realicen y sin ninguna justificación económica más allá del afán recaudatorio (Gráfico 1 y Cuadro 1).

Desde el mundo empresarial, hemos llamado la atención sobre el impacto negativo que la falta de unidad en el mercado nacional tiene sobre la actividad económica y la generación de empleo. Sin embargo, no somos los únicos en señalar la importancia de afrontar este problema. Ya recogíamos al inicio de este artículo que la Comisión Europea se hace eco y cómo resumía muy bien el problema que enfrentamos.

También la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios se ha pronunciado al respecto. El 1 de junio de 2012, presentó la evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas, en la que analiza los trámites necesarios para su creación en 17 municipios y en sus respectivas Comunidades Autónomas.

En el informe se muestra cómo una empresa necesitará más o menos trámites, con diferentes obligaciones de información, según su localización. Este escenario, consecuencia del diferente desarrollo regulatorio en los ámbitos administrativos, pone de manifiesto la necesaria coordinación que debe existir entre las diferentes Administraciones Públicas para conseguir un procedimiento ágil y eficaz que estimule el crecimiento económico.

En definitiva, la presentación de la actualización del inventario de distorsiones de la unidad del mercado, identificando dificultades que las empresas tienen para operar en el mercado español, pretende aportar a las Administraciones Públicas ejemplos concretos de mejora del entorno normativo en el que las empresas realizan su actividad. Todo ello redundará, sin duda, positivamente en la competitividad de nuestra economía.

Son ejemplos gráficos que muestran los obstáculos a la unidad de mercado que lastran la competitividad de las empresas. Veamos algunos casos.

A un mismo viaje u operación de transporte en vehículo pesado de mercancías peligrosas, según pase los límites territoriales de unas Comunidades Autónomas u otras, se le aplicarán diferentes horarios de circulación autorizados, que además no coincidirán exactamente, especialmente los fines de semana o los festivos autonómicos. Asimismo, el transportista podrá encontrase con que las ordenanzas municipales también impiden la circulación de este tipo de vehículos los festivos locales. Igualmente, que no se sorprenda si se encuentra con una diferencia de criterios respecto a la habilitación de vías.

Otro podría ser el del Reglamento comunitario 110/2008 relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de bebidas espirituosas, el cual no es interpretado de la misma manera. De esta forma, por ejemplo, la crema de orujo, en función de la interpretación de la norma, en unas comunidades es obligatorio que supere los 32º alcohólicos, mientras que en otras es posible dejarlo en 16º.

Otro ejemplo llamativo de distorsión de la unidad de mercado que sufren las empresas emana de la Ley 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo, y reguladora de la

CUADRO 1

DESGLOSE DE LAS DISTORSIONES DE LA UNIDAD DE MERCADO IDENTIFICADAS

A) Industria:	
Alimentación y bebidas	29
Automóvil	3
Cemento	2
Construcción	2
Farmacéutico	7
Eléctrico	3
Químico	3
Intersectorial	2
Tecnología sanitaria	1
B) Servicios:	
Arquitectura	1
Consultoría	4
Comercio	3
Distribución alimentaria	6
Financiero-seguros	10
Instalación/mantenimiento frío industrial	1
Juego	1
Contratación pública	1
Publicidad	1
Reciclaje y gestión de residuos	3
Alquiler de vehículos	1
Sector sanitario	3
Servicios para la dependencia	1
Transporte	1
Telecomunicaciones	1
C) Fiscalidad:	
Tributos propios de las CC AA	19
Tributos cedidos a las CC AA	8
Tributos locales	5
Total	**122**

FUENTE: Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España. Actualización: noviembre de 2012. CEOE.

venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco que obliga a señalizar la prohibición de fumar en los locales comerciales. A efectos prácticos, las empresas que operan en más de una región no pueden estandarizar su cartelería, ya que son las Comunidades Autónomas las que regulan, de manera diferente, las características (texto y tamaño) de los mencionados carteles.

Asimismo, las empresas de telecomunicaciones deben hacer frente a una heterogeneidad normativa muy importante para la instalación y explotación de infraestructuras de telecomunicaciones de telefonía móvil. En España existen unas 87.000 antenas repartidas por todo el país, las cuales están sometidas a 18 normativas ambientales autonómicas distintas.

Ello hace que mientras en un territorio es necesario obtener la licencia de actividad medioambiental para cada estación base, en otro no es necesario, ya que basta con un régimen de comunicación. Además, en determinados territorios es necesario establecer las antenas en suelo urbano y a criterio del ayuntamiento, mientras que en otros solo pueden instalarse en suelo rural. Y así sucesivamente.

En el sector de la alimentación existe una heterogeneidad injustificada entre las Comunidades Autónomas, ya que algunas de ellas cobran tasas por realizar inspecciones sanitarias, tanto rutinarias como extraordinarias.

En el ámbito industrial todas las empresas que envasen productos necesitan la aprobación de los planes empresariales de envases y residuos de envases, pero según 19 criterios distintos.

Por otra parte, la existencia de normativas distintas sobre los juegos de suerte, envite o azar, es una muestra de las distorsiones fiscales, ya que la mayoría de los territorios fijan un tipo impositivo, así como una periodicidad o bases imponibles diferentes.

En ningún caso se trataría de «petrificar» el mercado, o mejor dicho su marco normativo. Al contrario, el mercado ha de ser dinámico y estar en constante evolución, adaptándose a las nuevas realidades. Por ello, nunca llegará a concluirse o completarse. La mayoría de los sectores cuentan con un sólido marco regulador, pero aún existen lagunas y las normas no siempre se aplican y ejecutan al 100 por 100. A medida que evolucionan los mercados aparecen nuevos retos.

Tanto el mercado único europeo como el español, necesitan evolucionar y actualizarse para conservar su importancia y seguir contribuyendo al crecimiento económico y a la cohesión social. Es preciso que se fomente el desarrollo de normas y estándares de calidad que permitan a las empresas sacar partido de las oportunidades de la globalización.

Un mercado único plenamente operativo y más integrado, en el que esté garantizada una competencia leal y eficaz, es fundamental para garantizar un terreno de juego equitativo para las empresas españolas y para incentivar su actividad transfronteriza, especialmente la de las pymes.

El éxito del mercado interior depende en gran parte del establecimiento de un conjunto de normas coherente y efectivo que ha de venir dado por una Ley de Garantía de Unidad de Mercado, cuyo embrión es el Anteproyecto que nos ocupa.

Los beneficios no se materializarán si las normas no se aplican correctamente, si las leyes no se cumplen, si los derechos adquiridos no se respetan y garantizan, si la aplicación de las normativas resulta demasiado costosa o si se infringen las normas.

Es preciso un esfuerzo continuado para mejorar la aplicación de las leyes relativas al mercado interior. Es obviamente indispensable completar el mercado interior a través de instrumentos legislativos y ejecutivos, más coherentes, ágiles y vinculantes.

Es urgente que «el legislador», cada uno en su nivel competencial, abogue por una racionalización normativa. Se ha de legislar mejor, es decir, promulgar menos (y más simple) legislación, asegurando una implementación rápida y correcta de la existente.

En definitiva y como propugna el APLGUM, la actividad empresarial desarrollada al amparo de la normativa de cualquier territorio debería poder ejercerse, sin más exigencia o trámite adicional, en todo el territorio nacional.

Asimismo, cualquier producto o servicio producido por una empresa al amparo de cualquier normativa autonómica debería poder circular libremente, sin necesidad de modificación o trámite adicional, a través de todo el territorio nacional.

Para ello, es fundamental mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración Pública y, en este contexto, es bienvenida la propuesta del APLGUM para instaurar un Consejo de Unidad de Mercado, en el que sería deseable que se contemplase la participación de las empresas a través de sus legítimos representantes, las organizaciones empresariales, pues como demuestra el citado inventario de distorsiones de la CEOE, son sufridoras en primer término y, por tanto, conocedoras de las necesidades reales.

Las reformas económicas que necesita España han de otorgar prioridad a cuestiones como la unidad de mercado. Es el paraguas, el mínimo común denominador, bajo el que el resto de medidas han de interactuar. Medidas como, por ejemplo, el incremento de la inversión en investigación, desarrollo e innovación, que sirvan de mecanismos para potenciar a aquellas empresas que aportan valor añadido en sus productos y servicios.

De esta manera serán más competitivas en un mercado europeo e internacional en el que España ha perdido competitividad frente a otros países más productivos, entre otras cosas por tener un mercado interior deslavazado que, por un lado, entorpece la actividad empresarial y, por otro lado, desincentiva al inversor extranjero a instalarse en «una selva legislativa» anticompetitiva y claramente desfavorable para la actividad de las empresas.

Referencias bibliográficas

[1] AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2012): *Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas.*

[2] BUSINESSEUROPE (2012): *Single Market: The Way Forward.* Bruselas.

[3] CEOE (2012): *Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España. Actualización.* Madrid.

[4] COMISIÓN EUROPEA (2012): *Documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la Comunicación Política industrial en materia de seguridad - Plan de acción para una industria de la seguridad innovadora y competitiva.* Bruselas.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2013): *Cuadro de indicadores del mercado interior.* Bruselas.

[6] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): *Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado - Memoria del Análisis de Impacto Normativo.*

[7] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): *Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.*

[8] MONTI, M. (2010): *Una nueva estrategia para el Mercado Único.*

[9] OCDE (2010): *Better Regulation in Europe: Spain.* Paris

[10] PELMANS, J. y CORREIA DE BRITO, A. (2012): *Enforcement in EU Single Market.*

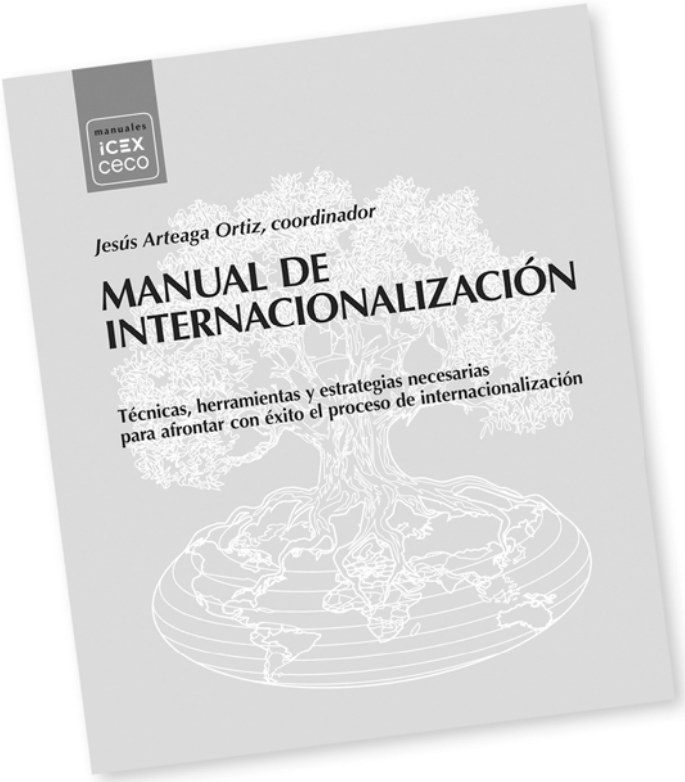
[11] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1986): *Sentencia 88/86, de 1 de julio.*

[12] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1990): *Sentencia 64/90, de 5 de abril.*

Nueva colección

manuales ICEX ceco

AMPLIAR LOS MERCADOS EXTERIORES



Este nuevo manual ICEX-CECO surge de la percepción de que la internacionalización se ha convertido en un elemento fundamental para la empresa en el actual mundo globalizado.

Esta obra se propone ofrecer un curso exhaustivo y riguroso sobre todos los aspectos que hay que considerar a la hora de iniciar, mantener o desarrollar la actividad internacional, en todas sus facetas, y aspira a convertirse en una obra de referencia en la materia en todo el ámbito de habla hispana.

664 páginas
Formato: 210 x 250 mm
PVP: 50 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-7811-744-4

Herramientas y técnicas para definir la estrategia y el marketing internacionales

Puede adquirir la obra en las principales librerías y en el ICEX.

ICEX España Exportación e Inversiones
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID – tel.: 91 349 6275/34
c.e.: libreria@icex.es – www.icex.es/publicaciones

ICEX

Marisa Álvarez Suárez*
Beatriz Pérez Raposo**

EL PROGRAMA DE TRABAJO DE UNIDAD DE MERCADO: EL PLAN DE RACIONALIZACIÓN NORMATIVA COMO EJERCICIO DE BUENA REGULACIÓN ECONÓMICA

El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado se constituye como un ambicioso ejercicio de buena regulación, que continúa las prácticas previas de mejora regulatoria en España y avanza en la garantía de la libre circulación y prestación de bienes, servicios y del libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio nacional, desarrollando un plan de racionalización normativa en paralelo a la elaboración de un anteproyecto de ley. En este artículo se analizan los elementos, elaboración y ejecución del Programa de Trabajo.

Palabras clave: better regulation*, simplificación normativa, trámites administrativos, duplicidades, principios de necesidad, justificación, proporcionalidad, no discriminación.*
Clasificación JEL: *D40, E60, H11, H70, L1, P11.*

1. Introducción

La unidad del mercado nacional hace referencia a la libre circulación y prestación de bienes, servicios y el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio nacional.

La unidad del mercado no solo es uno de los principios básicos de integración económica intrínsecos a la existencia de un Estado sino que, además, es un principio irrenunciable para la competitividad de la economía española. El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado pretende contribuir a garantizar este principio.

Para ello, establece un marco legal básico (el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado, en adelante el Anteproyecto o APLGUM) que incluye medidas de aplicación y mecanismos de cooperación, que eliminen las trabas regulatorias existentes, impidan la

* Vocal Asesora de la Dirección General de Política Económica. Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.
** Subdirectora General Adjunta de Competencia y Regulación Económica. Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

creación de barreras futuras y solucionen ágilmente posibles conflictos que perjudiquen a los operadores económicos.

Se constituye como un ambicioso ejercicio de buena regulación, o política que busca mejorar y simplificar el entorno regulatorio, en todos los mercados de bienes y servicios y en todos los instrumentos de intervención de las Administraciones con efectos en la economía española. Se enmarca en la estrategia económica de la Unión Europea y en las Recomendaciones del Consejo Europeo a España en el procedimiento del Semestre Europeo de 2013, que nombra en la recomendación séptima «Aprobar y aplicar urgentemente el proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y acelerar todas las acciones complementarias necesarias para su pronta aplicación».

Para la efectividad del Programa de Trabajo de Unidad de Mercado son claves la buena definición del marco normativo y el proceso de ejecución. En el presente artículo analizaremos este último, entendiendo que es un paso significativo en el camino de la implantación de buenas prácticas en la regulación española. En el segundo apartado repasaremos los ejercicios previos de buena regulación en España. En el tercero y en el cuarto apartado, destacamos los elementos comunes y diferenciales en este amplio ejercicio de mejora normativa. En el quinto apartado desgranamos los elementos del Programa de Trabajo, es decir, las fases previas, la ejecución y su evaluación. El trabajo se cierra con las conclusiones obtenidas.

2. Procesos previos de buena regulación en España

España, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[1] y la Unión Europea (UE)[2], que son organismos líderes en la implantación de prácticas de buena regulación, comenzó en los años noventa la práctica de mejora regulatoria. Los efectos quedaron reflejados en la buena evolución, en términos absolutos y relativos, de los indicadores de regulación del mercado de productos *(PMR o Product Market Regulation)* elaborados por la OCDE, en los que España sobresale como país cuyo esfuerzo liberalizador ha sido más prolongado.

Sin embargo, el análisis desagregado de los indicadores mostraba que todavía existía margen de mejora en la regulación de las actividades en los sectores de comercio minorista, servicios profesionales y turismo.

En concreto, las distorsiones del sector servicios se reflejaban en la estrechez de los mercados y la falta de competencia, que resultaban en una menor productividad y aumento de costes. Estas ineficiencias en la asignación de recursos en servicios alejaban a la economía española de su crecimiento potencial y causaban una mayor inflación diferencial con el resto de los Estados miembros de la UE.

Las iniciativas regulatorias llevadas a cabo desde 2006 profundizan significativamente en las prácticas de mejora regulatoria y en la reducción del protagonismo del Estado en la economía. Entre los proyectos normativos aprobados destacan la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, o Ley Paraguas, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

— La Ley Paraguas transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre

[1] La OCDE ha sido pionera en el desarrollo y difusión de la buena regulación con la publicación en 1995 de las «Recomendaciones del Consejo de la OCDE en la mejora de la calidad de su regulación gubernamental». Estas recomendaciones han fomentado la cultura de eficiencia regulatoria, transparencia y responsabilidad en los Gobiernos. Su publicación ha sido revisada periódicamente y completada con análisis de buena regulación para economías específicas.

En 2010, la OCDE ha editado el profundo estudio del sistema regulatorio español subrayando sus posibles mejoras en eficiencia y claridad normativa. Parte de las recomendaciones de este estudio son abordadas ampliamente por el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado.

[2] Desde 2005, la UE con su comunicación «Cómo legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», imprime los criterios de la buena regulación en la Estrategia de Lisboa e implica activamente a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros en su desarrollo.

de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios). La Directiva de Servicios establece un nuevo modelo regulatorio de aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación en las intervenciones administrativas en el mercado de servicios. El nuevo modelo regulatorio establece el régimen de libre acceso y ejercicio de la actividad económica o «no regulación» como régimen general. Las licencias o regímenes de autorización previa pasan a tener un uso excepcional y limitado a situaciones con alto riesgo de producir daños irreparables. La introducción de una mayor restricción al acceso de la actividad o su ejercicio queda compensado por la prevención de daños irremediables.

Se crean dos nuevos regímenes de intervención: la comunicación y la declaración responsable. Ambos son documentos mediante los que los operadores, con carácter previo o posterior al inicio de la actividad, ponen en conocimiento de la Administración pública sus datos identificativos y el acatamiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente, respectivamente. Son regímenes que permiten el acceso y ejercicio inmediato a la actividad económica y cuyo control del cumplimiento de la normativa y los requisitos se basará en inspecciones posteriores a la prestación de servicios.

El giro en el modelo regulatorio ha supuesto un impulso muy notable para la eliminación de barreras, simplificación de los procedimientos e introducción de los principios de buena regulación económica, de forma coordinada entre las Administraciones y de gran eficacia para el desarrollo del sector servicios.

El intenso ejercicio de mejora regulatoria de la Directiva de Servicios se ha mantenido tras la transposición a través del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios, constituido por representantes de los tres niveles de la Administración. El Comité desarrolla su actividad a través de programas de trabajo en los que analiza y pone en común las prácticas regulatorias de acceso y ejercicio a actividades económicas entre las Administraciones estatal, autonómica y local españolas, para distinguir y difundir las mejores prácticas regulatorias. Los últimos trabajos realizados difunden las mejores prácticas de regulación para actividades sin riesgo irreparable, visados colegiales e intervención de las autoridades municipales.

La Ley Paraguas también impulsó la ventanilla única de la Directiva de Servicios y los mecanismos de cooperación para la implantación del Mercado Único entre los Estados miembros de la Unión Europea.

La ventanilla única centraliza y dispone la información a través de Internet a los prestadores de servicios (nacionales y comunitarios) para el acceso y ejercicio de su actividad empresarial. También está dirigido a los consumidores, destinatarios de los servicios, proporcionándoles información sobre las asociaciones y formas de reclamación. Es por tanto un ejercicio de transparencia para el empresario y consumidor que, además, impulsa la mejora regulatoria entre Administraciones.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible ha extendido el nuevo modelo de regulación a todas las actividades económicas en el territorio nacional.

3. Elementos de continuidad en el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado

La reforma impulsada por el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado continua la esencia de medidas previas de mejora regulatoria en España.

El Programa profundiza en la implantación del nuevo modelo regulatorio basado en los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Además el proyecto, lanzado en contexto de crisis económica, sigue la línea de cumplir el triple propósito de establecer reformas económicas estructurales con posibilidad de estimular la demanda agregada a corto plazo y consolidar el presupuesto público, como la mayoría de las medidas del programa económico actual. Estas políticas apoyarían la conducción de la economía española a la senda de crecimiento equilibrado y a la creación de empleo.

En este sentido el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado:

— Reduce las restricciones y refuerza la competencia en los mercados de bienes, que son ejemplos de la OCDE

de reformas que contribuirían al doble objetivo de reforma estructural a largo plazo y aumento de la demanda agregada a corto plazo.

— Moderniza la Administración pública, lo que aumentará la capacidad de competir de la economía y ayudará a alcanzar simultáneamente la consolidación presupuestaria y la estimulación del crecimiento económico y el empleo.

4. Elementos diferenciales del Programa de Trabajo de Unidad de Mercado

El Programa de Trabajo es ambicioso por: el tratamiento de la unidad de mercado, el ejercicio de simplificación normativa y la creación del mecanismo de resolución de conflictos, todos ellos como elementos diferenciales.

— El Programa aborda por primera vez la cuestión de la unidad de mercado con dos implicaciones: solucionar los problemas de la fragmentación del mercado nacional y aumentar la seguridad jurídica al reconocer los actos, disposiciones y autorizaciones de las Administraciones en el territorio nacional.

La fragmentación del mercado nacional, provocada por el exceso y dispersión de producción normativa, impide aprovechar las economías de escala de un mercado de mayores dimensiones. Esto desincentiva inversiones, dificulta la competencia, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo y tiene, por ello, un coste en términos de bienestar para los ciudadanos. La eliminación del coste y de la carga que genera la abundante dispersión normativa ha sido una de las principales demandas de los operadores económicos a la Administración, durante los últimos años.

La falta de reconocimiento de actuaciones de otras administraciones crea un contexto de incertidumbre y de inseguridad jurídica que obliga a las empresas a duplicar los procedimientos administrativos para poder prestar el mismo servicio o actividad en distintas Comunidades Autónomas (CC AA) o municipios.

Esta reforma pretende garantizar el mantenimiento de las competencias de cada Administración, pero dotando de eficacia nacional a las decisiones de las autoridades competentes a través de los principios de eficacia nacional y de cooperación y confianza mutua.

— El Programa pone en marcha un plan de racionalización de la normativa, presente y futura, con la cooperación de autoridades regulatorias estatales, autonómicas y locales. En las Recomendaciones del Consejo Europeo a España en el procedimiento del Semestre Europeo de 2012, se incluye (recomendación novena) la necesidad de «eliminar los obstáculos al ejercicio de la actividad resultantes de la existencia de normativas múltiples y superpuestas establecidas por distintos niveles de gobierno».

Desde los años ochenta, vinculada a la descentralización administrativa, España ha experimentado una multiplicación exponencial de la actividad legislativa, que complica el sistema jurídico, crea cargas jurídicas innecesarias y legislación obsoleta. Por ello, se necesita instaurar un eficiente proceso de evaluación de la legislación existente y nueva, del impacto en la unidad de mercado y del cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

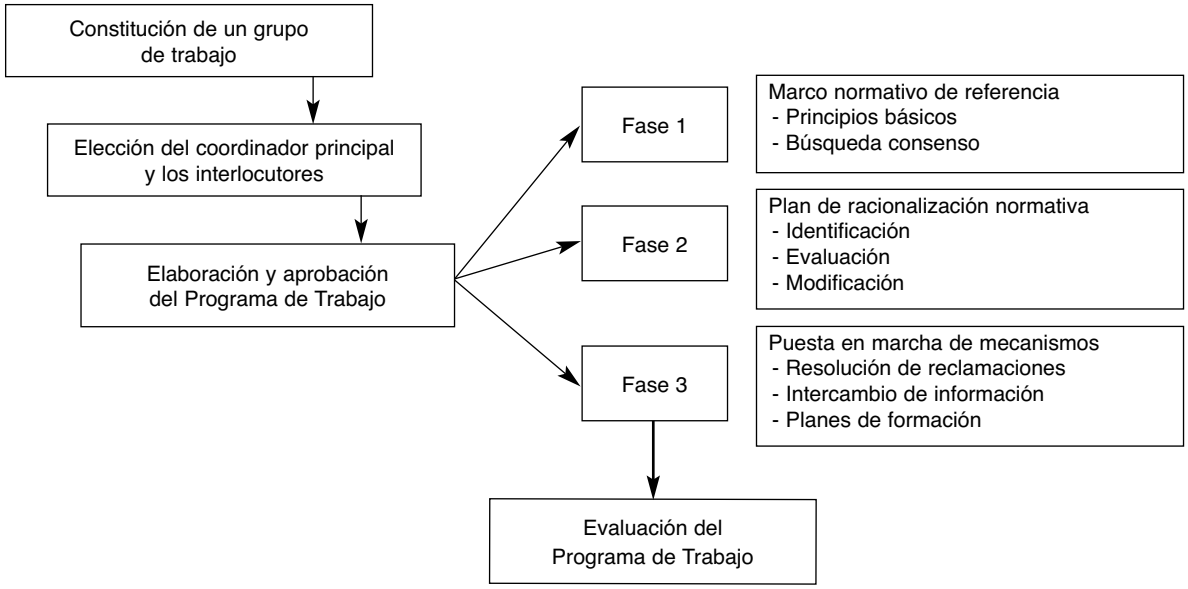
El APLGUM, como marco de referencia básico del Programa, define una gestión coordinada clara de la simplificación legislativa, con especial énfasis en la reducción de cargas administrativas y en el refuerzo de la ventanilla única empresarial.

— El Anteproyecto de ley crea un mecanismo de cooperación orientado a evitar nuevas barreras económicas y solucionar ágilmente posibles conflictos en la actividad de los operadores económicos.

Se enfatiza la importancia del trabajo coordinado de los tres niveles de la Administración para la consecución de un marco económico eficiente. En esta coordinación, el liderazgo desde el centro fomenta la puesta en común y adopción de buenas prácticas normativas y reformas. Destaca el trabajo propio de las Comunidades Autónomas para la práctica en los programas de simplificación administrativa que se están asentando paulatinamente. Por último, la cooperación entre CC AA y municipios crea una comparativa y una competencia amistosa de aplicación de la buena regulación.

ESQUEMA 1

FASES DE UN PROGRAMA DE TRABAJO DE UNIDAD DE MERCADO



FUENTE: Elaboración propia.

5. Los elementos de un Programa de Trabajo de Unidad de Mercado

Seguidamente se define el proceso de definición y ejecución de un Programa de Trabajo de Unidad de Mercado[3]. Para la elaboración de dicho Programa se ha tenido en cuenta la experiencia acumulada durante el proceso de transposición de la Directiva de Servicios, período durante el cual se implementó un programa de trabajo similar[4] (Esquema 1).

Fases previas para la elaboración de un programa de trabajo

La efectiva aplicación de los principios de buena regulación en todos los ámbitos de las Administraciones públicas es un proceso complejo que puede requerir la modificación de numerosa normativa y la puesta en marcha de distintos mecanismos institucionales En consecuencia, para ordenar adecuadamente todo el proceso, se considera necesaria la elaboración previa de un programa de trabajo que especifique claramente los objetivos, las medidas a implementar, las autoridades responsables y el calendario previsto de ejecución.

Este programa de trabajo debe contar con el máximo apoyo institucional posible, siendo conveniente su elaboración y aprobación por algún grupo de tipo interdepartamental creado *ad hoc* o ya existente. Además, es necesario designar a un departamento concreto que asuma las labores de coordinación principal del proceso o de «secretaría» para

[3] La puesta en marcha de un Programa de Unidad de Mercado fue anunciada en la Estrategia Española de Política Económica (Programa Nacional de Reformas) aprobada por el Consejo de Ministros en septiembre de 2012 y actualizada el 26 de abril de 2013 como una de las medidas estructurales dirigida a «establecer, en todos los niveles de la Administración, un modelo regulatorio de las actividades económicas más eficiente, permitiendo el aprovechamiento de las economías de escala y la eliminación de trabas al desarrollo económico».

[4] Véase el Informe sobre la Transposición de la Directiva de Servicios de 29 de abril de 2010.

la organización de la infraestructura y logística necesaria y para dar coherencia a las distintas fases del programa.

Respecto al procedimiento concreto seguido en España, se ha creado un Grupo de Trabajo Interministerial que ha aprobado el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado y que se está encargando del seguimiento de todo el proceso.

Asimismo, para coordinar todo el proceso de forma horizontal, garantizar su coherencia e implicar a todas las Administraciones públicas es conveniente que cada departamento designe «puntos de contacto únicos». Estos interlocutores serán las personas que asumirán la responsabilidad de coordinar en el seno de los departamentos la ejecución del programa de trabajo. La «red» de interlocutores debe ampliarse con el nombramiento de responsables específicos por área o sector. Se creará, de esta forma, todo un entramado institucional orientado a la coordinación de las actuaciones del Programa de Trabajo. Específicamente la designación de puntos de contacto únicos es de interés si se desarrolla un sistema de resolución de reclamaciones de los operadores económicos.

En España, siguiendo el ejemplo del proceso de transposición de la Directiva de Servicios, se ha procedido a nombrar interlocutores únicos en cada uno de los Ministerios, que también son los representantes del Grupo de Trabajo Interministerial. El esquema general de coordinación con el resto de las Administraciones se prevé que se realice de manera sectorial a través de diferentes mecanismos de coordinación y, en concreto, a través de la labor de las conferencias sectoriales.

Por otra parte, se prevé que las autoridades competentes actúen y cooperen a través de una red de puntos de contacto para la defensa de los intereses del operador económico. Para ello cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía deberá designar también en su momento un punto de contacto para la unidad de mercado y la solución de diferencias.

La ejecución del programa

El programa de trabajo debe tener un enfoque omnicomprensivo y horizontal, incluyendo a todos los mercados de bienes y servicios y todos los medios de intervención que influyan sobre el acceso o el ejercicio de las actividades económicas a todos los niveles territoriales de la Administración.

Un buen programa de trabajo de unidad de mercado o de buena regulación debe al menos detallar adecuadamente los principales ejes o fases de actuación. Entre dichos ejes deben considerarse los siguientes:

La elaboración de un marco normativo de referencia

Este marco normativo, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, resulta necesario para proporcionar base jurídica y guiar la implementación y ejecución de todo el programa de trabajo. El marco normativo debe contener, al menos, los principios básicos de actuación a garantizar por parte de todas las Administraciones públicas. Asimismo, debe institucionalizar los mecanismos de cooperación administrativa, supervisión y resolución de conflictos o de reclamaciones necesarios para el adecuado cumplimiento del programa.

Dado el elevado impacto de este tipo de normativa resulta conveniente que en la elaboración de este marco se intente involucrar a todos los agentes potencialmente afectados, operadores económicos, administraciones, consumidores, etcétera, a efectos de lograr el mayor consenso posible y de, en consecuencia, facilitar su implementación.

El pasado 25 de enero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó[5] el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado[6]. Como se ha comentado, esta

[5] El Anteproyecto se encuentra actualmente en una fase muy previa del proceso de tramitación ya que ha sido aprobado a efectos de lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, es decir a efectos de decidir sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

[6] La aprobación de una Ley de Garantía de Unidad de Mercado se ha incluido en el Programa Nacional de Reformas de los años 2012 y 2013 como una de las medidas orientadas a la mejora de la calidad de la regulación económica a través de la eliminación de las barreras administrativas, la unidad de mercado y el fomento de la competencia. En el informe presentado por la Comisión sobre España (in-depth review for Spain) la Comisión considera que el Anteproyecto adoptado por el Consejo de Ministros tiene el potencial de reducir la fragmentación del

normativa se concibe como un marco de referencia para todo el programa de trabajo de unidad de mercado y se estructura en dos bloques básicos En el primer bloque se definen los principios generales de la ley y las garantías al libre establecimiento y circulación. En un segundo bloque se desarrollan los mecanismos de cooperación, de resolución de conflictos y reclamaciones y los sistemas de seguimiento y evaluación.

La ejecución de un plan de racionalización normativa

Dentro del programa de trabajo es necesario llevar a cabo un ejercicio de identificación y evaluación de la normativa potencialmente afectada. El objetivo será proceder a la modificación, consolidación o derogación de la normativa que pudiera ser contraria a los principios establecidos en el marco normativo de referencia. Es conveniente que este ejercicio se ordene a través de un plan específico concebido al respecto: el plan de racionalización normativa.

El programa de trabajo debe tener en cuenta los recursos disponibles para el tratamiento de la información y la explotación de los datos que serán la base del plan de racionalización. Dado la envergadura del ejercicio y el elevado volumen esperado de normativa afectada, es conveniente que se utilicen medios informáticos para facilitar a las autoridades competentes la evaluación de la normativa incluso mediante aplicaciones específicas creadas al efecto.

En una primera fase inicial, de identificación de la normativa, es necesaria la elaboración de unas orientaciones prácticas para facilitar la tarea de las autoridades responsables. Asimismo, para un mejor tratamiento de la información, es conveniente que se proceda a la desagregación del ámbito de aplicación del ejercicio en distintos sectores de actividad. El proceso de identificación debe realizarse de manera abierta de forma que cualquier autoridad competente pueda identificar normativa potencialmente afectada en cualquier fase de ejecución del programa de trabajo.

Siguiendo estos principios, en España como fase esencial del Programa de Trabajo de Unidad de Mercado se ha puesto en marcha un Plan específico de racionalización normativa que se divide en una fase de identificación, una fase de evaluación y una fase final de modificación, consolidación o derogación de la normativa potencialmente afectada.

Dentro de este Plan de racionalización normativa, la fase de identificación se inició en julio de 2012 a través de unas fichas-tipo que permitían la homogeneización de la información facilitando así su tratamiento. En la actualidad (mayo de 2013), se han identificado más de 5.700 normas que podrían estar afectadas por el programa de trabajo. Estas normas se han agrupado en 28 sectores económicos distintos (Cuadro 1).

Para el tratamiento de toda esta información se ha elaborado una aplicación informática específica[7] (aplicación *Gum*). Esta aplicación contiene toda la información obtenida durante la fase de identificación y permite el almacenamiento de los registros, la consulta de la información, la evaluación de los casos, el almacenamiento de los resultados y la explotación de la información.

La segunda fase del plan de racionalización debe consistir en evaluar la normativa que ha sido previamente identificada. Para facilitar este proceso, y lograr que se realice de manera sistemática y homogénea, se deben elaborar instrumentos de apoyo que orienten a las autoridades competentes.

Dada la amplitud del programa de trabajo es necesario que el proceso de evaluación se estructure en dos fases diferentes. Por una parte debe analizarse el marco total de normativa a todos los niveles territoriales y de

mercado doméstico, expandir la competencia y permitir la obtención de ganancias de eficiencia a través de las economías de escala. Asimismo, se considera que debe preservarse el grado de ambición del Anteproyecto y el calendario para una pronta adopción.

[7] Esta base de datos es similar a la base de datos SIENA, que se utilizó para la evaluación de las normas identificadas en el proceso de transposición de la Directiva de Servicios. Durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de Servicios, se identificaron un total de 4.131 normas.

CUADRO 1

NORMAS IDENTIFICADAS POR ÁREAS

Áreas	Normas identificadas	Áreas	Normas identificadas
Administraciones públicas	26	Hacienda	65
Alimentación	63	Industria	564
Asuntos sociales	361	Interior	18
Audiovisual	33	Juego	780
Comercio	249	Justicia	18
Consumo	166	Medio ambiente	207
Cultura	302	Salud y sanidad	181
Defensa	2	Seguridad privada	4
Deporte	88	Servicios de agricultura	485
Economía	28	Sociedad de la información/teleco	26
Educación	64	Suelo y urbanismo	99
Empleo	76	Transportes	30
Energía	293	Turismo	264
Financiera	847	Vivienda y construcción	410
		Total	**5.749**

FUENTE: Subdirección General de Competencia y Regulación Económica (mayo 2013).

diferente rango, que incide sobre un determinado sector de actividad. Debe evaluarse la presencia de duplicidades e incoherencias y la posibilidad de construir un marco más simplificado y consolidado. La idea es analizar un conjunto de normativa dispar que incide sobre una determinada actividad económica para reducir lo que en el ámbito de la buena regulación es conocido como la *red tape* (la excesiva, redundante y rígida burocracia o regulación que constriñe la actividad económica). El objetivo debe ser, en aplicación de los principios de simplificación de cargas y transparencia, evitar los marcos normativos complejos, incoherentes y donde diferentes Administraciones públicas realizan controles duplicados o intervenciones adicionales sobre unos mismos actos.

Como consecuencia de este primer proceso de evaluación el conjunto de normativa evaluada que incide sobre una determinada área de actividad deberá ser derogada, modificada o consolidada, deberá ser objeto de revisión en las conferencias sectoriales para su simplificación, codificación, modificación y consistencia o podrá mantenerse sin ninguna modificación.

En una segunda etapa del ejercicio de evaluación es necesario proceder a valorar la adecuación de los medios de intervención de las administraciones o autoridades en las actividades económicas. En este caso deben ser las propias autoridades competentes de cada normativa las que entren a evaluar los diferentes casos que regulan los medios de intervención para asegurar que dichos medios se ajustan a los principios de buena regulación (en concreto los principios señalados de necesidad y proporcionalidad así como otros específicamente considerados básicos en un programa de unidad de mercado como, por ejemplo, el de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional o el principio de cooperación y confianza mutua y el de no discriminación).

Cada medio de intervención y cada específico requisito de acceso o ejercicio deben ser evaluados. El ejer-

cicio debe ser realizado con un ámbito de aplicación amplio, incluyendo todos aquellos casos susceptibles de incidir sobre el acceso y el ejercicio de una actividad económica como, por ejemplo, la normativa de ayudas públicas, de contratación, de obtención de acreditaciones voluntarias, etcétera.

Como consecuencia de esta segunda etapa de la fase de evaluación cada medio de intervención o cada requisito concreto previsto en cualquier normativa deberá ser derogado, modificado o podrá mantenerse sin necesidad de modificación.

Para garantizar la celeridad de todo este proceso es conveniente que el marco de referencia contenga un plazo transitorio máximo en el que se debe proceder a la evaluación de la normativa y, en su caso, a la modificación de la misma. Se debe tener en cuenta que la modificación de la normativa, en caso de tratarse de leyes, puede alargarse debido a la tramitación parlamentaria, por lo que en cualquier caso la fase tanto de identificación como de evaluación debe dar comienzo incluso con anterioridad a la aprobación del marco de referencia y de manera simultánea a la tramitación de éste hasta su definitiva aprobación.

En España la realización del segundo ejercicio del plan de racionalización normativa consistente en la evaluación de la normativa, se ha dividido en dos etapas.

La primera etapa del ejercicio de evaluación ha sido puesta en marcha en mayo de 2013. En esta etapa las unidades competentes de los ministerios evaluarán toda la normativa que consideran que puede afectar a un determinado sector de actividad. Se ha considerado que los ministerios sectoriales podrían tener el conocimiento horizontal y vertical necesario para proceder a dicho ejercicio.

Para facilitar la tarea de los departamentos ministeriales en la evaluación de la normativa, se ha elaborado un cuestionario específico que ha sido incluido para su cumplimentación en la aplicación informática *Gum.* Los ministerios pueden realizar *ad hoc* agrupaciones de normas, de entre la normativa identificada, que inciden sobre una determinada actividad para evaluarlas de manera conjunta a través de la resolución del cuestionario. Este cuestionario pretende, a través de un flujo de preguntas de fácil comprensión y respuesta, orientar a los departamentos ministeriales hacia la acción final a tomar (modificación de la normativa, análisis en las conferencias sectoriales o mantenimiento sin modificación). Las preguntas intentan evaluar la complejidad del marco analizado, la posibilidad de simplificación administrativa por la presencia de duplicidad de controles o de intervenciones adicionales y la presencia de normativa de tipo divergente y de incoherencias que genera inseguridad jurídica a los operadores económicos.

Las Conferencias Sectoriales, como organismo de cooperación a nivel interterritorial, serán el marco adecuado para analizar la normativa que, en caso de competencias compartidas o autonómicas, puede afectar a una determinada área de actividad. El objetivo será, a través de un acuerdo de cada Conferencia sectorial, proceder a la simplificación, codificación, modificación y consistencia de todo el marco normativo.

La segunda etapa del ejercicio de evaluación, para el resto de autoridades competentes de diferente ámbito territorial, se pondrá en marcha una vez entre en vigor la Ley.

La puesta en marcha de mecanismos de cooperación, de intercambio de información, de resolución de conflictos y de formación

El verdadero éxito del programa de trabajo depende en gran medida del desarrollo de diferentes tipos de mecanismos orientados a dar cobertura institucional a las disposiciones del marco de referencia (del APLGUM). En concreto es necesario el desarrollo de distintos mecanismos de cooperación institucional que tengan como objetivo primordial la eliminación de trabas existentes y futuras y la solución rápida y eficaz de los posibles conflictos, además de problemas que puedan surgir en la aplicación de la norma. Los sistemas de cooperación que se instituyan deben poder garantizar:

— La supervisión y control de los operadores a través del intercambio ágil de información entre autorida-

des competentes, para el mantenimiento de la calidad de los productos y servicios y la protección del consumidor.

— La evaluación constante de la normativa en fase de proyecto para garantizar su total adecuación a los principios del marco de referencia.

— La resolución ágil de los posibles problemas de los operadores económicos a través de la institución de canales específicos de comunicación con el sector privado.

— La implicación de todos los empleados públicos a través de la generalización de ciclos formativos y planes de formación.

El desarrollo de este tipo de mecanismos puede tener un coste no desdeñable. Por ello es conveniente que se utilicen y aprovechen las estructuras de cooperación, incluyendo las posibles plataformas informáticas de intercambio de información, ya existentes en la Administración. No obstante, puede ser igualmente deseable que, para garantizar la especialización de este proceso y el necesario impulso político, se cree un órgano interterritorial *ad hoc* que asuma las competencias de seguimiento y aplicación del programa de trabajo.

Está previsto que durante esta fase de ejecución del programa de trabajo aprobado se pongan en funcionamiento diferentes mecanismos. En concreto el Anteproyecto de Ley ha asignado competencias específicas a estructuras interterritoriales y organismos ya existentes (las Conferencias Sectoriales, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL). Además, se ha previsto la creación de un Consejo de Unidad de Mercado con la participación del Estado y las Comunidades Autónomas como máximo órgano de carácter interterritorial de impulso, seguimiento y evaluación del cumplimiento del marco de referencia y del programa de trabajo.

La evaluación del programa de trabajo

Todo plan o programa de trabajo debe someterse a un ejercicio de evaluación para garantizar la eficacia en su ejecución y acometer, en su caso, las correcciones oportunas. Para garantizar la veracidad de este procedimiento, es necesario que los programas se evalúen siguiendo una metodología estandarizada y homogénea entre períodos. Esta evaluación debe ser realizada por organismos especializados en dicha tarea y en cumplimiento del principio de transparencia, debe hacerse pública.

Asimismo, es necesario un seguimiento y evaluación continuos de las acciones ejecutadas durante el programa de trabajo por parte de las instituciones implicadas en el proceso incluso con la elaboración de planes específicos al respecto.

El APLGUM prevé que la AEVAL —como organismo especializado en la realización de evaluaciones de políticas públicas— realice evaluaciones anuales sobre la implementación y los principales efectos concretos de las medidas del marco de referencia. Asimismo tanto el Consejo de Unidad de Mercado, como las Conferencias Sectoriales asumen funciones de seguimiento y evaluación periódica del programa de trabajo.

6. Conclusión

El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado tiene por objeto garantizar la libre circulación y prestación de bienes, servicios y el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio nacional.

Por tanto, se constituye como un ambicioso ejercicio de buena regulación en todos los mercados de bienes y servicios y todos los instrumentos de intervención de la economía española. Como mejora regulatoria, sigue la línea de profundización en la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación emprendidos por proyectos previos. Además el Programa es ambicioso por abordar la cuestión de la unidad de mercado a través de la aprobación de un marco de referencia básico (el APLGUM), llevar a cabo un plan concreto de racionalización normativa y prever la puesta en marcha de mecanismos de cooperación, de intercambio de información y de resolución de conflictos.

En un proyecto de estas dimensiones, la ejecución y evaluación del programa cobra mucha importancia. Se prevé una puesta en marcha del ejercicio de revisión

normativa en tres etapas: identificación, evaluación y modificación y se ayudará de aplicaciones informáticas de almacenamiento de las normas, las evaluaciones y los cambios propuestos. La coordinación administrativa será fundamental para el correcto desarrollo del proyecto.

Referencias bibliográficas

[1] BALSA, C. (2006): «La Better Regulation», Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

[2] COMISIÓN EUROPEA (2001): «Madelkern Group. Final Report on Better Regulation», Bruselas.

[3] COMISIÓN EUROPEA (2006): Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), Bruselas, European Union. Disponible en *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:es:PDF.*

[4] COMISIÓN EUROPEA (2013): «Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016», Bruselas.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2013): «Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión: examen exhaustivo para España (*in Depth Review Spain*) de confomidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011 reltivo a la prevención y corrección de los desequlibrios macroeconómicos». Bruselas. Disponbile en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm.

[6] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2008): «Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia», Madrid.

[7] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): Informe obre la transposición de la Directiva de Servicios. Disponible en: http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/InformeTransposi%C3%B3nDirectivadeServicios.aspx.

[8] MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011): «Mejora de la regulación en Europa: España», Madrid.

[9] OECD (1995): «Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance», ParÍs.

[10] OECD (2010): «Better Regulation in Europe: Spain», ParÍs.

En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía

Participacion cívica y filantropía

	Presentación
Marta Rey García	Filantropía y participación cívica en el albor del Siglo XXI
Cristina Manzano Porteros	Innovación y nuevas tendencias en el ámbito de la filantropía
Alejandro Blázquez Lidoy e Isabel Peñalosa Esteban	El régimen fiscal del mecenazgo en derecho comparado: Alemania, Reino Unido, Francia y Estados Unidos
Nathalie Laidler-Kylander	Las marcas en el sector de organizaciones no lucrativas: marcos conceptuales emergentes
Javier Martín Cavanna	Buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas en el sector fundacional
Juan Luís Martínez Sánchez	La profesionalización de la dirección en las instituciones no lucrativas españolas: nuevos retos, nuevos perfiles
Pierre Buffet Juan José Rubio Guerrero y Simón Sosvilla Rivero	El tercer sector social en España: atributos y características del mecenazgo y la filantropía
Pilar Ponce Velasco	Mecenazgo. ¿Por qué una reforma normativa? regulación económica
Javier Nadal Ariño	El fenómeno de las fundaciones en España

Coordinadores: ***Marta Rey García y Vicente J. Montes Gan***

Últimos números publicados:

El mercado multilateral

Economía de la vivienda en España

Liberalización del comercio interior

Innovación y competitividad

Nuevas tendencias de los flujos inversores

Números en preparación:

La agenda comercial bilateral de la UE

COFIDES. Financiación de la internacionalización de la economía española

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos
a un proceso de evaluación externa anónima

Jesús Manuel Plaza Llorente*
Ramón Rufín Moreno**

HACIA UNA NUEVA MEDIDA DE LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL DESDE LAS CUENTAS FINANCIERAS

Se han estudiado los principales agentes innovadores y su comportamiento financiero, entre 1996 y 2009, utilizando las Cuentas Financieras de la Economía Española del Banco de España. Del análisis resultan tres conclusiones. Primera, la información precisa sobre los instrumentos financieros utilizados por los agentes, permite conocer mejor la dinámica empresarial de la innovación. Segunda, la información que facilita el Banco de España tiene un buen potencial explicativo de la innovación para un nivel mayor de desagregación, lo que permitiría, tercera conclusión, realizar análisis pormenorizados a partir de esta fuente informativa.

Palabras clave: *innovación, decisiones de inversión, finanzas.*
Clasificación JEL*: G110, G200.*

1. Introducción

La importancia del fenómeno de la innovación hace que esté presente en prácticamente todos los aspectos de la vida económica y que su interés sea creciente. En nuestro país, y desde hace aproximadamente un cuarto de siglo, la literatura económica ha abordado este fenómeno desde múltiples perspectivas y con enfoques analíticos muy variados, destacando por su importancia aquéllos que se han ocupado de cuantificar cómo, dónde y para qué se innova. El Estado, por su parte, ha desarrollado intensivas políticas fiscales (Corchuelo y Martínez-Ros, 2010) y de apoyo mediante subvenciones (Justo y Suárez, 2011).

Para realizar estas tareas ha sido necesario sistematizar fuentes fiables de información que, bien de naturaleza primaria o secundaria, permitieran medir, analizar y seguir el curso de la innovación en los sectores económicos y el comportamiento de los agentes innovadores, así como cuantificar el esfuerzo innovador y sus resultados.

A partir de considerar a los agentes e instrumentos financieros como protagonistas en un sistema nacional de innovación (Buesa, 2003; 236), en este artículo se explora el potencial que tienen para su estudio las Cuentas

* Profesor Asociado. Departamento de Economía de la Empresa y Contabilidad. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UNED.
** Profesor Titular. Departamento de Economía de la Empresa y Contabilidad. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. UNED.
Versión de junio de 2012

Financieras de la Economía Española[1] que anualmente publica el Banco de España (BE), en cuanto que fuente poco utilizada para este fin hasta el momento. Y ello a pesar de las estrechas interrelaciones en diferentes planos entre innovación y fuentes de financiación (Winnett y Winnet, 2011). Las cuentas financieras se elaboran con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) y se presentan agregadas por sectores institucionales (agentes financieros) e instrumentos financieros, cuantificándose dichos agregados mediante unas normas de valoración.

De acuerdo con el Manual de Oslo[2] (OCDE 2005): «innovar es introducir un producto o servicio nuevo o significativamente mejorado, un proceso o nuevo método organizativo en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores».

Idealmente la innovación debería poder contabilizarse de forma desagregada mediante cuentas específicas del activo de la economía y, de forma recíproca, señalar en cuentas de pasivo las fuentes de recursos que supone financiarla, usando el esquema clásico de partida doble. Sin embargo, el carácter intangible (Eustace, 2000 y Bueno, 2004) y abierto (Fosfuri, 2010 y López y García, 2010) de muchos de los activos en los que se materializa la innovación, hace que su tratamiento contable y financiero como bien de inversión no resulte fácil en muchos casos como, por citar un ejemplo, contabilizar por su valor razonable los proyectos de innovación en curso o el valor del conocimiento protegido mediante patentes.

En ocasiones, la medida de los resultados (*output*) e impactos (*outcome*) de la innovación no puede ser sino indirecta e imprecisa. Debe ser indirecta cuando lo hacemos a través de indicadores que propiamente no miden su eficacia técnica estricta y sí su resultado o impacto económico. En otras ocasiones, los indicadores no son lo suficientemente precisos, debiéndonos conformar entonces con medir los resultados o impactos de los procesos globales cuantificándolos en términos monetarios.

Conocer y medir, en toda su extensión e implicaciones, el alcance del fenómeno innovador dista de ser una tarea acabada. En la economía actual, basada en el conocimiento que reside en las personas y organizaciones que las integran como principal input productivo (Bueno *et al.,* 2010 y Spies, 2008), los aspectos relativos al capital humano se combinan con los de naturaleza estructural y de relación, al punto de configurar nuevas potencialidades para la empresa cuyo manejo, a través de los modelos de que disponemos, no resulta sino parcial. Sin embargo, estas limitaciones que apreciamos con tanta mayor intensidad cuanto más cerca estamos de las fronteras de la ciencia, y de su traducción en innovaciones útiles susceptibles de incorporarse como productos y servicios al mercado (o proporcionarse a la sociedad como bienes públicos), necesariamente conviven con la tarea diaria de impulsar proyectos, acometer acciones y medir resultados; lo que nos sitúa en la obligación práctica de usar cuanta información y recursos disponemos en un proceso que, siendo las más de las veces incremental, debe tener capacidad suficiente para asimilar también lo radical y acelerado del cambio.

Llegados a este punto, lo que se plantea en este artículo es si las cuentas financieras del Banco de España pueden decirnos algo sobre el comportamiento de los agentes e instrumentos que financian la innovación en nuestro país, y en qué medida sus agregados reflejan el comportamiento de los activos producto de la innovación en relación con los pasivos que los financian.

Tras esta introducción, en el segundo apartado de este trabajo se caracterizan los agentes innovadores e instrumentos financieros usados para innovar en la economía española, a partir de los agregados contables que, para el período 1996-2009, contienen las cuentas financieras del BE. En el tercer apartado del artículo se contrasta la capacidad explicativa de la innovación que presentan las cuentas financieras para, en un cuarto apartado, establecer a partir de esta fuente informativa cómo se ha financiado la innovación en España entre 1996 y

[1] Banco de España. Cuentas Financieras de la Economía Española: http://www.bde.es/webbde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Cuentas_Financie/cfee/.

[2] Ver: http://www.conacyt.gob.sv/Indicadores%20Sector%20Academcio/Manual_de_Oslo%2005.pdf.

2009, antes de proponer algunas conclusiones y recomendaciones.

2. Agentes innovadores, instrumentos financieros e indicadores

La descripción de los agentes de innovación procedentes de los subsistemas científico-tecnológico (Dosi, 1992; Acs y Audretch, 1995 y Molero, 2001), empresarial (Drucker, 1986) y de mercado (March, 1999) está suficientemente acreditada por la literatura, así como sus formas de contribución, para conseguir que la mejora o introducción de un nuevo producto o servicio en el mercado se vea coronada por el éxito; en el sentido de que se materialice en ventas, margen comercial y beneficio empresarial. Así, la posición de España como país con un nivel moderado de innovación, de acuerdo con el *Innovation Union Scoreboard* (IUS) de Innometrics (2011), debemos atribuirla a los factores de naturaleza estructural que la Fundación Cotec viene poniendo de relieve en sus informes anuales: *i)* que la demanda nacional no actúa suficientemente como elemento tractor de la innovación, *ii)* la falta de cultura en los mercados financieros españoles para financiar la innovación (agudizada ahora por la crisis) y *iii)* la todavía insuficiente dedicación de recursos financieros y humanos a la innovación por parte de las empresas.

La estructura de financiación de la innovación en España también viene siendo estudiada por Cotec (2011) de forma recurrente, en lo que se refiere a sus fuentes (Programa Marco de la UE, Estado y CC AA, empresas, universidades, centros públicos de investigación y centros de innovación y tecnología), estructura e instrumentos financieros que la caracterizan (subvenciones públicas, inversión empresarial con recursos propios e inversión empresarial con recursos ajenos).

El conjunto de las relaciones económicas que supone la innovación en España[3] no aparece reflejada de forma explícita en las Cuentas financieras del BE, toda vez que su finalidad principal es formar parte del sistema español de cuentas nacionales y constituir la base estadística para los análisis financieros de la economía, aportando además información sobre las cuentas nacionales no financieras, en su capítulo 1, e incorporando un conjunto de estadísticas complementarias de ámbito nacional e internacional en el capítulo 3.

Por tanto, la síntesis que refleja las relaciones económicas entre los agentes innovadores y los instrumentos financieros está subsumida en los agregados contables e institucionales de las cuentas, por lo que podríamos preguntarnos si sería posible identificar en ellas a estos agentes de innovación y a los instrumentos financieros de que se sirven para vehicular el esfuerzo innovador. De la misma forma, intentaremos encontrar en la formulación de las cuentas variables que nos permitan apreciar en el tiempo la evolución de los instrumentos financieros que canalizan las innovaciones, en relación con los agentes que las promueven.

En su formulación actual la delimitación en las cuentas en macrosectores institucionales y el carácter agregado que presentan los instrumentos financieros descritos en ellas, no permiten separar a los que la literatura científica clasifica como agentes e instrumentos financieros de innovación. Por poner un ejemplo, podemos citar el caso de las actividades empresariales en los sectores intensivos en tecnología[4], que no aparecen desglosadas para estos sectores en el agregado S.11; de la misma forma que, por citar otro ejemplo, la capitalización específica de estas empresas tampoco está desglosada en los agregados financieros F.512 ó F.522. Estos hechos, con representar una limitación para los fines de este artículo[5], no impiden encontrar en la formulación

[3] De acuerdo con la estadística sobre actividades de I+D (INE, 2010) solo el gasto en investigación y desarrollo en dicho año supuso el 1,39 por 100 del PIB (14.588 millones de euros): http://www.ine.es/inebmenu/indice.htm#27.

[4] Vid. INE. Indicadores de alta tecnología en: http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft14%2Fp197&file=inebase&L=0.

[5] Tal apreciación no supone señalar deficiencia alguna en la formulación de las Cuentas Financieras del BE. Por el contrario, ponderamos aquí su valor, intentando obtener a partir de ellas información sobre el comportamiento financiero de los agentes innovadores en España, sabiendo que no están elaboradas para este fin. En este sentido, lo ambicioso de nuestro intento, no menoscaba el valor intrínseco de las cuentas y los fines para los que se elaboran.

actual de las cuentas los agregados que contienen mayoritariamente a los agentes e instrumentos financieros que soportan la innovación en España. Así, y una vez realizada esta tarea, modelizaremos el comportamiento que han tenido los agentes innovadores, entre 1996 y 2009, en relación con los instrumentos financieros de que han hecho uso.

Agentes, riesgos y sectores financieros protagonistas de la innovación

Para caracterizar a los agentes innovadores y su comportamiento a través de los agregados de las cuentas financieras de la economía española, se identifican a éstos de acuerdo con la denominación y definiciones contenidas en el apéndice metodológico que figura en las propias cuentas[6]. Las cinco categorías seleccionadas aquí responden al conjunto de agentes que, en un mercado de capitales que funcione bien[7], obtienen los recursos financieros necesarios para llevar a cabo su papel en el proceso innovador.

Atendiendo a la agregación de los sectores institucionales contenida en las Cuentas financieras, distinguimos en ellas cinco agentes de innovación: las empresas de producción y servicios (S.11), las instituciones financieras (S.12), las entidades de inversión colectiva (S.123), las empresas individuales (S.14/5) y los innovadores no residentes (S.2), cuya contribución al fenómeno innovador se describe en el Cuadro 1.

El conocimiento que disponemos sobre el comportamiento de estos agentes, señala que formalizan operaciones de medio y largo plazo sobre activos (proyectos innovadores) con niveles de riesgo superiores a la media de los activos financieros convencionales. En muchos casos los demandantes (prestatarios) de capital son empresas pequeñas que cuentan con esquemas de financiación abiertos a nuevos socios o de riesgo compartido con organismos y agencias públicas.

De esta manera, el conjunto de las empresas manufactureras de producción y servicios que realizan actividades de innovación, o que participan en ellas de forma indirecta, lo encontramos representado en las cuentas bajo la denominación del agregado S.11 de sociedades no financieras.

Por su parte el agregado S.12 (instituciones financieras) recoge las entidades que, si bien desarrollan innovaciones por y para el sector financiero desde el punto de vista de su participación en el activo de la economía (producción y comercialización de bienes y servicios), funcionalmente responden más al papel de agentes financiadores de la innovación que realizan otros agentes, que al de innovadores natos.

El agregado S.123 agrupa a las entidades de inversión colectiva, a las sociedades de cartera y a las sociedades y fondos de capital riesgo. Por las características y función financiera que realizan tampoco se trata de un agregado genuinamente innovador de producto o proceso; si bien agrupa a agentes clave que financian directa o indirectamente la innovación que llevan a cabo las empresas del agregado S.11 descrito antes.

Las empresas individuales[8], los profesionales, las asociaciones de todo tipo y las organizaciones del tercer sector, aparecen agrupadas en el denominado sector S.14/5 de las cuentas financieras como hogares e instituciones sin fines de lucro (ISFL). El papel preponderante de estos agentes en el conjunto de la economía es el de usuarios de las innovaciones, aunque de forma simultánea participan en su definición mediante la demanda de nuevos usos de los bienes o servicios mejorados.

[6] http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/CuentasFinancierasEconomia/Fic/cfee_anual.pdf.

[7] Para los fines de esta investigación consideraremos que un buen funcionamiento del mercado de capitales es el que permite que las condiciones de financiación no afecten al valor de las empresas, de acuerdo con las hipótesis establecidas al respecto por Modigliani y Miller.

[8] Como en el caso de los profesionales, las empresas individuales acceden al crédito con dificultad y con mayor coste como consecuencia de asimetrías informativas y riesgo moral, lo que conduce a que su ratio de autofinanciación se eleve. Sin embargo, en condiciones excepcionales de liquidez, las empresas (individuales y societarias) tienden a optimizar su estructura financiera endeudándose. De esta manera, si en 1999 el peso de los recursos propios en su balance era del 38,8 por 100, en 2009 era del 34,5 por 100, con datos de la Central de Balances del Banco de España.

CUADRO 1

AGENTES FINANCIEROS Y SU PAPEL EN LA INNOVACIÓN

Agente financiero		Contribución al fenómeno innovador
S.11	Sociedades no financieras (empresas)	• Comprende las unidades institucionales residentes productoras o de mercado, cuya actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros. Sus operaciones de distribución y financieras están diferenciadas de las de sus propietarios y, además, tienen una personalidad jurídica distinta de la de ellos. En ellas reside de forma fundamental la función innovadora de la economía.
S.12	Instituciones financieras monetarias	• Comprende el conjunto de instituciones residentes que se dedican de forma principal a la intermediación financiera junto con sus actividades auxiliares. A este agregado pertenecen las instituciones financieras monetarias (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito), el Banco de España, el crédito oficial (ICO) y los fondos del mercado monetario. Simultáneamente intermedian la financiación de los restantes sectores de la economía, a la vez que son agentes de innovación en su ámbito.
S.123	Instituciones financieras no monetarias (inversores)	• Este agregado es parte del de Instituciones Financieras no monetarias (S.123/125) y recoge a los agentes que, dedicándose principalmente a la intermediación financiera, incurren en pasivos distintos del efectivo, depósitos y las reservas técnicas de seguros. Comprende a las instituciones de inversión colectiva distintas de los fondos del mercado monetario (FMM), las sociedades de valores, los fondos de titulización de activos, las sociedades y fondos de capital riesgo y las sociedades de cartera. Desde el punto de vista financiero constituyen stocks de capital susceptible de aplicarse a financiar el esfuerzo en innovación del sistema económico.
S.14/5	Hogares e ISFL	• Se clasifican en este agregado las empresas individuales no financieras sin personalidad jurídica. También comprende los individuos o grupos de individuos que producen bienes o servicios no financieros de mercado. También pertenecen a este agregado los asalariados, perceptores de rentas de propiedad, pensionistas y perceptores de otras transferencias, empleadores, autónomos, y las comunidades de propietarios y bienes. Son instituciones sin fines de lucro (ISFL) las que, con personalidad jurídica propia, sirven a los hogares y producen servicios de no mercado. Estos dos sectores, en cuanto que ahorradores y con el concurso de los intermediarios financieros, contribuyen a financiar el esfuerzo innovador. En cuanto que consumidores o usuarios, son los principales destinatarios de los productos innovados y a través de ellos el agente innovador realiza su margen de rentabilidad.
S.2	Resto del mundo	• Agrupa las operaciones y las posiciones de las unidades residentes con unidades no residentes.

FUENTE: Elaboración propia a partir de información del Banco de España.

Finalmente, el agregado S.2 de resto del mundo, recoge, entre otras, la valoración financiera de las actividades de innovación con agentes no residentes y su saldo financiero como cuenta de cierre, toda vez que las Cuentas financieras responden a un modelo contable de partida doble que se presenta como balance cerrado para cada año.

Una de las características más genuinas del fenómeno innovador es el de las condiciones de riesgo o incertidumbre en el que se desarrolla. Dichos riesgos (Ruano

y Salas, 2001) son valorados por los agentes de innovación en forma de prima de riesgo para cada una de las operaciones de financiación que realizan. Por analogía con los riesgos que presenta la inversión financiera clásica, en el Cuadro 2 se resume la tipología de riesgos que presenta la innovación.

Así, el riesgo de crédito (impago a vencimiento) se asimila al riesgo de fracaso del proyecto de innovación, con la consiguiente pérdida de los recursos invertidos (esfuerzo innovador). Por su parte, el riesgo de mercado se refiere al fracaso comercial del producto llegado el momento de su introducción en el mercado. En cuanto al riesgo de liquidez que presenta un activo financiero al no poder negociarse, o hacerlo con desventaja para su tenedor, en el dominio de la innovación lo asociamos a retrasos en la puesta en rentabilidad del bien o servicio nuevo o innovado que, como en el caso de un activo financiero típico, deviene en una pérdida de efectivo. Finalmente, el riesgo de tipo de cambio de un activo financiero expresado en una divisa en relación con otra, se pone en paralelo con el hecho de que una innovación llegue tarde al mercado, con la consiguiente pérdida de rentabilidad al haberse establecido ya competidores que limitan el establecer márgenes amplios al lanzamiento del producto o servicio o al logro de beneficios de escala.

El anterior no es sino un esquema conceptual básico que pretende mostrar cómo los riesgos técnicos y operativos inherentes al fenómeno innovador tienen su correspondiente financiero. En términos pragmáticos, y ya en el terreno del desarrollo y gestión de innovaciones, la existencia de binomios «nivel de innovación-nivel de riesgo», además de en sus aspectos operativos desde la dicotomía éxito-fracaso de la innovación, requiere apreciar su dimensión financiera bajo los criterios de eficacia, rentabilidad y eficiencia en la asignación de recursos. La clasificación, evaluación, medida y tratamiento de los riesgos financieros inherentes a la innovación aparece así como una materia de investigación susceptible de desarrollo, a la que no son ajenos los denominados «riesgos reputacionales» en que incurren los agentes innovadores, sus consecuencias desde la óptica de la responsabilidad social y, más en el contexto de este artículo, sus implicaciones financieras, medida y tratamiento contable con fines de gestión, entre otros (Allorza, 2010).

CUADRO 2

ASIMILACIÓN TEÓRICA DE LOS RIESGOS FINANCIEROS A LOS DE INNOVACIÓN

Riesgos financieros	Riesgos de la innovación
Riesgo de crédito	Riesgo técnico
Riesgo de mercado	Riesgo de mercado
Riesgo de liquidez	Riesgo de puesta en rentabilidad
Riesgo de tipo de cambio	Obsolescencia sobrevenida al lanzamiento

FUENTE: Elaboración propia.

Instrumentos financieros de apoyo a la innovación

De forma paralela a la descripción realizada para los agentes de innovación y la función que realizan con relación a ella, las cuentas financieras nos permiten también identificar los instrumentos financieros mediante los que se asignan recursos a los proyectos innovadores. Atendiendo a las características de rentabilidad, nivel de riesgo, liquidez y plazo de amortización es posible identificar los tres más usados: obligaciones, préstamos y pagarés (F.332), autofinanciación procedente de los socios promotores (F.512) y operaciones de inversión realizadas por socios financieros que se incorporan después al proyecto (F.522). Dichos instrumentos y sus agregados de referencia en las Cuentas financieras se describen en el Cuadro 3.

Como puede apreciarse, el agregado F.332 de «valores distintos de las acciones a largo plazo» se refiere a las operaciones de endeudamiento entre las que se incluyen las destinadas a financiar innovaciones. En cuanto a las acciones no cotizadas (agregado F.512) representan los activos emitidos por las empresas, entre ellas las innovadoras, que por razones de dimensión o estrategia no acuden al mercado de capitales para captar los

CUADRO 3

INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE APOYO A LA INNOVACIÓN

Instrumento financiero	Descripción
F. 332 Valores distintos de las acciones a largo plazo	• Comprenden las obligaciones y pagarés con plazo original o superior a un año de instituciones financieras emitidos bajo cualquier denominación: obligaciones, bonos o notas. También la deuda pública a medio y largo plazo[1], las obligaciones de las sociedades no financieras y las obligaciones de no residentes en poder de residentes.
F.512 Acciones no cotizadas	• Agrupa las acciones emitidas por sociedades no financieras que no cotizan en mercados formalizados. Se incluyen los beneficios reinvertidos, no distribuidos, procedentes de inversiones directas del exterior o al exterior.
F.522 Acciones emitidas por sociedades de inversión[2]	• Comprende el valor de patrimonio neto de las sociedades de inversión y el neto de suscripciones de acciones en sociedades de cartera y de inversión inmobiliaria.

NOTAS: [1] Su consideración tiene sentido pues, mediante el endeudamiento público junto con los impuestos, se financian la innovación e I+D que realizan los organismos y centros públicos de investigación, así como los incentivos dispuestos en forma de créditos y subvenciones destinados a los agentes privados de innovación (empresas, *clusters*, centros tecnológicos, parques científicos, incubadoras de empresas y otros).
[2] Limitaciones en la información estadística disponible ha impedido considerarlas en el análisis econométrico efectuado en este trabajo.
FUENTE: Banco de España.

recursos que precisan. Finalmente, los activos del agregado F.522 (acciones emitidas por sociedades de inversión) representan recursos que intermedian este tipo de sociedades para, con posterioridad, realizar, entre otras, participaciones directas en actividades de innovación.

Variables consideradas

Para analizar el perfil de los agentes emisores o receptores de financiación para innovar en las cuentas financieras se han utilizado dos variables. La primera de ellas es el «saldo de las operaciones financieras netas» (Cuadro 4) y, la segunda, el saldo entre activos y pasivos netos que resulta del «balance financiero por instrumentos y sectores de contrapartida de las cuentas no consolidadas» (Cuadro 5).

De acuerdo con lo que se señala en la nota metodológica de las cuentas, el saldo de las operaciones financieras netas se calcula como diferencia entre las adquisiciones netas de activos financieros y los pasivos netos contraídos. También, y para perfilar mejor el comportamiento de las sociedades no financieras (empresas), las instituciones financieras no monetarias (inversores) y el papel de las economías domésticas (hogares), en el Cuadro 6 se ha recogido el «detalle por instrumentos de las cuentas no consolidadas» que permite conocer, para cada uno de estos agentes, cual ha sido la evolución de su stock anual de activos en relación con los instrumentos financieros investigados.

3. Contraste de la capacidad explicativa de las Cuentas financieras

A fin de contrastar el comportamiento de los agentes innovadores definidos en el apartado anterior, en relación con los instrumentos financieros que se han usado entre 1996 y 2009, especificamos un modelo de regresión lineal bivariante explicativo de los saldos 1996-2009 de los agregados: «valores distintos de las acciones a largo plazo» (Y1), de «acciones no cotizadas» (Y2) y «saldo conjunto de los agregados anteriores» (Y3= Y1+Y2), referidos los tres al conjunto de la economía española (Cuadro 6), utilizando como regresores (X) los saldos que, respectivamente, presentan las sociedades no financieras y las instituciones financieras no monetarias definidas en el Cuadro 2.

CUADRO 4

INDICADOR «SALDO DE LA CUENTA DE OPERACIONES FINANCIERAS» (Mllones de euros)

Sector		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
S.1	Total economía	5.531	7.453	1.151	-5.516	-14.985	-14.672	-19.421	-23.070	-40.712	-59.489	-82.551	-100.632	-98.950	-49.297
S.11	Sociedades no Financ.	-621	-2.828	-6.031	-12.817	-20.609	-29.606	-30.078	-30.465	-38.188	-64.121	-93.166	-122.497	-78.717	-7.448
S.123	Instituciones F. no Mon.	177	229	178	209	112	-155	172	-164	-436	-1.050	-1.830	-604	634	695
S. 14/5	Hogares e ISFL	24.222	22.198	17.303	11.153	6.464	7.110	5.663	984	-4.983	-11.887	-16.447	-19.815	2.643	58.708

FUENTE: Banco de España .

CUADRO 5

DETALLE POR INSTRUMENTOS DE LAS CUENTAS NO CONSOLIDADAS (Millones de euros)

Activos financieros netos de sociedades no financieras (S.11). Sectores de contrapartida

Activos financieros netos		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total		**-369.510**	**-429.950**	**-565.245**	**-642.562**	**-614.417**	**-663.680**	**-699.423**	**-836.082**	**-963.570**	**-1.156.538**	**-1.429.985**	**-1.649.248**	**-1.490.411**	**-1.508.595**
S.123/5	O Intermediarios F	-8.300	-11.447	-15.497	-12.915	-1.739	-1.665	806	7.441	10.443	32.847	19.957	11.657	3.804	-9.877
S.14/5	Hogares e ISFL	-109.241	-143.493	-208.330	-231.427	-198.492	-221.101	-207.978	-279.031	-309.028	-426.344	-533.181	-528.556	-342.097	-347.931

Activos financieros netos de instituciones financieras no monetarias (S.123/5). Sectores de contrapartida

Activos financieros netos		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total		**1.957**	**2.702**	**4.998**	**-40**	**2.087**	**6.137**	**5.509**	**10.811**	**17.637**	**14.668**	**8.910**	**9.113**	**14.578**	**24.283**
S.11	Soc. no financieras	8.300	11.447	15.497	12.915	1.739	1.665	-806	-7.441	-10.443	-32.847	-19.957	-11.657	-3.804	9.887
S.14/5	Hogares e ISFL	-129.900	186.502	-247.086	-245.795	-243.552	-246.940	-235.945	-251.934	-267.474	-340.078	-416.410	-422.819	-339.855	-364.877

Activos financieros netos de hogares e ISFL (S.14/5). Sectores de contrapartida

Activos financieros netos		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total		**498.340**	**573.550**	**680.262**	**733.016**	**708.523**	**733.406**	**686.129**	**768.927**	**781.953**	**898.116**	**1.025.224**	**983.790**	**731.921**	**804.521**
S.11	Soc. no financieras	109.241	143.493	208.330	231.427	198.492	221.101	207.978	279.031	309.028	426.344	533.181	528.556	342.097	347.931
S.123/5	O Intermediarios F	129.900	186.502	247.086	245.795	243.552	246.940	235.945	251.934	267.474	340.078	416.410	422.819	339.855	364.877

FUENTE: Banco de España

CUADRO 6

INDICADOR «BALANCE FINANCIERO. SALDO POR INSTRUMENTOS»
(Millones de euros)

S.1 Total economía	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Activos														
F.332 Valores DA a LP	221.422	271.864	331.131	337.845	353.709	403.376	453.532	530.214	568.729	684.701	677.347	777.600	930.357	1.099.409
F.512 Acciones no cotizadas	205.932	266.404	385.365	456.507	484.898	537.927	432.034	550.474	600.196	894.852	1.101.902	1.164.050	905.170	927.057
F.522 Acc. emitidas SI	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	25.103	27.610	30.532	31.994	24.002	25.410
Pasivos														
F.332 Valores DA a LP	233.093	273.368	317.509	338.763	366.307	399.662	444.570	503.341	630.232	812.216	1.003.475	1.172.334	1.293.502	1.471.991
F.512 Acciones no cotizadas	233.786	288.448	402.122	438.284	448.076	491.939	473.466	587.663	645.999	815.662	969.130	972.170	710.108	735.551
F.522 Acc. emitidas SI	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	25.103	27.610	30.532	31.994	24.002	25.749
Saldos														
F.332 Valores DA a LP	-11.671	-1.504	13.622	-918	-12.598	3.714	8.962	26.873	-61.503	-127.515	-326.128	-394.734	-363.145	-372.582
F.512 Acciones no cotizadas	-27.854	-22.044	-16.757	18.223	36.822	45.988	-41.432	-37.189	-45.803	79.190	132.772	191.880	195.062	191.506
F.522 Acc. emitidas SI	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0	0	0	0	0	-339

S.11 Soc. no financieras	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Activos														
F.332 Valores DA a LP	6.529	9.728	12.211	14.233	18.666	16.112	18.685	18.146	19.743	23.363	34.551	26.437	31.752	29.251
F.512 Acciones no cotizadas	71.685	94.850	141.133	182.469	202.987	238.790	177.441	229.233	246.870	394.275	506.055	536.148	428.480	419.570
Pasivos														
F.332 Valores DA a LP	15.964	15.710	14.538	15.522	12.927	11.633	9.768	9.412	8.814	8.371	7.823	9.742	11.378	14.665
F.512 Acciones no cotizadas	207.641	252.981	370.140	398.180	405.588	449.414	430.143	537.499	590.074	740.074	883.139	888.161	636.556	653.922
Saldos														
F.332 Valores DA a LP	-9.435	-5.982	-2.327	-1.289	5.739	4.479	8.917	8.734	10.929	14.992	26.728	16.695	20.374	14.586
F.512 Acciones no cotizadas	-135.956	-158.131	-229.007	-215.711	-202.601	-210.624	-252.702	-308.266	-343.204	-345.799	-377.084	-352.013	-208.076	-234.352

S.123 Instituciones F no M	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Activos														
F.332 Valores DA a LP	73.446	101.622	153.045	153.139	155.508	174.104	191.164	212.833	233.536	259.845	279.142	270.823	252.680	293.735
F.512 Acciones no cotizadas	4.808	6.566	8.734	8.793	5.859	10.767	6.475	8.930	11.724	14.926	15.417	27.125	26.588	28.643
Pasivos														
F.332 Valores DA a LP	2.213	2.346	5.455	10.516	16.008	25.636	43.138	75.734	134.074	234.836	359.258	500.054	578.097	593.828
F.512 Acciones no cotizadas	8.641	9.611	11.614	12.239	14.625	18.355	18.576	20.350	22.393	32.531	33.768	36.072	39.709	40.955
Saldos														
F.332 Valores DA a LP	71.233	99.276	147.590	142.623	139.500	148.468	148.026	137.099	99.462	25.009	-80.116	-229.231	-325.417	-300.093
F.512 Acciones no cotizadas	-3.833	-3.045	-2.880	-3.446	-8.766	-7.588	-12.101	-11.420	-10.669	-17.605	-18.351	-8.947	-13.121	-12.312

FUENTE: Banco de España.

CUADRO 7

EXPLICACIÓN DEL SALDO DE «VALORES DISTINTOS DE LAS ACCIONES A LARGO PLAZO»

Variable dependiente (Y1=VAR1): saldo de valores distintos de las acciones (DA) a largo plazo (LP) del total de la economía (serie 1996-2009). Regresores: saldos de valores DA a LP en sociedades no financieras (VAR2) e instituciones financieras no monetarias (VAR3).

Resumen del modelo

					Estadísticos de cambio					
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Sig. del cambio en F	Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Durbin-Watson
1	0,979(a)	0,958	0,950	37445,99627	0,958	125,349	2	11	0,000	1,714

NOTAS: a Variables predictoras: (constante), VAR00003, VAR00002. b Variable dependiente: VAR00001.

Coeficientes

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Intervalo de confianza para B al 95%	
		B	Error típ.	Beta	Límite inferior	Límite superior	Orden cero	Parcial
1	Constante	-94129,886	15160,703		-6,209	0,000	-127498,367	-60761,404
	VAR00002	-4,164	1,307	-0,256	-3,186	0,009	-7,041	-1,287
	VAR00003	0,760	0,077	0,795	9,872	0,000	0,591	0,929

NOTA: a Variable dependiente: VAR00001.

FUENTE: Elaboración propia.

El supuesto teórico sobre el que se apoya el modelo anterior, asume que el comportamiento de los instrumentos típicos para financiar la innovación en la economía (recursos ajenos a largo plazo y recursos financieros propios como capital en acciones no cotizadas) se explica a partir de las estrategias desarrolladas por los agentes innovadores típicos: las empresas de producción y servicios y los inversores que operan en el conjunto del sistema económico.

La modelización del comportamiento de los instrumentos financieros utilizados por los agentes innovadores, entre 1996 y 2009, (Cuadro 7) explica el saldo de los valores distintos a las acciones a largo plazo al nivel del 1 por 100, sin que exista dependencia entre las variables. A la formación de la variable explicada contribuyen de forma diferente los agentes financieros investigados. De un lado, la política de endeudamiento de las empresas de producción y servicios resultó ser procíclica (como era previsible), mientras que las instituciones financieras no monetarias (sociedades de inversión) optaron por una estrategia de signo contrario aprovechando las condiciones de liquidez para capitalizarse.

En el caso del saldo de las acciones no cotizadas para el conjunto de la economía española entre 1996 y 2009 (Cuadro 8), el modelo especificado no tiene capacidad explicativa, mientras que para el saldo conjunto de los valo-

CUADRO 8
EXPLICACIÓN DEL SALDO DE «ACCIONES NO COTIZADAS»

Variable dependiente (Y2=VAR4): saldo de acciones no cotizadas (serie 1996-2009).

Regresores: saldos de acciones no cotizadas en sociedades no financieras (VAR5) e instituciones financieras no monetarias (VAR6).

Resumen del modelo

					Estadísticos de cambio					
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Sig. del cambio en F	Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Durbin-Watson
1	0,478(a)	0,228	0,088	88222,28603	0,228	1,627	2	11	0,240	0,613

NOTAS: a Variables predictoras: (constante), VAR00006, VAR00005. b Variable dependiente: VAR00004.

Coeficientes

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Intervalo de confianza para B al 95%		
		B	Error típ.	Beta	Límite inferior	Límite superior	Orden cero	Parcial	Semiparcial
1	Constante	-6099,951	86360,468		-0,071	0,945	-196178,061	183978,158	
	VAR00005	0,165	0,450	0,137	0,367	0,721	-0,826	1,156	1,988
	VAR00006	-10,264	6,791	-0,564	-1,511	0,159	-25,211	4,683	1,988

NOTA: a Variable dependiente: VAR00004.

FUENTE: Elaboración propia.

res distintos a las acciones a largo plazo y las acciones no cotizadas del Cuadro 9, aparece un efecto compensatorio de distinto signo entre las estrategias de endeudamiento y capitalización seguidas, respectivamente, por las empresas y los inversores, predominando finalmente el endeudamiento como contribución neta a la formación del saldo del total del sistema económico.

Como cabía esperar, tanto el análisis descriptivo de la información que suministran las cuentas financieras (Cuadros 4 a 6), como el que resulta del contraste del modelo especificado (Cuadros 7 a 9), sirven para corroborar el diagnóstico compartido hoy acerca de la evolución económico-financiera de la economía española entre 1996 y 2009, que ha sido puesto de manifiesto por los distintos organismos y entidades que se ocupan de su seguimiento y, de forma particular, por el propio Banco de España a través de sus publicaciones periódicas[10].

4. Perfil de la financiación de la innovación en España (1996-2009) obtenida a partir de la información contenida en las Cuentas financieras del Banco de España

Entre 1996 y 2009 el saldo corriente de la cuenta de operaciones financieras de la economía española (Cuadro 4), ha mostrado una tendencia deficitaria y creciente. De forma

[10] El *Informe Anual,* que se difunde cada año en el mes de junio y los Informes trimestrales de la economía española que se publican en el *Boletín Económico* de los meses de enero, abril, julio y octubre.

CUADRO 9

EXPLICACIÓN DEL SALDO CONJUNTO DE «VALORES DISTINTOS DE LAS ACCIONES A LARGO PLAZO» Y «ACCIONES NO COTIZADAS»

Variable dependiente: Y3 = VAR7 = VAR1+VAR4.
Regresores: VAR8= VAR2+VAR5 y VAR9= VAR3+VAR6.

Resumen del modelo

					Estadísticos de cambio					
Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Sig. del cambio en F	Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Durbin-Watson
1	0,935(a)	0,875	0,852	33683,07576	0,875	38,472	2	11	0,000	2,601

NOTAS: a Variables predictoras: (constante), VAR00009, VAR00008. b Variable dependiente: VAR00007.

Coeficientes

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Intervalo de confianza para B al 95%	
		B	Error típ.	Beta	Límite inferior	Límite superior	Orden cero	Parcial
1	Constante	31771,269	34892,133		0,911	0,382	-45025,798	108568,337
	VAR00008	0,405	0,136	0,320	2,971	0,013	0,105	0,704
	VAR00009	0,412	0,353	0,836	7,770	0,000	0,295	0,529

NOTA: a Variable dependiente: VAR00007.
FUENTE: Elaboración propia.

sistemática los pasivos financieros netos han sido superiores a los activos. Esta tendencia de endeudamiento acumulativo ha sido más acusada para el agregado de sociedades no financieras (empresas productoras de bienes y servicios) que, en el período 2004-2007, registró tasas de crecimiento interanual superiores al 30 por 100 para caer a partir de 2008, año en el que se detuvo también el endeudamiento de los hogares.

El agregado correspondiente a las instituciones financieras no monetarias, en el que se agrupan los agentes financiadores de la innovación más genuinos (sociedades de inversión colectiva y sociedades y fondos de capital riesgo), mostró un patrón típico de comportamiento entre 1996 y 2000, para revertirlo entre 2001 y 2007 en forma de operaciones fuertemente apalancadas (Cuadros 4 y 5). Posteriormente, a partir de 2008, el saldo de la cuenta de operaciones financieras de estos agentes evidenció la realización de activos y el retorno a posiciones líquidas, coincidiendo con los acontecimientos que culminaron con la quiebra de Lehman Brothers.

Por instrumentos, el Cuadro 6 muestra cómo se han comportado los productos financieros más cercanos a la innovación en el período investigado. Los valores distintos de las acciones a largo plazo (obligaciones y bonos) vieron aumentado su volumen entre 2006 y 2009. Este hecho es coherente con el fuerte ritmo inversor registrado en el activo de la economía española (muy particularmente de los activos hipotecarios) entre 2006 y 2007; si bien los importes del

pasivo neto de estos instrumentos, para 2008 y 2009, deben atribuirse a que dichos instrumentos pasaron a financiar también sectores y actividades distintos de la construcción. Este crecimiento de la demanda financiera también es coherente con la evolución que tuvieron las emisiones de acciones no cotizadas y los beneficios no distribuidos, cuyo volumen de emisiones entre 2005 y 2007 se vio favorecido por su fácil colocación en condiciones de liquidez, pasando a partir de 2008 a sustituir a otros instrumentos de financiación afectados por restricciones crediticias.

El mismo Cuadro 6 señala que, desde el año 2000, las sociedades no financieras (empresas manufactureras y de servicios) han venido apelando a los recursos ajenos a largo plazo de forma creciente para financiar los activos de la economía: infraestructuras, utillaje y equipo. Por la misma razón, la de adecuar los instrumentos financieros a las características de los activos que financian, la evolución de las acciones no cotizadas fue positiva, presumiblemente para aplicarse a operaciones con vencimiento a más corto plazo.

El balance para los dos instrumentos investigados en el período 1996-2009 —obligaciones y bonos y acciones no cotizadas— en las instituciones financieras no monetarias, manifiesta el comportamiento acorde de estos agentes con respecto a las condiciones generales de los mercados financieros en los que han operado. Así, entre 1996 y 2004 financiaron sus operaciones con recursos propios, y solo en condiciones de extrema liquidez y bajo coste de los recursos ajenos (a partir de 2005) acometieron operaciones fuertemente apalancadas de *buy-in* y *buy-out*, típicas del sector del capital riesgo.

Por su parte, la evolución de las emisiones de acciones no cotizadas entre 1996 y 2009 pone de relieve la apelación de las instituciones financieras no monetarias a este instrumento para financiarse, como consecuencia de que las operaciones que realizan en su negocio típico revisten niveles de riesgo superiores a las de las inversiones tradicionales (hipotecarias y de inversión en activos fijos) y que la falta de avalistas (*collaterals*), como resultado, se traduce en el pago de una prima de riesgo adicional en el servicio de la deuda.

5. Conclusiones

El nexo entre el fenómeno innovador y su correspondiente financiero, su cuantificación en las cuentas financieras como esfuerzo o *input* de gasto necesario para innovar y, de forma más concreta, el estudio de cómo se financian los proyectos innovadores, es un terreno propio de la teoría de la inversión de interés científico y académico. En España hay evidencias recientes de que son relevantes las dificultades de financiación como principal barrera a la innovación, especialmente entre las grandes empresas (Garcia-Vega y López, 2010).

En este artículo se ha perseguido saber, siquiera en una primera aproximación, en qué medida la información que proporciona el Banco de España a través de las Cuentas Financieras de la Economía Española podría servir para rastrear la evolución de la innovación empresarial desde una perspectiva financiera; esto es, atendiendo a los agentes de innovación y a los instrumentos financieros que usan, sabido que esta fuente informativa no se elabora para estos fines no obstante su relevancia.

Tres conclusiones sirven para esbozar líneas de trabajo que profundicen en investigaciones futuras. La primera es que la información financiera agregada, por sí misma, difícilmente explica el fenómeno innovador y sus implicaciones para el conjunto de la economía. En ausencia de datos que indiquen cómo está teniendo lugar la innovación en el tejido productivo, en qué sectores de la actividad económica se innova, en cuáles se innova comparativamente más y por qué, los datos financieros agregados del pasivo de la economía no tienen capacidad explicativa suficiente.

A *sensu contrario,* la sola información que proporcionan los indicadores económicos generales y los que desde la política industrial muestran el perfil innovador del sistema productivo, también parece insuficiente para explicar la racionalidad que subyace en el proceso innovador. En otras palabras podemos afirmar que, considerar solo el lado del activo de la economía, tampoco explica de forma concluyente el cómo y por qué se innova, lo que nos aboca a la necesidad de disponer de un cono-

cimiento preciso de la estructura del pasivo del sistema económico que soporta el volumen de recursos asignados a la innovación, y de cuáles son sus estrangulamientos, su coste y los vehículos (instrumentos financieros) a través de los cuales las instituciones económicas gestionan el riesgo inherente a la innovación. Consecuentemente, el conocimiento más perfecto de cómo y por qué innovan las economías (lado del activo), requiere considerar de forma paralela el origen de los recursos financieros aplicados (lado del pasivo), pudiéndose establecer como corolario la insuficiencia del estudio causal de la innovación si no va acompañado de la comprensión del esquema o estructura financiera que la soporta y sirve de apoyo (Martinsson, 2010).

Una segunda conclusión, relacionada directamente con el fin de este artículo, se refiere al potencial informativo de las cuentas financieras del Banco de España para investigar el comportamiento de la innovación en nuestro país. En el momento actual esta fuente responde al objetivo de servir de base estadística para los análisis financieros de la economía, siendo, por tanto, adecuado su nivel de desagregación de acuerdo con la Contabilidad Nacional, el SEC 95 y su explotación posterior con arreglo a fines estadísticos y contables. El análisis realizado aquí, dando a esta fuente informativa un uso hasta ahora no pretendido a partir del conocimiento que disponemos de cómo opera la innovación como fenómeno económico, permite constatar en las cuentas (con cierto grado de aproximación) el comportamiento de los agentes y agregados financieros implicados en la innovación en España entre 1996 y 2009, considerado éste como período de estudio. Los resultados alcanzados tienen valor confirmatorio sobre cómo el lado del pasivo de la economía recoge la dinámica innovadora que ha tenido lugar en el activo, poniendo de relieve el potencial informativo de las cuentas financieras para este fin; si bien su nivel de desagregación actual es todavía insuficiente para poder distinguir con nitidez las pautas y estrategias financiero-innovadoras propias de cada uno de los agentes.

Como tercera conclusión de este trabajo cabe citar que, la modelización econométrica, que permiten los datos obtenidos de las cuentas en su nivel actual de desagregación, no resulta concluyente más allá del signo de los coeficientes del modelo; si bien deja planteada la necesidad de contar con especificaciones más precisas, que será posible establecer en la medida en que las series cuenten con un mayor número de datos y la desagregación en las cuentas financieras del BE pudiera ser mayor.

Referencias bibligráficas

[1] ACS, Z. y AUDRETSCH, D. (1995): «Technology, Productivity and Innovation», Seminario de la OCDE sobre PYME, Empleo, Innovación y Crecimiento. Washington.

[2] ALBERNATHY, W. y CHAKRAVARTHY, B. (1979): «La intervención gubernamental en el mercado y la innovación tecnológica: un marco de políticas», *Sloan Management Review*, primavera 1979, vol. 20, nº 3.

[3] ALLOZA, A. (2010): «Gestión del riesgo reputacional: gestión proactiva de intangibles», Auditoría interna: publicación periódica del *Instituto de Auditores Internos de España*, vol. 26, nº 91, pp. 72-74.

[4] BANCO DE ESPAÑA. Cuentas Financieras de la Economía Española. Informe anual. Serie 1996-2009.

[5] BANCO DE ESPAÑA. Central de balances. Resultados anuales de las empresas no financieras. Serie 1996-2009.

[6] BUENO, E. (2004): «Fundamentos epistemológicos de dirección del conocimiento organizativo: desarrollo, medición y gestión de intangibles», *Economía Industrial,* nº 357, pp.13-26, Madrid.

[7] BUENO, E. y SALMADOR SÁNCHEZ, M.P. (2010): «Análisis del enfoque de gobierno del conocimiento organizativo: un proceso de transferencia, creación y desarrollo de innovación», *Economía industrial* (ejemplar dedicado a: Gobierno y transferencia del conocimiento: el reto de la innovación), nº 378, pp. 15-22.

[8] BUESA, M. (2003): «Ciencia y tecnología en la España democrática: la formación de un sistema nacional de innovación», *Información Comercial Española. Revista de Economía* nº 811, diciembre, pp. 235-272, Madrid.

[9] CORCHUELO, M.B. y MARTÍNEZ-ROS, E. (2010): «Who Benefits from R&D Tax Policy?», *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa,* vol. 13, nº 45, pp. 145-70.

[10] COTEC (2011): Informe Cotec 2011. Tecnología e Innovación en España.

[11] DOSI, G. (1992): «Fuentes, métodos y efectos microeconómicos de la innovación», *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, nº 22, pp. 269-331.

[12] DRUCKER, P. (1986): «La disciplina de la innovación», *Harvard-Deusto Business Review*, 2º trimestre, pp. 3-10.

[13] EUSTACE, C. (2000): The Intangible Economy Impact and Policy Issues. Bruselas, Comisión Europea.

[14] FOSFURI, A. (2010): Mercado de tecnología, estrategias y características. Fundación Cotec y Universidad Carlos III.

[15] GARCÍA-VEGA, M. y LÓPEZ, A. (2010): «Determinants of Abandoning Innovative Activities: Evidence from Spanish Firms», *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa,* vol. 13, nº 45, pp. 69-92.

[16] INNOMETRICS (2011): Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union´s Performance Scoreboard for Research and Innovation.

[17] INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO-IGAE (1999): Plan general de contabilidad pública. Ministerio de Economía y Hacienda.

[18] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). Inebase. Operaciones estadísticas de ciencia y tecnología. Serie 1996-2009.

[19] JUSTO, J. y SUÁREZ, C. (2011): «Influence of R&D Subsidies on Efficiency: the Case of Spanish Manufacturing Firms», *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa,* nº 14, pp. 185-193.

[20] LÓPEZ, J. y GARCÍA, A. (2010): «Innovación abierta. Desafíos organizacionales de este modelo de gestión de la innovación para las empresas», *Revista Galega de Economía,* nº 19, pp. 1-13.

[21] MARCH, I. (1999): «Las claves del éxito en nuevas compañías innovadoras según los propios emprendedores», *Dirección y Organización,* nº 21, pp. 167-176.

[22] MARTINSSON, G. (2010): «Equity Financing and Innovation: Is Europe Different from the United States?», *Journal of Banking & Finance,* vol. 34, nº 6, pp. 1.215-1.224.

[23] MOLERO, J. (2001): Innovación tecnológica y competitividad en Europa. Síntesis, Madrid.

[24] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2005): Manual de Oslo. Tercera edición. París.

[25] RUANO, S. y SALAS, V. (2001): Indicadores de riesgo a partir de resultados constatables de las empresas. Estabilidad financiera. Banco de España.

[26] SPIES, M. (2008): «A Model for Assessment of Organizational Knowledge Based on Financial Risk Management». En: O'SULLIVAN, K.: Proceedings of the 5th International Conference on Intellectual Capital and Knowledge Management & Organizational learning, pp. 471-478. New York Inst Technol, EE UU.

[27] WINNETT, C. P. y WINNETT, A.B. (2011): «Innovation, Growth, Cycles and Finance: Three (or Four or More) Stories from the 1930s and their Lessons», En: O. DEJUAN, E. y M.C. MARCUZZO (Ed.), First Great Recession of the 21st Century: Competing Explanations. International Symposium on the Recession of 2008, Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM) y European Society of History and Economic Thought (ESHET), Albacete, pp. 112-127.

ECONOMISTAS

COLEGIO DE

MADRID

La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:
Colegio de Economistas de Madrid
Flora, 1 – 28013 Madrid
Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16
revista.economistas@cemad.es
www.revistaeconomistas.com

Teresa Fayos Gardó*
Haydeé Calderón García*
Alejandro Mollá Descals*

EL APOYO A LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL SECTOR MINORISTA EN ESPAÑA: UN ENFOQUE DESDE LAS NECESIDADES

La internacionalización está dejando de ser una opción para las empresas minoristas españolas para pasar a ser una necesidad. Para desarrollarse en los mercados exteriores las empresas requieren unas capacidades y unos recursos que no todas poseen, y se enfrentan a unas barreras en ocasiones insalvables. Ante esta realidad es necesaria la ayuda de organismos públicos y privados que incentiven y apoyen su internacionalización. En este trabajo se explora si el sector minorista español está preparado para la aventura internacional, cuál es el papel de los programas de apoyo en la misma, y cuáles deberían ser las futuras líneas de actuación.

Palabras clave: *sector minorista, internacionalización, programas de promoción pública.*
Clasificación JEL: *L81, L88, M16, M31.*

1. Introducción

En las últimas décadas estamos asistiendo a un profundo proceso de cambio en las estructuras de la distribución minorista de los países desarrollados. La motivación principal que subyace en el proceso de transformación minorista es la búsqueda del crecimiento empresarial, bien para conseguir economías a escala, poder de negociación con proveedores, o prestar un mejor servicio a segmentos poco atendidos (Fernández *et al.*, 2008). El sector de la distribución minorista se está volviendo cada vez más internacional tanto en sus planteamientos como en sus operaciones (Jonsson, 2006).

De este modo, son destacables los procesos de integración vertical, alcanzando el eslabón productivo y bus-

* Departamento de Comercialización e Investigación de Mercados. Facultad de Economía. Universidad de Valencia.
Esta investigación ha sido realizada en el marco del Proyecto ECO2009-08708 del Ministerio de Ciencia e Innovación.
Los autores desean agradecer a los revisores sus valiosas aportaciones, y a todas las organizaciones que han participado en la investigación su desinteresada colaboración.

cando el control de la cadena de suministro como fuente de ventajas competitivas. A nivel horizontal, se producen fusiones y adquisiciones de empresas, al margen de estrategias muy activas de crecimiento orgánico, con el fin de ampliar los mercados. Con este objetivo de crecimiento, y con la influencia fundamental del proceso de globalización económica, las empresas europeas se decantan cada vez más por la internacionalización de su red de distribución (Burt, 2010).

Los impulsores y los impedimentos de la internacionalización de la distribución han ido variando a partir de los cambios en el entorno internacional y en la distribución comercial. Partimos de la idea de que la internacionalización es producto del conocimiento, de la experiencia, de las actitudes de la dirección de la empresa y de las ventajas competitivas de la organización (Vida *et al*., 2000). En la actualidad, las oportunidades de negocio para los comerciantes minoristas en los mercados nacionales son cada vez más reducidas debido a los altos niveles de competencia y a la entrada de nuevos formatos comerciales que compiten por el gasto de los mismos consumidores. Como consecuencia, las grandes empresas minoristas deciden introducirse en nuevos mercados extranjeros donde la competencia no es tan fuerte y así poder incrementar su cifra de beneficios. Además, esta tendencia de internacionalización de las empresas minoristas se desarrolla también para alcanzar un mayor poder de compra frente a mayoristas y fabricantes y poder conseguir economías de escala. Las empresas minoristas españolas, de forma general, no suelen desarrollar estrategias de internacionalización. Por el contrario, España sí es un país receptor de inversiones extranjeras de la mano de los principales grupos de distribución europeos (Cuesta, 2006). En un estudio realizado por Mollá *et al*. (2011a) se determina cómo la propensión a la internacionalización de las 100 mayores empresas minoristas españolas es del 50 por 100, menor que en Francia (69 por 100) o en Reino Unido (52 por 100).

Para apoyar a las empresas en su desarrollo internacional en el nuevo contexto global, es necesaria, en muchas ocasiones, la ayuda de organismos y entidades públicas y/o privadas que colaboren con las empresas en el desarrollo de los procesos de internacionalización y la consolidación en mercados exteriores. Estos apoyos se manifiestan a través de los programas de ayuda a la internacionalización, que incentivan a las empresas a tomar la decisión de acudir a los mercados exteriores, les ayudan a reducir incertidumbres y les apoyan en las inversiones que tengan que realizar a lo largo del proceso (Fayos *et al*., 2009).

En España hay numerosos organismos públicos y privados, nacionales y locales, cuyo objetivo es apoyar a la empresa en su salida a los mercados exteriores. Sin embargo, tal y como sucede en el resto de mercados europeos (Hutchinston *et al*., 2006), no hay ningún organismo ni programa que tenga como objetivo específico el impulso internacional del sector minorista.

En el presente artículo perseguimos como objetivo general el análisis de la situación de las ayudas a la internacionalización de las empresas minoristas en España. Este objetivo general se descompone en los siguientes objetivos específicos:

— Identificar los apoyos existentes para la internacionalización minorista.

— Identificar si las ayudas existentes se ajustan a las necesidades de las empresas minoristas que inician o desarrollan su proceso de internacionalización.

— Identificar los problemas o barreras clave de las empresas minoristas españolas en su proceso de internacionalización.

— Establecer las líneas de actuación futuras de las políticas de ayuda a la internacionalización dirigidas al sector minorista.

Estructuramos el artículo de la siguiente forma: empezamos definiendo las claves de la internacionalización del sector minorista destacando sus impulsores y sus barreras. A continuación definimos y desarrollamos las políticas de ayuda a la internacionalización de las empresas desde un enfoque de *marketing*. Después exponemos los organismos y políticas de ayuda a la internacionalización más destacados en España, para finalizar con un estudio empírico cualitativo realizado siguiendo las pautas de otros autores que han trabajado los mismos objetivos (Patton, 2002 y Hutchinson *et al*., 2009) en otros países.

2. La internacionalización del comercio minorista

Hasta hace pocos años la distribución minorista se consideraba una actividad de ámbito nacional, sin embargo en la actualidad operar a escala internacional es habitual para los principales minoristas, y se extiende a empresas más pequeñas, que encuentran nichos globales de mercado. De acuerdo con Dawson (2007), en un escenario en el que los mercados nacionales muestran niveles crecientes de competencia y saturación comercial, la internacionalización se revela no solo como un factor clave de éxito, sino como un elemento de no fracaso. La importancia de la internacionalización de la distribución minorista para la internacionalización de la economía ha llevado a que sea calificada por Dicken (2003) como el motor de la economía global.

Este movimiento hacia la internacionalización se percibe de forma especial en Europa donde desde hace dos décadas se está experimentando una importante reestructuración que afecta no solo a las propias estructuras del nivel minorista, sino que además está unida a nuevas formas de relación con los proveedores, a cambios en las estrategias y a las operaciones minoristas (Dawson y Frasquet, 2006). La internacionalización de las empresas minoristas es especialmente compleja, sobre todo si la comparamos con la de las empresas fabricantes. Los minoristas normalmente necesitan desarrollar y gestionar establecimientos en los mercados exteriores y no pueden utilizar la tradicional estrategia de exportación. Ello implica la contratación y formación del personal, la gestión de los inmuebles, el contacto con agentes locales, etcétera (Jonsson, 2006).

Planteamos el proceso de internacionalización como un camino en el que la empresa irá adquiriendo progresivamente estas competencias. Siguiendo a Alonso y Donoso (1998), el proceso de internacionalización es el conjunto de compromisos que permite el establecimiento de vínculos estables entre las empresas y los mercados internacionales. De esta forma, la internacionalización ha de verse como un proceso complejo, que admite fórmulas institucionales diversas, según el compromiso adquirido por la empresa; fórmulas y niveles de compromiso que son susceptibles de cambio con el tiempo, a medida que la empresa asienta su presencia en el escenario internacional.

El carácter de compromiso gradual de la internacionalización viene determinado por la acumulación de experiencia de la empresa que eleva las capacidades frente al exterior y disminuye el riesgo percibido (Kotable y Czinkota, 1992). Aunque los académicos no coinciden en el número de etapas del proceso, todos parecen estar de acuerdo en algunos aspectos del mismo: su carácter incremental, la distancia psicológica, el creciente compromiso de recursos o los métodos de internacionalización.

Algunos investigadores argumentan que es posible adoptar las teorías generales de la internacionalización al sector minorista, al menos en cierta medida (Vida y Fairhurst, 1998 y Vida *et al.*, 2000). Sin embargo, se ha criticado por parte de algunos autores la utilización de los modelos de implicación gradual en la internacionalización para intentar explicar la internacionalización de los distribuidores minoristas, dado que las empresas de distribución basan su expansión en una serie de formas de entrada que facilita la rápida expansión evitando pasar por las etapas tradicionales (Hutchinson *et al.*, 2006 y Jonsson, 2006). A pesar de estas críticas a las etapas por las que debe pasar una empresa para alcanzar su desarrollo internacional, la internacionalización de la distribución minorista sí viene determinada por la acumulación de experiencia y el consiguiente incremento de las capacidades en el exterior.

La literatura evidencia que los minoristas no se internacionalizan únicamente como respuesta a una bajada en las ventas del mercado nacional. Tanto los impulsores como los impedimentos de la internacionalización del sector minorista han ido variando a partir de los cambios en el entorno internacional, y, actualmente, otros son los factores explicativos que impulsan esta internacionalización: la madurez de los mercados domésticos y la consecuente limitación de las oportunidades de crecimiento, los avances tecnológicos, la reestructuración geopolítica consecuencia de la flexibilización de las barreras comerciales, la internacionalización de los mercados financieros, y la tendencia hacia la concentración de la propiedad del sector minorista (Evans *et al.*, 2008 y Burt, 2010).

Evans *et al*. (2008) realizan una exhaustiva revisión de la literatura sobre las motivaciones de la internacionalización de las empresas minoristas. A las motivaciones tradicionales, en los últimos años, se añaden los cambios en el entorno internacional, incluyendo los cambios geopolíticos (Europa de los 25, China miembro de la WTO, terrorismo global, crisis financiera). Por otra parte, en un estudio publicado en BICE (2007) se argumentó que los factores motivadores de la internacionalización de las empresas minoristas se basan en las capacidades de las mismas: recursos financieros, vocación (convencimiento de querer crecer en el exterior ya que implicará un cambio en la organización), modelo de negocio exportable, equipo de gestión capacitado para afrontar este reto, y propuesta de valor (el consumidor debe percibir algún atributo que destaque sobre la oferta existente).

Por otra parte, el proceso desde las operaciones domésticas a la internacionalización es un camino caracterizado por cambios organizacionales y una creciente exposición al riesgo. Las empresas que se plantean abordar la internacionalización se encuentran con importantes obstáculos que dificultan, y en ocasiones impiden, su desarrollo internacional. Para Myers y Alexandre (2007) las condiciones del mercado doméstico son una barrera para iniciar la expansión internacional mientras que la regulación del entorno y la experiencia aparecen como obstáculos en el proceso de internacionalización. En el informe de BICE (2007), anteriormente citado, aparecen como impedimentos más destacados la falta de vocación y capacidad del equipo gestor, debido a la falta de experiencia en el exterior, y la falta de información relacionada con facilidades de salida y mercados potenciales. Por su parte, Hutchinson *et al*. (2006) diferencian entre barreras: estratégicas (tamaño de la empresa, aversión al riesgo, actitud de la dirección, falta de habilidades directivas); operacionales (dificultades financieras, control de la marca); de información (limitada información sobre el mercado) y de proceso (falta de información con agentes clave del proceso). Para McGoldrick (1995) los obstáculos clave en la internacionalización del *retailing* son las diferencias culturales e idioma, la regulación y control, los costes de logística y comunicación y el entorno competitivo. Hutchinson *et al.* (2009) añaden como barrera externa las dificultades para encontrar el socio adecuado en el mercado de destino.

En el Cuadro 1 clasificamos los impulsores y las barreras para la internacionalización minorista diferenciándolos entre exógenos (externos a la empresa) y endógenos (internos).

En definitiva, la empresa minorista debe superar barreras importantes en su internacionalización, partiendo en principio de sus propias capacidades. Las capacidades que las organizaciones deberían poseer para acometer la internacionalización las podemos resumir en: ser una empresa consolidada en el mercado de origen, rentable y con capacidad financiera, con un modelo de gestión eficiente, una propuesta de valor apreciada por el cliente, y con un equipo humano capacitado, además de poseer una estructura y una cultura organizativas que faciliten el aprovechamiento de los conocimientos que posee (Dawson y Frasquet, 2006 y Myers y Alexandre, 2007).

Las barreras mencionadas y la dificultad de las empresas pequeñas y medianas para conseguir las capacidades provocan que, hasta el momento, la opción de internacionalización por parte de las empresas detallistas españolas haya sido limitada frente a otras opciones como la diversificación. Salvo el destacado caso de los operadores de distribución textil, el resto de operadores siguen teniendo en la internacionalización una asignatura pendiente. La actual situación económica internacional y las restricciones de acceso a fuentes de financiación junto a la escasa dimensión de sus operadores, la falta de experiencia en procesos de internacionalización, y el potencial recorrido que aún queda en el mercado local, invitan a no aventurarse a experiencias en otros mercados y centrarse en afinar sus modelos de negocio, buscando fuentes de eficiencia cada vez más agotadas e innovando en la diversificación de formatos como mecanismos de generación de ingresos alternativos (Muñiz *et al*., 1997; BICE, 2007 y Deloitte, 2010).

En este contexto en el que la expansión internacional es una oportunidad a la vez que una necesidad para el sector minorista, pero las barreras del entorno y las capacidades de las empresas suponen un obstáculo insalvable en

CUADRO 1

IMPULSORES Y BARRERAS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS MINORISTAS

Impulsores	Externos	Madurez del mercado nacional y consecuente descenso de ventas (Evans *et al.*, 2008 y Burt, 2010). Flexibilización de las barreras comerciales (Evans *et al.*, 2008 y Burt, 2010). Limitación de las oportunidades comerciales en el mercado doméstico (Mollá-Descals *et al.*, 2011b). Cambios geopolíticos consecuencia de la flexibilización de barreras comerciales (Evans *et al.*, 2008). Avances tecnológicos y de comunicación (Evans *et al.*, 2008 y Burt, 2010). Internacionalización de los mercados financieros (Evans *et al.*, 2008 y Burt, 2010). Tendencia a la concentración del sector minorista (Evans *et al.*, 2008 y Burt, 2010).
	Internos	Disponibilidad de recursos financieros (BICE, 2007). Vocación, convencimiento (BICE, 2007). Modelo de negocio exportable (BICE, 2007). Equipo de gestión capacitado (BICE, 2007). Propuesta de valor exportable (BICE, 2007).
Barreras	Externas	Condiciones del mercado doméstico (Myers y Alexandre, 2007). Regulación y normativa poco favorable (Myers y Alexandre, 2007 y McGoldrick, 1995). Diferencias culturales y de idioma (McGoldrick, 1995). Costes logísticos (McGoldrick, 1995). Entorno competitivo (McGoldrick, 1995).
	Internas	Falta de experiencia (Myers y Alexandre, 2007 y BICE, 2007). Falta de vocación, actitud pasiva frente a la internacionalización (BICE, 2007). Aversión al riego (Hutchinson *et al.*, 2006). Capacidad limitada del equipo gestor (Hutchinson *et al.*, 2006). Falta de información sobre procedimiento y mercados (BICE, 2007 y Hutchinson *et al.*, 2006). Dificultades financieras (Hutchinson *et al.*, 2006). Tamaño de la empresa (Hutchinson *et al.*, 2006). Falta de una propuesta de valor y/o de una marca fuerte (Hutchinson *et al.* 2006).

FUENTE: Elaboración propia.

ocasiones, las empresas por sí mismas no pueden acceder o desarrollarse en el mercado internacional sin tener que superar grandes dificultades. Son los organismos de promoción de la internacionalización los que deben intensificar esfuerzos para eliminar tanto las barreras internas a la internacionalización en las empresas detallistas (recursos financieros, contactos internacionales, información) como las barreras externas. Esta labor será además especialmente relevante para aquellas empresas de menor tamaño.

3. Políticas de ayuda a la internacionalización desde un enfoque de *marketing*

Tal y como se ha mencionado en la introducción, para apoyar a las empresas en su desarrollo internacional se hace necesaria la ayuda de organismos y entidades públicas y/o privadas que colaboren con las empresas en el desarrollo de los procesos de internacionalización y de consolidación en mercados exteriores.

Siguiendo a Hibbert (1990), una estrategia de promoción de la internacionalización es un plan concebido e iniciado por parte de entidades públicas o privadas para conseguir determinados objetivos de internacionalización a lo largo de un período de 5 a 10 años. Este plan tiene diferentes etapas y aspectos funcionales que difieren en alguna medida según los distintos autores (Hibbert, 1990; Cavusgil, 1990; Clarke, 1991 y Alonso y Donoso, 1996) aunque todos tienen en común las siguientes: diagnóstico de la situación, determinación de objetivos, asignación de recursos, formulación e implementación del programa, evaluación y control.

La necesidad de articular estrategias y políticas de ayuda a la internacionalización tiene una vertiente macroeconómica y otra microeconómica. Desde el punto de vista macroeconómico, la idea subyacente en los estudios analizados es la importancia que tiene para la economía de un país la correcta internacionalización de las empresas. Los flujos de comercio internacional de un mercado aumentan los recursos del mismo a la vez que incrementan la competitividad de las empresas. Se ha contrastado cómo las políticas de ayuda a la internacionalización repercuten positivamente en el incremento de los flujos agregados de exportación e inversión (Hogan *et al.*, 1991; Rose, 2007 y Gil *et al.*, 2008). Desde el punto de vista microeconómico, las políticas de promoción ayudan a las empresas a superar barreras concretas en su proceso de expansión internacional a la vez que mejoran su competitividad. En la literatura encontramos un amplio campo de análisis es este sentido, destacamos entre otros Alonso y Donoso (1996) y Velasco (2009). Otro ámbito de estudio desarrolla herramientas para la evaluación aplicándolas a instrumentos específicos (Lanzara, *et al.*, 1991 y Seringhaus y Rosson, 2001) o a los resultados (Kotable y Czinkota, 1992), y también existen estudios centrados en la medición de la eficacia de las políticas de ayuda, que contemplan distintos instrumentos de ayuda y que consideran las necesidades de la empresa (Amposah *et al.*, 1997 y Genturk y Kotabe, 2001; Calderón y Fayos, 2004 y Manera y Martín, 2006).

Las causas y motivaciones por las que las distintas administraciones implantan una política de promoción exterior y por las que las empresas las demandan son muy variadas. Unas generalistas o macroeconómicas, otras derivadas de la estructura del mercado y otras determinadas por las características y problemática a nivel microeconómico. En el caso concreto del sector minorista Davies (1992) y Hutchinson *et al.* (2009) aportan que las intervenciones públicas en el proceso de internacionalización pueden estimular y promover el crecimiento internacional, aunque Dawson y Frasquet (2006) consideran que no siempre será así ya que estas políticas pueden tener tanto efectos positivos como negativos. Por tanto, los organismos de promoción a la hora de diseñar los programas deben adoptar un enfoque de *marketing* (Calderón y Fayos, 2004), es decir, a partir de las necesidades de las empresas, plantearse qué pueden hacer para satisfacer las mismas (Hibbert, 1990 y Clarke, 1991). Como apuntan Leonidou *et al.* (2007) los organismos deben comprender perfectamente el perfil de su público objetivo ya que no todas las empresas tienen las mismas necesidades cuando se enfrentan a la internacionalización. El tipo y grado de apoyo podrá variar en función de factores como el tamaño, sector, grado de internacionalización o características de los directivos (Calderón y Fayos, 2004); la adaptación al sector de actividad al que van dirigidas estas ayudas es fundamental, intentando evitar ofertas excesivamente generalistas que no lleguen a cubrir necesidades sectoriales específicas.

El estudio de la internacionalización de los minoristas es reciente, por lo que no existe apenas en la literatura investigaciones sobre el papel del apoyo público en la internacionalización de este tipo de empresas (Hutchinson *et al.*, 2009; Davies, 1992 y Dawson y Frasquet, 2006). Aunque sí existen autores que recientemente han llamado la atención sobre la necesidad de algún tipo de ayuda a la expansión internacional del sector (Vida *et al.*, 2000; Burt *et al.*, 2003; Alexander y Cairns, 2005 y Cairns *et al.*, 2008)

Ante las barreras que deben superar las empresas minoristas en las distintas etapas del proceso de internacionalización, los trabajos de Vida y Fairhurst (2008) y Hutchinson *et al.* (2009) enfatizan el importante papel facilitador que pueden jugar las políticas de ayuda a la internacionalización. Se trata de un sector con unas carac-

terísticas muy específicas, y las ayudas ofrecidas deberían contemplar sus particularidades, ya que un enfoque excesivamente formal, poco flexible para ayudar a la internacionalización del sector no se adecuaría a las necesidades y contexto de este tipo de empresas (Atherton y Sear, 1997). Un exhaustivo estudio realizado por Köksal (2009) aplicado al sector minorista concluye que las organizaciones gubernamentales deben encontrar métodos eficaces de promoción que eliminen las barreras, proporcionando programas adecuados a las necesidades y expectativas de cada empresa.

Adicionalmente, el papel de los organismos de promoción debe ir evolucionando conforme lo van haciendo las necesidades de las empresas ante el rápido proceso de la globalización, ya que la utilidad de los programas que se diseñen va a depender del grado de adaptación de los organismos a los cambios que se vayan produciendo y a su capacidad para adelantarse a las necesidades de las empresas (Fayos *et al.*, 2009). En este sentido, ya en Cavusgil (1990) se consideraba que el proceso de diseño e implementación de los programas de apoyo puede mejorar con un enfoque de planificación sistemática. Sin embargo, innovar en materia de promoción comercial no es fácil, y mas cuando las debilidades de las empresas españolas a la hora de competir en el exterior continúan existiendo; no obstante sí se han puesto en marcha actuaciones novedosas como el programa PIPE[1] (Sendín, 2005). Pero no solo es necesario innovar en los productos, también en la forma de hacérselos llegar a las empresas, ya que, como apuntan Manera y Martín (2006), todos buscan su información en la web. Sendín (2005) considera que el futuro de la política de promoción comercial en España podría girar en torno al suministro de servicios de información personalizados y de alta cualificación para el exportador-inversor, idea que adquiere especial relevancia en un sector tan complejo como el sector minorista.

4. El apoyo en España a la internacionalización del sector minorista

En España, no existe en el momento actual[2] ningún organismo cuyo objetivo sea específicamente ayudar a la internacionalización del sector minorista. Existen, sin embargo, una gran variedad de organismos, tanto a nivel estatal como autonómico, para el apoyo a la internacionalización de las empresas en general (industriales o de servicios), a los que en principio podrían acogerse las empresas minoristas. También existen distintos departamentos de la administración, nacional o autonómica, que apoyan al sector minorista pero en este caso no en su internacionalización.

Hoy día, los principales organismos que a nivel nacional gestionan los apoyos a la internacionalización de las empresas en España son el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE) y Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES). Adicionalmente, las Cámaras de Comercio Industria y Navegación y los organismos autonómicos complementan las ayudas a la internacionalización a través de planes de apoyo. Otras organizaciones como las Asociaciones Sectoriales y las Asociaciones de Exportadores no ofrecen planes de ayuda como tales, aunque en muchas ocasiones gestionan y canalizan los programas ofrecidos por las entidades anteriormente mencionadas.

Se comentan a continuación, por ser las más relevantes, las iniciativas y los programas de apoyo a la internacionalización ofrecidos por el ICEX que consideramos pueden ser de más utilidad a las empresas minoristas. En primer lugar, existe en la página web del ICEX un apartado específico que recoge toda la información sobre el apoyo al sector de la «Distribución comercial, franquicias y otras[3]»: estudios de mercado, noticias sobre el sector, calendario de actividades, ferias internacionales y resultados de las mismas, y direcciones de interés; sin embargo conviene

[1] El Plan de Iniciación a la Promoción Exterior, articulado por el ICEX, tiene como objetivo iniciar en la exportación a las pymes españolas.

[2] Septiembre 2012.

[3] http://www.icex.es/icex/cda/controller/pageICEX/0,6558,5518394_5518995_5598150_0_546_-1,00.html.

CUADRO 2

APOYOS A LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL ICEX DE INTERÉS PARA LOS MINORISTAS

	Apoyo a proyectos empresariales y de inversión	
Programas de apoyo a empresas	— Plan general de promoción exterior y marcas	Utilizar nuevos factores de competitividad, como la innovación de productos, servicios y procesos, el diseño o la inversión en imagen, realizando actividades dirigidas a mejorar su posicionamiento en mercados exteriores considerados de interés.
	— Establecimiento en el exterior	Apoyan los proyectos de internacionalización de empresas, tanto individuales como la agrupación de dos o más empresas con un proyecto de establecimiento en mercados exteriores fuera de la Unión Europea.
Líneas de financiación		Líneas de financiación en condiciones preferentes del ICEX, y distintas entidades financieras. ICO liquidez e ICO directo de internacionalización en la modalidad de liquidez (destinado a inversión o a liquidez) bonificando el ICEX el 100 por 100 del interés.
ICEX Next		Apoya a la empresa en las distintas fases de su proyecto internacional, tanto en su iniciación como en su consolidación, seleccionando el asesoramiento que necesita dentro de un amplio panel de especialistas externos y en función de su estadio internacional.
	Promoción internacional	
Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM)		Fomentar las relaciones económicas y comerciales de España con países considerados prioritarios: Brasil, China, Rusia, México, Estados Unidos, India, Argelia, Marruecos, Japón, Turquía, Corea del Sur y Países del Golfo.
Foros de inversiones y cooperación empresarial *(financiados por los fondos FEDER de la UE)*		Reuniones entre empresarios españoles y extranjeros, cuyo objetivo es estrechar las relaciones bilaterales, la cooperación empresarial y el desarrollo de acuerdos de inversión conjunta.
Misiones de inversores *(financiadas por los fondos FEDER de la UE)*		Misiones comerciales directas: un grupo de empresas españolas visita un mercado determinado con objeto de conocerlo y de entablar relaciones comerciales.
Telepresencia		Plataforma de comunicación que le permite a la empresa mantener reuniones de trabajo en diferentes partes del mundo sin desplazamientos, con vídeo y sonido de altísima resolución, de forma ágil y eficiente. También periódicamente con las OFCOMES.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información de *www.icex.es.*

destacar que no se hace referencia en la misma a ningún plan sectorial específico. Del resto de programas, se recogen en el Cuadro 2 los que podrían ser de mayor interés para el sector minorista, aunque no hayan sido diseñados de manera específica para el mismo. Adicionalmente, el ICEX ofrece, junto con otros organismos, el programa de apoyo y acompañamiento PIPE para la iniciación en la internacionalización, así como servicios

personalizados a las empresas con tarifas reducidas (identificación de socios comerciales, información personalizada de mercados exteriores, o apoyo logístico).

Del resto de entidades de apoyo destacamos a continuación los programas más interesantes para el sector minorista.

COFIDES[4] tiene como misión facilitar el acceso a recursos financieros con fondos propios, o a través de líneas de otros organismos públicos, a todo tipo de pymes, incluidas las comercializadoras, siempre que su internacionalización implique inversión en inmovilizado, aunque únicamente en países emergentes o en desarrollo.

CESCE[5] tiene entre sus objetivos asegurar frente al riesgo político aquellas inversiones que se materialicen en forma de creación de empresas, sucursales o establecimientos permanentes, adquisición parcial o total de empresas y de participaciones en ampliaciones de capital o en dotaciones patrimoniales de empresas, sucursales o establecimientos permanentes.

Adicionalmente, a nivel de la Unión Europea, existen determinados programas de cofinanciación. Con el objetivo de fortalecer la cooperación económica entre Europa y determinadas zonas geográficas de terceros países: América Latina y Asia, se articulan unos fondos que son utilizados por el ICEX (operador) para apoyar a las empresas españolas en sus planes de internacionalización y salida al exterior. Los programas europeos AL-INVEST y ASIA-INVEST forman parte de la estrategia de cooperación regional que establece la UE con América Latina y Asia, con el objeto de contribuir a su integración política, comercial, económica y financiera, promoviendo los lazos entre las sociedades civiles de ambas zonas (empresas y sus instituciones).

Por último, los organismos autonómicos de apoyo a la internacionalización buscan completar los anteriores apoyos adaptándose a las características de su particular tejido empresarial, aunque de momento tampoco disponen de programas específicos para los minoristas.

[4] www.cofides.es.
[5] www.cesce.es.

5. Estudio empírico

Metodología

Dada la escasa literatura existente sobre la internacionalización minorista a nivel internacional y la nula literatura existente para el caso de España, la investigación cualitativa, y en particular las entrevistas en profundidad, se ha considerado como la metodología más adecuada siguiendo los distintos trabajos de Hutchinson *et al.* (2006, 2009) para el caso de Reino Unido. También en el estudio de la internacionalización minorista se ha reconocido el valor de las técnicas cualitativas a través de las entrevistas en profundidad en los estudios de Collis y Hussey (2003) y Doherty y Alexander (2004).

En concreto, han sido utilizadas las entrevistas personales como forma de recogida de información, ya que siguiendo a Eisenhardt y Graebner (2007:28) «son una forma eficiente de recoger valiosos datos empíricos, especialmente cuando el fenómeno de interés es altamente episódico e infrecuente», como es el caso que nos ocupa. Se utilizaron preguntas abiertas porque permitían al entrevistado describir lo importante y sobresaliente sin influencias (Patton, 2002 y Hutchinson *et al.*, 2009). Las preguntas abiertas se planteaban siguiendo las «cuestiones de análisis» que aparecen en el apartado unidades y cuestiones de análisis. En algunas ocasiones hubo más de un entrevistado del mismo organismo al apuntar Eisenhardt y Graebner (2007) que parte de la limitación de la metodología cualitativa se evita utilizando distintos tipos de informantes que vean el fenómeno desde diferentes perspectivas. La recogida de información sigue un protocolo común en todos los casos y las entrevistas (realizadas en la sede de cada organismo y de una duración todas ellas entre 45 y 80 minutos) se grabaron para no perder ni distorsionar la información y, posteriormente, se transcribieron integras remitiéndose a los entrevistados por si deseaban realizar alguna aclaración adicional. Este método permite que podamos presentar la información realizando transcripciones literales de las opiniones de los entrevistados, lo que refleja adecuadamente el fenómeno de estudio (Coviello *et al.*, 1998 y Hutchinson *et al.*, 2009).

El análisis cualitativo de los datos siguió un proceso inductivo de acuerdo con Morse (1994), Lindlof (1995) y Moreno (2005) y utilizado para el caso de la internacionalización minorista por Hutchinson *et al*. (2009). Al igual que ellos hicieron siguiendo a Patton (2002) para analizar el contenido, se han buscado palabras y temas recurrentes o *core meanings*, y por último, siguiendo a Einsenhardt y Graebner (2007) para presentar la información se han utilizado también cuadros que resuman las evidencias obtenidas y enfaticen el rigor y la profundidad de la investigación llevada a cabo.

Unidades y cuestiones de análisis

En cuanto a los organismos públicos y privados de apoyo entrevistados, al no existir en España ningún organismo que apoye exclusivamente la internacionalización de las empresas minoristas, tenemos que aproximarnos a través de entidades públicas y privadas que ofrecen servicios y programas de ayuda a la internacionalización que operan en distintos sectores de actividad, entre ellos el sector minorista (Hutchinson *et al*., 2009). A continuación se relacionan las seis organizaciones seleccionadas para la recogida de información cualitativa a través de las entrevistas, así como las principales razones que justificaron su selección junto con el perfil de las ocho personas entrevistadas.

El ICEX es el principal organismo de promoción público genérico que opera a nivel nacional. Tiene como misión fomentar sus exportaciones y facilitar la implantación internacional de las empresas españolas. En el ICEX la persona entrevistada ocupa el cargo de coordinador territorial con más de 25 años de experiencia en la organización. El IVEX (Instituto Valenciano de la Exportación) es la entidad pública encargada de gestionar las ayudas a la internacionalización para las empresas de la Comunidad Valenciana y uno de los organismos autonómicos con mayor tradición en España (nace en 1990 bajo la denominación de PROCOVA y pasó a ser IVEX en 1996); su misión es ofrecer un apoyo integral a las empresas para su internacionalización. Las dos personas entrevistadas ocupan cargos de responsabilidad en áreas de internacionalización y de inversión en el exterior.

Otra de las organizaciones seleccionadas es una de las cinco mayores Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España; en el área de internacionalización su razón de ser es no solo fomentar la internacionalización de las empresas y gestionar acciones de otros organismo como el ICEX, sino también ofrecer apoyo logístico en el proceso. Los profesionales entrevistados fueron el director de internacionalización, con amplia experiencia en el asesoramiento a empresas de todos los sectores y el responsable de comercio minorista.

La cuarta organización seleccionada y posteriormente entrevistada fue la Asociación Española de Distribuidores, Autoservicios y Supermercado (ASEDAS), primera organización empresarial española en distribución alimentaria, al sumar sus asociados unos 9.000 puntos de venta; la persona entrevistada fue el director general. Por último, también en el ámbito privado se seleccionaron y entrevistaron dos consultoras que cuentan ambas con más de diez años de experiencia en asesoramiento en la internacionalización de empresas españolas, y tienen dilatada experiencia en la búsqueda y gestión de ayudas para el desarrollo internacional. Asimismo, han trabajado con empresas minoristas interesadas en salir al exterior. La persona entrevistada en ambos casos fue uno de los socios y gerente de la empresa.

Nuestras propuestas de cuestiones a investigar, de acuerdo con los objetivos propuestos y a partir de la literatura analizada, son las siguientes:

Q1: de la oferta existente, identificar los planes o programas de ayuda a la internacionalización que mejor se ajustan a las necesidades de las empresas minoristas españolas (Davies, 1992; Dawson, 2007 y Hutchinson *et al*., 2009).

Q2: identificar los principales motivos que conducen a las empresas minoristas a adoptar la decisión de internacionalizarse (BICE, 2007; Evans *et al*., 2008 y Burt, 2010).

Q3: identificar las barreras clave, que dificultan a los minoristas la expansión internacional (McGoldrich, 1995; Hutchinson *et al*., 2006; Myers y Alexandre, 2007; BICE, 2007 y Hutchinson *et al*., 2009).

CUADRO 3

DISEÑO METODOLÓGICO

Unidad de análisis	Organizaciones que puedan aportar información relevante sobre la situación y perspectivas de la oferta y demanda de apoyo a la internacionalización de las empresas minoristas españolas.
Universo	Organizaciones españolas.
Tipo de muestra	Muestra lógica y teórica.
Muestra	Cinco organizaciones de apoyo a la internacionalización de las empresas de amplia y reconocida experiencia (ICEX, IVEX, Cámara de Comercio, Consultora 1 y Consultora 2), y una organización (ASEDAS) representante del sector minorista (al no existir ninguna organización específica de apoyo a la internacionalización minorista).
Métodos de recogida de la evidencia	Revisión documental (documentación y archivos). Realización de entrevistas múltiples en profundidad presenciales (45-80 minutos) utilizando artefactos físicos (grabadora).
Fuentes de información	Fuentes secundarias: páginas web de los organismos y empresas entrevistadas, informes y estudios internos y publicaciones especializadas. Entrevistas en profundidad.
Informadores clave	Responsables de internacionalización, responsables y representantes del área de comercio minorista, y técnicos especializados en internacionalización de las organizaciones de la muestra.
Cuestiones planteadas	*i)* sobre la oferta existente, *ii)* sobre los motivos para la internacionalización, *iii)* sobre las barreras para la internacionalización y *iv)* sobre líneas de futuro.
Métodos y procedimiento de análisis de la evidencia	Fundamentalmente de tipo cualitativo (eg. búsqueda de factores explicativos clave, búsqueda de palabras y temas recurrentes o *core meanings*, creación de explicación teórica e identificación de relaciones). Análisis cualitativo de los datos con un proceso inductivo.
Evaluación del rigor y calidad metodológica	Se confirma el rigor y calidad de la validez constructiva interna y externa, la fiabilidad y la consistencia, adaptando la propuesta de evaluación de Villarreal y Landeta (2010).
Trabajo de campo	Enero-abril de 2012.

FUENTE: TOLEDANO y URBANO, 2007 y VILLARREAL y LAUDETA, 2010.

Q4: establecer, a criterio de los expertos, las líneas de actuación futura de las políticas de ayuda a la internacionalización de las empresas (Hutchinson *et al.*, 2009).

Para finalizar y a modo de resumen se recoge en el Cuadro 3 el diseño metodológico realizado para el estudio empírico siguiendo a Toledano y Urbano (2007) y a Villarreal y Landeta (2010).

6. Resultados

Las entrevistas han permitido a los expertos emitir su opinión en base a su experiencia en torno a las cuestiones objeto de estudio.

Q1. Identificación de los planes/programas de ayuda a la internacionalización que se ajusten a las necesidades de las empresas minoristas españolas

Los entrevistados coinciden en que en los organismos de ayuda a la internacionalización, los programas se diseñan siguiendo el criterio acción[6], no por tipología del solicitante, por lo que no hay apoyos específicos para el sector minorista.

Por otra parte, se constata también que a pesar de que la oferta de programas de ayuda es amplia, el grado de utilización por parte de las empresas de distribución detallista es minoritaria. La explicación que da uno de los expertos a esta realidad, compartida por la mayor parte de entrevistados, es que «la internacionalización no se encuentra entre los objetivos del sector, por lo que los programas promocionales han estado un poco por encima de lo que las empresas minoristas necesitaban». Por otra parte, es un sector muy heterogéneo y muy atomizado, lo que dificulta la comunicación.

Los programas más ajustados a las necesidades que puedan tener las empresas minoristas son los siguientes: la orden de marcas que contempla el apoyo a la promoción o consolidación de la marca en el exterior y que se basa en el fomento de la calidad, el diseño y factores de competitividad objetivos; el programa de ayuda al inicio de la internacionalización (PIPE), cada vez mas utilizado por las empresas de servicios; el programa Win Market, a través del cual se les realiza a las empresas un estudio de posicionamiento estratégico; el programa Rastreo de la competencia, de las Cámaras de Comercio, cuyo objetivo es la identificación de los competidores internacionales más relevantes, obteniendo una radiografía de la competencia más dañina en las distintas áreas de la cadena de valor de la empresa; las líneas de inversión de ICO y COFIDES; los programas ICO liquidez e ICO directo destinados a la inversión o a la liquidez; el apoyo a franquiciadores; las misiones comerciales y viajes de prospección; y las ayudas para adaptar la web y lanzar la marca a través de ella.

Q2. Identificar los principales motivos que conducen a las empresas minoristas a adoptar la decisión de internacionalizarse

En opinión de los expertos, el sector minorista español no ha evolucionado lo suficientemente rápido cómo para plantearse la opción de internacionalización. Hasta hace dos años, el mercado español ha sido más grande, interesante y competitivo. Las empresas han tenido que trabajar bien para mantenerse en el mercado nacional.

A partir de esta realidad, los motivos que tiene una empresa minorista para internacionalizarse son los mismos que una empresa fabricante ya que los distribuidores, como parte de una cadena, van a abastecer a los mismos mercados que los fabricantes: saturación del mercado interno, diversificación del riesgo, economías de escala y competencia.

Además de las motivaciones tradicionales, son importantes otros motivos que han mostrado algunas empresas minoristas españolas que se han internacionalizado con gran éxito, como tener una ventaja competitiva importante que se traduzca en un valor añadido apreciado por el mercado, y tener una marca bien desarrollada en el mercado nacional. En este sentido, los sectores minoristas señalados por los entrevistados como mas activos en internacionalización son el sector textil confección y calzado, el sector de los materiales de construcción (ventanas y puertas de aluminio, cerámica, sanitarios) y empieza a moverse el sector de la alimentación.

Q3. Identificar las barreras clave que dificultan a los minoristas la expansión internacional

En las entrevistas, para las empresas minoristas españolas, se diferencia de forma muy clara entre las barreras

[6] El criterio acción hace referencia a que los organismos diseñan programas de acciones concretas que pueden ser utilizados por cualquier empresa que los solicite y cumpla los requisitos con independencia del sector de actividad al que pertenezca.

internas y las barreras externas, coincidiendo en la importancia de las primeras sobre las segundas.

Respecto a las *barreras internas*, hay algunas iniciales relativamente fáciles de superar como el idioma, el desconocimiento de los mercados y de los procedimientos. Sin embargo, hay otras barreras internas más complejas. Todos los expertos entrevistados destacan el tamaño insuficiente de las empresas y los problemas derivados del mismo, fundamentalmente los problemas de autofinanciación. El hecho de ser un sector dominado por las pequeñas empresas se refleja en la falta de recursos para afrontar el proceso de manera «madura, planificada y programada». No obstante conviene destacar que cuando el tamaño de la empresa es mayor, la financiación no es el problema como apunta el director de ASEDAS «el sector de la distribución agroalimentaria es el que menos problemas de financiación tiene», siendo sin embargo más preocupante «la falta de madurez de las compañías por haber estado centradas en el mercado local».

La falta de profesionalización de los recursos humanos y la dificultad de expatriación de directivos también supone un importante obstáculo a la hora de emprender mercados exteriores. En opinión de los expertos, la cultura del comerciante tiene un carácter menos emprendedor que la del fabricante. Este último tiene mas claro el concepto «diversificación del riesgo». Hay una actitud prácticamente inexistente ante la internacionalización, no hay referentes ni formación para enfrentarse a la internacionalización de manera activa.

Otra de las barreras internas destacadas es la falta de ventajas competitivas interesantes y la visión cortoplacista de una gran parte de las empresas, aspecto no recogido hasta ahora por la literatura académica.

La *barrera externa* por excelencia es el acceso a la financiación ajena. Abordar mercados exteriores supone una inversión que debe ser financiada. Esta barrera deriva de un problema interno, el tamaño. Por parte de las administraciones hasta ahora no ha habido una política de apoyo a proyectos concretos.

Otra barrera externa destacable es la normativa tanto nacional como la propia de los mercados de destino, que dificultan la apertura de puntos de venta, así como los problemas y procesos burocráticos.

Q4. Establecer, a criterio de los expertos, las líneas de actuación futura de las políticas de ayuda a la internacionalización de las empresas

En términos generales, para abordar las líneas de actuación futuras de las políticas de ayuda a la internacionalización del sector minorista el primer paso debería ser «detectar qué problemas tienen» y segmentar los planes de ayuda en función de la fase del proceso de internacionalización en la que se encuentre la empresa. Consideramos que la oferta de apoyo también tendría que considerar el tamaño de la empresa ya que de las entrevistas se desprenden distintas necesidades. A partir de ahí, diseñar las políticas adecuadas con la filosofía de ayudar a proyectos concretos sobre mercados concretos, con empresas que demuestran su capacidad competitiva para alcanzar los objetivos. Sería una forma de centrar los recursos en aquellas empresas que realmente tengan posibilidades de ser exitosas en su aventura internacional. Para aquellas que no muestren esa capacidad habría que diseñar planes específicos para que aumenten su competitividad, centrándose en la formación y en la planificación para ir preparando a la empresa.

De manera más concreta, las ayudas deberían encauzarse en varios sentidos: por una parte ayudas a la financiación. A mediados de 2011 el ICEX ha pasado a ser ente público empresarial, lo cual ha facilitado una mayor flexibilidad y le ha permitido entrar en el área de la financiación de las empresas en el exterior. El objetivo es que el Instituto pase de ser un mero agente cofinanciador de empresas en el exterior a fondo perdido a un prestador de servicios de alto valor añadido y ente financiador de los proyectos viables que se presenten

Otro grupo de apoyos sería el favorecer y apoyar el desarrollo del comercio *on line* y el fomento de la innovación. También se apunta el fomento de la cooperación y el asociacionismo que ayuda por una parte a tener estructuras más grandes y por otra a profesionalizar la gestión. Por último conviene destacar también el importante papel que deberían tener los organismos competentes como «resolutores de problemas burocráticos» en el país de

destino, y en este sentido se señala como clave el papel que deberían jugar las oficinas comerciales y embajadas en el exterior.

En el Cuadro 4 se recogen los principales resultados obtenidos de las cuestiones de investigación Q1, Q3 y Q4.

7. Conclusiones

La revisión de la literatura sobre internacionalización del comercio minorista, el análisis de las políticas de ayuda a la internacionalización que se están desarrollando en España y las opiniones de los expertos entrevistados, nos permiten obtener una serie de conclusiones que pueden resultar interesantes para el futuro diseño de las estrategias de internacionalización del sector minorista.

Las empresas del sector de la distribución minorista en España, sobre todo las pymes, no están suficientemente preparadas para abordar la estrategia de crecimiento a través de los mercados exteriores. Han desarrollado capacidades importantes, pero no suficientes como para plantearse la salida a otros mercados. De hacerlo, estas empresas necesitan el apoyo que se les pueda ofrecer desde los organismos públicos y privados. Sin embargo, aunque el abanico de planes es amplio, los programas específicos dirigidos al sector minorista que intenten paliar sus problemas y que respondan realmente a las necesidades del sector, no son claramente identificables por las empresas. Sin embargo, es en parte el propio sector quien ha provocado esta carencia con su baja participación en los programas más generales y su escaso interés en esta vía de desarrollo.

De los resultados de las entrevistas realizadas extraemos que las barreras a las que se enfrentan las empresas de distribución españolas que se quieren internacionalizar son de carácter muy básico, y propias de empresas que aún no han iniciado el proceso. No se alude a la dificultad de encontrar socios en los mercados de destino ni a las diferencias culturales o costes logísticos, problemas propios de empresas que han iniciado el camino de la expansión exterior.

Para poder introducirse en los mercados exteriores de manera competitiva es necesario contar con unas ventajas competitivas sólidas que sean la base de este desarrollo, además de un tamaño mínimo que proporcione recursos y una capacitación técnica adecuada. Estos elementos internos son las principales barreras a las que se enfrentan las empresas minoristas de nuestro entorno en su camino hacia la internacionalización.

En este sentido, si se considera la necesidad de que las empresas minoristas españolas se planteen la internacionalización, hay que partir de la base. Es decir, poner los cimientos para que estas organizaciones adquieran la capacidad y competitividad suficiente como para plantearse la expansión internacional. No obstante, es necesario tener en cuenta que el mercado en el que están compitiendo los minoristas, el español, es un mercado muy competitivo en el que ya se hace frente a la competencia internacional, por lo que hay un número importante de empresas que con la adecuada planificación estratégica serían capaces de trasladar, sin demasiados problemas, sus modelos de negocios a los mercados internacionales.

Se abre con este artículo una nueva línea de reflexión e investigación, a la que nos permitimos incorporar que en el planteamiento de futuro de las políticas de ayuda, hay que considerar tres líneas de actuación básicas a partir de las cuales las empresas podrán crecer a nivel internacional: el incremento de la concienciación y capacitación de los empresarios o emprendedores minoristas, el acceso a la financiación, y la cooperación entre las propias empresas para obtener los beneficios de un mayor tamaño y, consecuentemente, mayor capacidad competitiva.

Por último, destacar que tanto los organismos de apoyo como los representantes de las asociaciones y consultoras entrevistados consideran la necesidad de seguir los pasos que proponen estudiosos como Hibbert (1990) para una adecuada estrategia de promoción de la internacionalización: diagnóstico de la situación, determinación de objetivos, asignación de recursos, formulación e implementación del programa, evaluación y control. Por lo tanto, futuras investigaciones, a través de un estudio cuantitativo con una muestra de empresas amplia que

CUADRO 4

PRINCIPALES BARRERAS A LA INTERNACIONALIZACIÓN MINORISTA ESPAÑOLA Y PROPUESTAS PARA MINIMIZARLAS

Q3. Barreras		Q4. Líneas de actuación futuras	Q1. Apoyos ya disponibles*
		En cuanto a estrategia	
		Estudio en profundidad para detectar problemas	
		Segmentar en función de: – La etapa de desarrollo internacional – Tamaño – Competencias	
		En cuanto a programas	
Internas	• Tamaño	Fomento de la cooperación y el asociacionismo Apoyo al desarrollo del comercio *online*	PIPE Misiones comerciales y viajes de prospección *Misiones de inversores* *Telepresencia* *Establecimiento en el exterior*
	• Falta de estructura financiera adecuada	Facilitar acceso a la financiación Fomento de la cooperación y el asociacionismo	PIPE Misiones comerciales y viajes de prospección *PAPI* *Establecimiento en el exterior*
	• Falta de profesionalización de los RRHH		Win Market *Programas de formación* *ICEX Next*
	• Falta de ventajas competitivas	Fomento de la innovación Apoyo al desarrollo del comercio *online*	Rastreo de la competencia Plan general de promoción exterior y marcas
	• Falta de concienciación		*Programas de información*
Externas	• Financiación externa	Facilitar acceso a la financiación	Líneas de inversión ICO-COFIDES, ICO liquidez y directo *PAPI* *Establecimiento en el exterior*
	• Normativa y procesos burocráticos de los mercados de destino	Apoyo individualizado en destino a través de OFCOMES y embajadas	*Servicios personalizados* *Misiones de inversores* *Información*

NOTA: * Aunque son apoyos no dirigidos al sector minorista, podrían con pequeñas adaptaciones adecuárseles. En este cuadro se recogen tanto lo que han apuntado expresamente los entrevistados, como lo recogido por los autores en la fase previa de estudio de fuentes secundarias (estos últimos en cursiva por ser indicados por los autores y no por los entrevistados).

FUENTE: Elaboración propia.

nos permita segmentar la problemática y necesidades por los distintos colectivos minorista, facilitarán el desarrollo y posterior puesta en marcha de una política propia de apoyo a la internacionalización de este sector minorista que tan exitoso puede ser en los mercados internacionales.

Referencias bibliográficas

[1] ALEXANDER, N. y CAIRNS, P. (2005): «International Retail Divestment Activity», *International Journal of Retail and Distribution Management.* vol. 33, n.º 1, pp.5-22.

[2] ALONSO, J.A. y DONOSO, V. (1996): «Obstáculos a la internacionalización y políticas públicas de promoción. El caso de España», *Papeles de Economía Española,* n.º 66, pp.12-143.

[3] ALONSO, J.A. y DONOSO, V. (1998): «Competir en el exterior. La empresa española y los mercados internacionales», Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid.

[4] AMPOSAH, W.; ADU-NYAKO, K. y PICK, D. (1997): «Evaluation of Export Promotion Programs on Trade of High-Valued and Processed Food Products: Implications for North Carolina Agribusiness», Working Paper, International Agricultural Trade Research Consortium.

[5] ATHERTON, A. y SEAR, L. (1997): «Working within the Global Economy: Insights into the Internationalisation Process in the North East of England», Paper presented to The 27th European Small Business Seminar, September 17-19, Rhodes, Greece.

[6] BICE (2007): «La distribución comercial en el entorno internacional», Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE), nº 2912, del 1 al 20 de junio, pp. 201-234

[7] BURT, S. (2010): «Retailing in Europe: 20 Years on», *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, vol. 20, n.º 1 pp. 9-27; DOI: 10.1080/09593960903497773

[8] BURT, S.; DAWSON, J. y SPARKS L. (2003): «Failure in International Retailing: Research Propositions», *International Review of Retail, Distribution and Consumer Research,* nº 13, pp. 355-373.

[9] CAIRNS, P.; DOHERTY, A. M.; ALEXANDER, N. y QUINN, B. (2008): «Understanding the International Retail Divestment Process», *Journal of Strategic Marketing,* vol. 16, n.º 2, pp. 111-29.

[10] CALDERÓN, H. y FAYOS, T. (2004): «Análisis de la relación entre el compromiso exportador y las ayudas a la internacionalización de las empresas», *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa,* vol. 10, n.º 2, pp. 2010-220.

[11] CAVUSGIL, S.T. (1990): «Export Development Efforts in the United States: Experiences and Lessons learned», en International Perspectives on Trade Promotion & Assistance, pp. 173-186.

[12] CLARKE, W.M. (1991): «Changing Small Firm's Attitudes to Exporting: A case Study of Successful Intervention», en Export Development and Promotion: The Role of Public Organizations. Kluwer Academic Publishers, pp. 275-300.

[13] COLLIS, J. y HUSSEY, R. (2003): «Business Research: A Practical Guide for Undergraduate and Postgraduate Students», en *Hutchinson et al* (2009). London: Palgrave Macmillan.

[14] COVIELLO, N.E., GHAURI, P.N. y MARTIN, K.A-M. (1998): «International Competitiveness: Empirical Findings from SME Service Firms», *Journal of International Marketing*, vol. 6, n.º 2, pp.8-27.

[15] CUESTA VALIÑO, P. (2006): «Estrategias de crecimiento de las empresas de distribución comercial», tesis doctoral accesible a texto completo en ttp://www.eumed.net/tesis/2006/pcv/.

[16] DAVIES, G. (1992): «Two Ways in which Retailers Can *be Brands», International Journal of Retail and Distribution Management,* vol. 20, n.º 2, pp. 24-34.

[17] DAWSON, J. (2007): «Scoping and Conceptualising Retailer Internationalization», *Journal of Economic Geography,* n.º 7, pp. 373-397.

[18] DAWSON, J. y FRASQUET, M. (2006): «Factores determinantes del nuevo papel de la distribución minorista en Europa», Información Comercial Española, Revista de Economía, n.º 828, enero-febrero, pp. 11-24.

[19] DELOITTE (2010): Global Powers or Retailing.

[20] DICKEN, P. (2003): Global Shift: Reshaping the Global Economic Map in the 21dt Century, 4th ed., Sage, London.

[21] DOHERTY, A.M. y ALEXANDER, N. (2004): «Relationship Development in International Retail Franchising: Case Study Evidence from the UK Fashion Sector», *European Journal of Marketing*, vol. 38 n.º.9/10, pp. 1215-35.

[22] EISENHARDT, K.M. y GRAEBNER, M.E. (2007): «Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges», *Academy of Management Journal*, vol. 50, nº. 1, pp. 25-32.

[23] EVANS, J.; BRIDSON, K.; BYROM, J. y MEDWAY, D. (2008): «Revisting Retail Internationalisation. Drivers, Impediments and Business Strategy», *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 36, n.º 4, pp. 260-280.

[24] FAYOS, T.; CALDERÓN, H. y MIR, J. (2009): «Eficiencia, competitividad y políticas de promoción empresarial», *Economía Industrial,* n.º 373, pp. 111-122.

[25] FERNÁNDEZ NOGALES, A.; MARTÍNEZ CASTRO, E. y REBOLLO ARÉVALO, A. (2008): «Tendencias de evolución de la distribución comercial en España: una investigación empírica sobre la opinión de los profesionales», *Distribución y Consumo*, sept/oct 2008, pp. 5-17.

[26] GENCTUTK, E.F. y KOTABLE, M. (2001): «The Effect of Export Assistance Program Usage on Export Performance: A Contingency Explanation», *Journal of International Marketing,* vol. 9, n.º 2, pp. 51-72.

[27] GIL, S.; LLORCA, R. y MARTÍNEZ SERRANO, J.A. (2008): «Measuring the Impact of Regional Export Promotion: The Spanish Case», *Papers in Regional Science,* vol. 87, n.º 1, pp. 139-146.

[28] HIBBERT, E.P. (1990): The Management of International Trade Promotion. Routledge, London.

[29] HOGAN, P.; KEESING, D. y SINGER, A. (1991): The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries, Economic Development Institute, World Bank.

[30] HUTCHINSON, K.; QUINN, B. y ALEXANDER, N. (2006): «SME Retailer Internationalisation: Case Study Evidence from British Retailers», *International Marketing Review*, vol. 23, n.º1, pp. 25-53.

[31] HUTCHINSON, K.; FLECK, E. y LLOYD-REASON, L. (2009): «The Role of Business Support Organisations in the Process of Retailer Internationalisation», *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research,* vol. 19, n.º 4, pp. 371-388.

[32] JONSSON, A. (2006): «Knowledge and Knowledge Sharing in Retail Internationalization: IKEA's Entry into Russia», *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research,* vol. 1, n.º 62 pp. 239-256.

[33] KÖKSAL, M.H. (2009): «Organizational and Exporting Determinants Affecting Export Promotion Program Awareness, Utilization, and Usefulness Level», *Journal of Euromarketing,* vol. 18, n.º 4, pp. 219-232.

[34] KOTABLE, M. y CZINKOTA, M.R. (1992): «State Government Promotion of Manufacturing Exports: a Gap Analysis», *Journal of International Business Studies*, 4th quarter, pp. 637-658.

[35] LANZARA, R.; VARALDO, R. y ZAGNOLI, P. (1991): «Public Support to Export Consortia: The Italian Case», en Export Development and Promotion: The Role of Public Organizations. Kluwer Academic Publishers, pp. 217 - 242.

[36] LEONIDOU, L.C.; KATSIKEAS, C.S.; PALIHAWADANA, D. y SPYROPOULOU, S. (2007): «An Analytical Review of the Factors Stimulating Smaller Firms to Export: Implications for Policy-makers», *International Marketing Review,* vol. 24, n.º 6, pp. 735-770.

[37] LINDLOF, T.R. (1995): Qualitative Communication Research Methods. London: Sage Publications.

[38] MANERA, J. y MARTÍN, M. (2006): «Percepción de los instrumentos de promoción comercial de apoyo a la internacionalización de las empresas en las comunidades autónomas de España», *Información Comercial Española, Revista de Economía,* nº 828, enero-febrero, pp. 249-268.

[39] MCGOLDRICK, P.J. (1995): Introduction to International Retailing. International Retailing; Trends and Strategies, Pitman, London.

[40] MOLLÁ, A.; FRASQUET, M. y RUIZ, E. (2011a): «Magnitud e intensidad de la internacionalización de la gran distribución minorista: una comparativa internacional», *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales,* vol. 21, n.º 39, pp. 53-65.

[41] MOLLÁ-DESCALS, A.; FRASQUET-DELTORO, M. y RUIZ-MOLINA, M.E. (2011b):«Internationalization Patterns in Fashion Retail Distribution: Implications for Firm Results», *The Service Industries Journal*, vol. 31, n.º 12, pp. 1979-1993.

[42] MORENO, M.C. (2005): «La investigación cualitativa en marketing: el camino hacia una percepción social del mercado», *Revista Colombiana de Marketing*, n.º 6, pp.68-85.

[43] MORSE, J.M. (1994): «Designing Funded Qualitative Research», en Handbook of Qualitative Research, ed. N.K. Denzin and Y.S. Lincoln.

[44] MUÑIZ, N.; PLACER, J. y CERVANTES, M. (1997): «Diversificación e internacionalización de las empresas de distribución comercial que operan en España», *Distribución y Consumo,* n.º 37, pp. 58-67.

[45] MYERS, H. y ALEXANDRE, N. (2007): «The Role of Retailing Internationalisation in the Establishment of a European Retail Structure», *International Journal of Retail & Distribution Management,* n.º 35, pp. 6-19.

[46] PATTON, M.Q. (2002): Qualitative Research and Evaluation Methods, Sage, Thousand Oaks, CA.

[47] ROSE, A.K. (2007): «The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion», *World Economy,* vol. 30, n.º 1, pp.22-38.

[48] SENDÍN, P. (2005): «Evolución de la política de promoción comercial», Información Comercial Española, Revista de Economía, nº 826, noviembre, pp. 209-221.

[49] SERINGHAUS, F.H.R y ROSSON, P.J. (2001): «Firm Experience and International Trade Fairs», *Journal of Marketing Management*, vol. 17, n.º 7-8, pp. 877-901.

[50 TOLEDANO, N. y URBANO, D. (2007): «Políticas de apoyo a la creación de empresas en España: un estudio de casos», *Boletín Económico de Información Comercial Española* (BICE), nº 2905, del 16 al 28, pp. 33-46.

[51] VELASCO RAMI, L. (2009): «El proceso de internacionalización de la empresa española y el apoyo oficial: Un recuento», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 849, julio-agosto, pp.55-64.

[52] VIDA, I. y FAIRHURST, A. (1998): «International Expansion of Retail Firms: A Theoretical Approach for Future Investigations», *Journal of Retailing and Consumer Services,* vol. 5, n.º 3, pp.143-51.

[53] VIDA, I.; REARDON, J. y FAIRHURST, A. (2000): «Determinants of International Retail Involvement: The Case of Large U.S. Retail Chains», *Journal of International Marketing,* vol. 8, n.º 4, pp. 37-60.

[54] VILLARREAL, O. y LANDETA, J. (2010): «El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa: una aplicación a la internacionalización», *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, vol. 16, n.º 3, pp. 31-52.

Nueva colección

manuales ICEX ceco

AMPLIAR LOS MERCADOS EXTERIORES

La obra es una guía para cualquier empresa y profesional que desee participar en los proyectos financiados por los organismos multilaterales de desarrollo (OMD).

Se detallan los mecanismos para la identificación de oportunidades, los sistemas de contratación para las diferentes vertientes (proyectos de asistencia técnica, suministros u obras) y la estrategia para acceder con éxito a este mercado especializado.

Con esta publicación se inicia la colección Manuales ICEX-CECO fruto de la colaboración editorial entre el Instituto Español de Comercio Exterior y el Centro de Estudios Económicos y Comerciales.

624 páginas
Formato: 210 x 250 mm
PVP: 32 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-7811-721-5

Encuentre nuevas oportunidades en las instituciones multilaterales

Puede adquirir la obra en las principales librerías y en el ICEX.

Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID – tel.: 91 349 1888
c.e.: libreria@icex.es – www.icex.es/publicacionesicex-libreria

ICEX

El mundo es tu mercado

Isabel Sanz Villarroya*
Jaime Sanaú Villarroya*
Luis Pérez y Pérez**

ESTIMACIÓN DE MODELOS DE CRECIMIENTO REGIONAL. APLICACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

En este trabajo se utilizan técnicas de análisis de series temporales para estimar tres modelos de crecimiento regional, basados en el de Solow. Entre los resultados obtenidos para Aragón cabe resaltar, de una parte, la existencia de una relación de equilibrio a largo plazo entre el nivel de producción, aproximado por el VAB, el trabajo y los capitales físico y humano, siendo los coeficientes estadísticamente significativos y acordes con los planteamientos teóricos; y, de otra, que Aragón registró una ruptura negativa y significativa en la tendencia de crecimiento a partir de 1992.

Palabras clave: *crecimiento económico, capital físico, capital humano, empleo, análisis de series temporales, Aragón.*
Clasificación JEL: *C51, E23, O11, O47.*

1. Introducción

El crecimiento de las economías puede conseguirse por múltiples vías como el aumento de los recursos tangibles empleados, a través del progreso técnico y organizativo, así como desplazando actividades desde sectores tradicionales a otros más avanzados en tecnología, recursos u oportunidades de crecimiento. El crecimiento de la productividad total de los factores (PTF), que aproxima mejoras de eficiencia, permite generar valor añadido adicional por unidad de factor productivo empleado y, gracias a ello, incrementar las retribuciones de los factores —sean salarios o beneficios— y, de este modo, mejorar la renta por habitante. En épocas de cambio cíclico, como la acontecida a partir de 2008 en muchos países desarrollados, interesa identificar la importancia de las fuentes del crecimiento, así como compararlas entre sí a lo largo del tiempo o con las de otras economías.

* Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Universidad de Zaragoza.
** Departamento de Economía Agraria y Recursos Naturales. Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria. Gobierno de Aragón.
Los autores agradecen las sugerencias de los evaluadores de *Información Comercial Española. Revista de Economía* que, sin duda, han permitido mejorar la versión inicial del trabajo.
Versión de enero de 2013

La estimación de modelos de crecimiento permite realizar este tipo de análisis. En el caso español, existen diferentes estudios entre los que pueden destacarse los impulsados por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) o el de Sosvilla y Alonso (2005)[1]. No ocurre lo mismo con las distintas comunidades autónomas, pese a que se dispone de información estadística generada bajo criterios de calidad similares a los empleados para el conjunto nacional. Hacer esta valoración en el caso de una región durante los últimos años es interesante no solo como ejercicio académico sino también porque ayuda a las instituciones autonómicas —que tienen competencias comparables a las de cualquier Estado federal— y a la sociedad, en general, a reconocer los problemas económicos y encontrar las soluciones a los mismos.

El objetivo central de este trabajo es explicar con detalle la estimación de un modelo económico que refleje de manera fiel el comportamiento estructural a largo plazo de una economía regional como la aragonesa. El modelo puede emplearse, asimismo, para calcular los impactos en el largo plazo de un aumento de la calidad o de las dotaciones factoriales —como consecuencia de una inversión pública o privada, por ejemplo— o de una mejora en la eficiencia productiva[2].

Para conseguir este objetivo se parte del modelo de Solow, que relaciona teóricamente el producto de una economía con un conjunto de variables explicativas básicas. Inicialmente fueron el capital físico y el trabajo, si bien, en una versión ampliada, se consideró además el capital humano. De acuerdo con los postulados teóricos del modelo de Solow, estas tres variables han de ejercer un impacto positivo y estadísticamente significativo en el crecimiento de una economía, lo que en la práctica obliga a estimar el modelo con la máxima precisión posible, es decir, con la metodología más adecuada a la dimensión temporal y/o transversal de los datos.

En esta investigación la muestra cubre el período 1980-2004, por lo que se requieren técnicas de series temporales apropiadas al estudio del largo plazo. Como se indica más adelante, al aplicar el análisis de cointegración se detectó la existencia de una relación de equilibrio a largo plazo entre el nivel de producción, el trabajo empleado, el capital físico y el capital humano, variables que presentaron los signos y la significatividad estadística esperados.

El trabajo se estructura del siguiente modo. En el apartado 2 se sintetizan los principales hechos estilizados del crecimiento económico de Aragón en la etapa estudiada, que ayudan a interpretar los resultados de la aplicación empírica. En el apartado 3 se ofrece un resumen del marco teórico en el que se basa este estudio y se expone sucintamente la metodología econométrica empleada. En el apartado 4 se presentan los datos y fuentes utilizados y se exponen los resultados de las estimaciones. Cierra el estudio un apartado en el que se incluye un breve resumen de los resultados obtenidos y unas reflexiones finales, que va seguido de un Anexo con el análisis de las rupturas estructurales en la tendencia del VAB aragonés durante la etapa examinada.

2. El crecimiento de Aragón desde 1980

Entre los trabajos que se han ocupado del crecimiento de Aragón en las últimas tres décadas, cabe destacar de una parte los de Salas y Sanaú (1999), Pérez, Sanaú y Albert (2008) y Mas Ivars *et al.* (2012) y, de la otra, los de Sosvilla *et al.* (2002) y Sosvilla *et al.* (2008)[3].

[1] GALINDO MARTÍN (2011) contiene una síntesis de las teorías explicativas del crecimiento económico en la que se destaca que los estudios empíricos están introduciendo diversas variables cuantitativas y cualitativas para analizar el crecimiento de los países. Entre las variables estudiadas en esta revista pueden resaltarse la política fiscal, el medio ambiente (ALFRANCA, 2007), la gobernanza (GALINDO MARTÍN, 2007) o la distribución de la renta (BENGOA CALVO y SÁNCHEZ-ROBLES RUTE, 2001; ÁLVAREZ HERRANZ, 2007).

[2] En el caso concreto de Aragón, este tipo de modelos se ha aplicado recientemente para evaluar impactos a largo plazo como el de la Exposición Internacional de 2008 o el de las inversiones en redes de transporte de la electricidad. Véanse, por ejemplo, SERRANO SANZ *et al.* (2009) y PÉREZ y PÉREZ *et al.* (2010).

[3] Para un análisis temporal más amplio véase GERMÁN ZUBERO (2012), trabajo que incorpora una extensa bibliografía relacionada con la evolución de Aragón desde finales del Siglo XVIII

Salas y Sanaú (1999) analizaron el crecimiento entre 1955 y 1997, estudiando la evolución del capital físico de titularidad pública y privada, así como el volumen y cualificación de los recursos humanos, factores que explican los cambios registrados en los niveles de producción y renta por habitante de Aragón. También abordaron los cambios surgidos en la estructura productiva de la región y el grado de eficiencia con que se llevó a cabo la producción de bienes y servicios[4]. El trabajo de Pérez, Sanaú y Albert (2008) examinó el crecimiento regional entre 1985 y 2005, con las últimas bases de datos del Ivie relativas al empleo, capital humano, capital físico, capital social y productividad. Mas *et al.* (2012) diagnosticaron las causas del estancamiento de la productividad en Aragón y propusieron interesantes medidas de mejora.

Sosvilla *et al.* (2002), a su vez, analizaron los efectos a corto y a largo plazo de las ayudas percibidas por Aragón desde la incorporación de España a la actual Unión Europea hasta 2006. Para evaluar los efectos a largo plazo estimaron un modelo en línea con el que se expondrá en el apartado siguiente. Sosvilla *et al.* (2008), partiendo del estudio de la competitividad regional, se adentraron en la problemática específica en términos de innovación y conocimiento en Aragón, sintetizando las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de la población y el territorio; de la economía, los sectores productivos y las empresas; del mercado laboral y el capital humano; de las infraestructuras y la innovación y de la sociedad del conocimiento.

A partir de estos estudios se pueden sintetizar los *hechos estilizados* del crecimiento aragonés durante las últimas décadas:

a) Aragón presenta frente a España una estructura productiva con un mayor peso de los sectores agrícola, manufacturero, energético, construcción y servicios de no mercado, y una menor participación relativa de los servicios destinados a la venta.

b) Dada su estructura productiva, el crecimiento de la economía aragonesa tiende a ser inferior al del conjunto español, por lo que la región pierde peso relativo en la producción nacional, si bien ambas economías muestran un perfil cíclico muy parecido[5].

c) El número de ocupados en la región decrece en el total nacional, si bien es más elevado que a principios del decenio de 1980 (entre otros motivos por la llegada de inmigrantes y la incorporación de mujeres). Las tasas de actividad y de desempleo aragonesas son menores que las nacionales, aunque la tasa de empleo regional es mayor que la estatal. Aragón presenta una cualificación del empleo que supera la media de España, pero va acompañada de una mayor temporalidad, dificultando su pleno aprovechamiento[6].

d) La capacidad de atraer inversiones domésticas ha sido, en los últimos decenios, menos intensa en Aragón que en el conjunto español, por lo que los pesos de la inversión y el *stock* de capital regionales en los nacionales se ha reducido[7].

e) En el capital público aragonés sobresalen las infraestructuras viarias, hidráulicas, urbanas y ferroviarias, siendo muy apreciable el esfuerzo llevado a cabo para la construcción de la línea de alta velocidad. En cambio, las dotaciones relativas de infraestructuras aeroportuarias, sociales (educación y sanidad) y administrativas son menores que en España.

f) La productividad del trabajo regional creció hasta principios de los años noventa, se ralentizó posteriormente,

[4] SALAS y SANAÚ (1999) forma parte de una amplia serie de estudios sobre el crecimiento de las Comunidades Autónomas en el marco de un convenio de colaboración entre la entonces Fundación BBV y el Ivie.

[5] GERMÁN ZUBERO (2012: 79) relaciona la trayectoria regional con la consecución de las sucesivas especializaciones productivas.

[6] Aragón tienen una mayor proporción de empleados con estudios superiores y anteriores al superior, así como un menor peso relativo de los ocupados con estudios primarios y medios, todo ello en comparación con el total nacional.

[7] Según PÉREZ, SANAÚ y ALBERT (2008), el capital productivo creció en Aragón entre 1985 y 2005 a una tasa próxima al 5 por 100 anual, de manera que los servicios del capital se duplicaron en 20 años. Particularmente importantes fueron las mejoras en los equipamientos de TIC, que realizaron una contribución a los servicios productivos del capital que superó el 15 por 100 del total. Por lo que respecta a la composición sectorial del capital privado, Aragón destaca, en su comparación con la media nacional, por un mayor peso tanto de la industria y la energía como de la agricultura, al tiempo que se aprecia una menor importancia relativa del sector residencial y de los servicios destinados a la venta.

y no retomó una senda ascendente hasta el inicio de la recesión de la primera década de la actual centuria. Ello sugiere que los ritmos de creación de empleo y de capital no fueron acompañados en Aragón de un aprovechamiento más adecuado de los recursos[8].

g) Esta impresión se refuerza al considerar la evolución de la PTF, ya que contribuyó positivamente al crecimiento con la puesta en funcionamiento de la factoría automovilística de General Motors a principios del decenio de 1980 y dejó de hacerlo en los primeros años de la década siguiente.

h) Aragón tiene un acentuado desequilibrio en su actividad económica, puesto que la provincia de Zaragoza concentra el grueso de la de producción, de la población y el empleo, del capital privado y público, del capital humano ocupado y del capital TIC. Huesca, en cambio, mantiene con dificultad su peso relativo en prácticamente todos los indicadores, y Teruel pierde cuota en la región en producción total y de servicios, en población total, en población en edad de trabajar y ocupada, en capital privado y capital humano.

Estos rasgos, que sintetizan el crecimiento aragonés desde principios de los años ochenta, ayudan a interpretar los modelos que se presentan a continuación, estimados con técnicas de análisis recientes. Disponer de modelos de crecimiento de las economías es útil para conocer sus parámetros estructurales, cuantificar el impacto, a medio y largo plazo, de los distintos factores productivos y realizar ejercicios *contrafactuales* con los que evaluar qué pasaría si uno de esos parámetros variase. A diferencia de la mayor parte de los estudios sobre el crecimiento reciente de la economía aragonesa, el nuestro no emplea la contabilidad del crecimiento, sino que estima un modelo de crecimiento regional, con datos más recientes y técnicas econométricas más avanzadas que las de Sosvilla *et al.* (2002).

En el apartado siguiente se presentan tres modelos económicos y la metodología econométrica utilizada posteriormente se sintetizan los datos empleados y los principales resultados de las estimaciones.

3. Marco teórico y metodología econométrica

Siguiendo la literatura empírica del crecimiento económico, se partió del modelo neoclásico más utilizado, el de Solow (1956), que suponiendo una tecnología Cobb-Douglas adopta la expresión:

$$Y_t = A_t K_t^{\alpha} L^{\beta} \qquad [1]$$

donde Y representa el nivel de producción, t es un período temporal, K el capital total, L la fuerza laboral o trabajo, α y β la elasticidad del capital y el trabajo con respecto al nivel de producción, y A la productividad total de los factores, siendo $A_t=A_0e^{gt}$.

Tomando logaritmos neperianos en [1] se obtiene un primer modelo:

$$y_t = \delta_0 + \delta_1 t + \alpha k_t + \beta l_t \qquad [2]$$

siendo $y=ln(Y)$, $\delta_0=ln(A_0)$, t una tendencia determinística, $k=ln(K)$ y $l=ln(L)$.

En un segundo modelo se diferencia el capital privado del público, de forma que su expresión lineal es:

$$y_t = \delta_0 + \delta_1 t + \alpha_1 k_{1t} + \alpha_2 k_{2t} + \beta l_t \qquad [3]$$

donde: k_1 y k_2 denotan el logaritmo neperiano del capital privado y capital público, α_1 y α_2 sus respectivas elasticidades.

En un tercer modelo no se distingue entre el capital privado y público, pero se introduce el capital humano, siguiendo a Mankin, Romer y Weil (1992). Su formulación lineal es:

$$y_t = \delta_0 + \delta_1 t + \alpha k_t + \beta l_t + \gamma h_t \qquad [4]$$

en el que $h=ln(H)$, siendo en este caso H el capital humano, β y γ son las elasticidades del nivel de producción con respecto al trabajo y al capital humano, respectivamente, y $\alpha+\beta+\gamma$ indica los rendimientos a escala que exhiben los factores productivos.

[8] MAS *et al.* (2012) sostienen que el crecimiento de la productividad de Aragón (y España) se basó casi exclusivamente en el aumento de las dotaciones por hora trabajada (en especial de capital no TIC) y en menor medida en los niveles de cualificación intermedia.

Dado que para este trabajo se contó con series temporales de datos, las ecuaciones [2], [3] y [4] se estimaron mediante técnicas de cointegración apropiadas, una vez examinado el orden de integración de las variables del modelo. En principio, podrían utilizarse tanto el método de Engel y Granger como el de Johansen, puesto que tan solo requieren que las variables sean integradas del mismo orden, por ejemplo de orden uno o *I(1)*. No obstante, al aplicar estos métodos ha de tenerse en cuenta que los contrastes de raíz unitaria para detectar el orden de integración de las variables pueden ser sesgados y tener escasa potencia en el caso de muestras con una dimensión temporal no excesivamente amplia.

De presentarse estos problemas, la cointegración debería abordarse con una metodología distinta, apropiada a series temporales cortas. Ha de recordarse, en este contexto, que Sosvilla y Alonso (2005) se decantaron por el contraste con bandas de Pesaran y Shin (1991) y Pesaran, Shin y Smith (2001), que es adecuado para muestras pequeñas y permite establecer una relación entre las variables con independencia de su orden de integrabilidad, evitando el problema de la falta de potencia de los tests. Este contraste, al tiempo que estima el corto y el largo plazo conjuntamente, elimina los problemas de variables omitidas y de autocorrelación, y presenta como ventaja adicional la posibilidad de hallar la relación de causalidad entre las variables, es decir, de distinguir la variable dependiente de las independientes o explicativas.

4. Datos, estimación de los modelos y análisis de los resultados para la economía aragonesa

Para la estimación de los modelos descritos en las ecuaciones [2], [3] y [4] se contó con datos anuales del valor añadido bruto (VAB) de Aragón del período 1980-2004, procedentes de las estimaciones realizadas por el Ivie y utilizados por Pérez, Sanaú y Albert (2008)[9].

Los datos de capital físico (tanto el capital productivo total como el público y el privado) se tomaron de las nuevas estimaciones de BBVA-Ivie, realizadas con la metodología habitualmente empleada en los países de la OCDE y publicadas en Mas *et al.* (2007). Sus valores, así como los del VAB, se expresaron en millones de euros y a precios constantes del año 2000. La información referente al empleo y al capital humano procedía de las estadísticas de Bancaja-Ivie, concretamente de Mas *et al.* (2005). Como variable *proxy* del capital humano se consideró la población activa que posee estudios medios, tras comprobar que el indicador más habitual en estas investigaciones —los años medios de estudio de la población activa— no presentaba el nivel de significatividad precisa, algo que Sosvilla y Alonso (2005) también constataron para la economía española[10].

La primera tarea a abordar en la aplicación empírica fue el análisis del orden de integración de las variables del modelo, ya que de ser todas ellas del mismo orden no es difícil encontrar una relación de largo plazo, estimar los distintos modelos de crecimiento planteados y cuantificar las elasticidades de cada una de las variables explicativas con respecto al VAB (con las que pueden calcularse, por ejemplo, los impactos en el largo plazo de un aumento de las dotaciones factoriales).

Para realizar este ejercicio, se contrastó para todas las variables de los modelos la hipótesis nula de existencia de raíz unitaria. Cuando no se rechaza esta hipótesis se concluye que la variable en cuestión presenta una raíz unitaria, lo que es equivalente a decir que presenta una tendencia estocástica (los *shocks* que recibe producen cambios permanentes en su tendencia de crecimiento). Por el contrario, si se rechaza la hipótesis nula,

[9] El Servicio de Estudios del antiguo Banco Bilbao estimó el VAB aragonés a partir de 1955 y el INE publica la *Contabilidad Regional de España* desde 1980. Para esta investigación se elaboró una serie del VAB regional desde 1955 hasta 2004 y se comprobó que presentaba un cambio estructural en 1980 que nada tenía que ver con acontecimientos acaecidos sino que se derivaba del hecho de considerar dos bases de datos distintas. De ahí que se decidiera estimar los modelos con datos homogéneos para el período 1980-2004.

[10] Los resultados de esta regresión están a disposición del lector interesado. Cabe recordar que autores como DE LA FUENTE y DOMENECH (2006) muestran cómo los indicadores de capital humano más elaborados ofrecen mayores coeficientes de capital humano.

CUADRO 1

ORDEN DE INTEGRACIÓN DE LAS VARIABLES DEL MODELO

	Estadístico Dickey-Fuller aumentado	Estadístico Phillips-Perron	Ng-Perron (MZa)
VAB	-2,892	-2,236	-11,856
Capital total	-4,864*	-1,319	-19,840**
Capital público	-1,720	-0,504	-16,488***
Capital privado	-6,860*	-1,712	-34,070*
Empleo	-2,429	-1,991	-13,210
Capital humano	-0,265	-0,783	-4,222

NOTAS: Variables en logaritmos. *, ** y *** significan rechazo de la hipótesis de raíz unitaria al 1, 5 y 10 por 100, respectivamente. Contrastes realizados suponiendo constante y tendencia en el modelo y tomando dos retardos.
FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis.

la serie es estacionaria, esto es, los *shocks* que recibe no tienen efecto permanente.

Como puede comprobarse en el Cuadro 1, los contrastes de integración más comúnmente utilizados no dieron una idea precisa acerca del orden de integrabilidad de las variables. De acuerdo con el primero, el test de Dickey-Fuller aumentado, se concluyó que solo dos de las series, capital total y capital privado, eran estacionarias. Las restantes series no lo eran y podían considerarse integradas de orden uno. Por el contrario, el test de Phillips-Perron permitía concluir que todas ellas eran integradas de orden uno.

La incongruencia entre ambos contrastes se debe a su bajo nivel de potencia en muestras pequeñas, como la de este trabajo, inconveniente que el test Ng-Perron intenta solventar al controlar tanto el tamaño como la potencia en el entorno de la hipótesis nula. Ahora bien, este tercer test tampoco solucionó el problema, puesto que tanto el capital total, como el público y el privado resultaron estacionarios.

De acuerdo con la teoría de la cointegración, solo pueden relacionarse variables que sean integradas del mismo orden. En consecuencia, los resultados recogidos en el Cuadro 1 indican que la evolución de la producción en Aragón durante ese período no puede explicarse con el capital total y el capital privado y, por ende, que no puede evaluarse el impacto de estas variables en el VAB.

Para paliar las limitaciones de estos contrastes, Pesaran *et al.* (2001) propusieron una metodología de cointegración ideal para muestras pequeñas y que es aplicable con independencia del orden de integración que presenten las variables del modelo a estimar. Solo requiere que la variable dependiente, el VAB, sea I(1), lo cual parece evidente con los contrastes anteriormente realizados.

La aplicación de este procedimiento de contraste con el método de bandas Pesaran *et al.* (2001) permite además distinguir entre la variable dependiente y las explicativas.

Ha de puntualizarse que los estadísticos F_{III} y t_{III} contrastan las hipótesis $a_6 = a_7 = a_8 = a_9 = 0$ y $a_6 = 0$, respectivamente, en la siguiente ecuación que sirve de base para estimar los modelos (suponiendo que la variable dependiente sea y_t)

$$\Delta x_t = a_0 + \sum_{i=1}^{p} a_{1i}\Delta y_{t-i} + \sum_{i=1}^{p} a_{2i}\Delta k_{t-i} + \sum_{i=1}^{p} a_{3i}\Delta h_{t-i} + \sum_{i=1}^{p} a_{4i}\Delta l_{t-i} + a_5 t + a_6 y_{t-1} + a_7 k_{t-1} + a_8 h_{t-1} + a_9 l_{t-1} + \varepsilon_{1t} \quad [5]$$

Cuando la variable dependiente es k_t, t_{III} contrasta la hipótesis $a_7=0$ y así sucesivamente. Los valores críticos de referencia están tabulados en Pesaran *et al.* (2001) y, para un modelo con constante y sin tendencia y con tres variables explicativas son: (3,23, 4,35) para el estadístico F_{III}, y (-2,86, -3,78) para el estadístico t_{III}, a un nivel de significatividad del 5 por 100.

De acuerdo con la metodología propuesta por Pesaran *et al.* (2001), si los valores estimados para F_{III} *(y/k, h, l)*

y t_{III} *(y/k, h, l)* son mayores que la banda superior de los valores críticos y los valores F_{III} *(k/y, h, l)* F_{III} *(h/y, k, l)* F_{III} *(l/y, k, h) y* t_{III} *(k/y, h, l)* t_{III} *(h/y, k, l)* t_{III} *(l/y, k, h)* se encuentran por debajo de la banda inferior de los valores críticos, existe una única relación de largo plazo que relaciona y_t, tomada como variable dependiente en función de k_t, h_t y l_t, que actúan como variables independientes (indicando, en consecuencia, el sentido de la causalidad entre las variables).

Según los resultados sintetizados en el Cuadro 2, la relación puede establecerse considerando el VAB función de los capitales físico y humano y del empleo, ya que la causalidad va de estos factores al producto y no a la inversa[11]. En definitiva, los resultados obtenidos sugieren la existencia de una relación a largo plazo en la que el VAB es la variable dependiente y los capitales físico y humano y el empleo las variables independientes. De acuerdo con esta relación de causalidad, se estimó el modelo de crecimiento estructural para la economía aragonesa durante el período 1980-2004. Los resultados se exponen en el Cuadro 3.

Las ecuaciones [2], [3] y [4] se estimaron considerando al mismo tiempo el corto y el largo plazo. Los coeficientes a largo plazo aparecen en negrita en el Cuadro 3. Debe puntualizarse que al incluir el capital humano en los modelos de crecimiento —ecuación [4]— cabe esperar que los coeficientes del capital físico y el trabajo sean distintos de los obtenidos en las ecuaciones [2] y [3], en las que ambos factores se *apropian* del efecto del capital humano. De ahí que pueda concluirse que para estimar correctamente un modelo de crecimiento sea aconsejable introducir el capital humano, siempre que se disponga de aproximaciones adecuadas al mismo.

Las elasticidades a largo plazo estimadas a partir del *modelo de corrección del error no restringido* se calcularon dividiendo los coeficientes de las variables explicativas desfasadas un período por el coeficiente de la variable dependiente desfasada un período. De esta forma, denotando como α la elasticidad del capital físico total (α_1 expresa la del capital público y α_2 la del privado); β, la elasticidad del empleo y como γ a la del capital humano, éstas se calcularon en el tercer modelo, por ejemplo, como $-(a_2/a_1)$, $-(a_4/a_1)$ y $-(a_3/a_1)$, respectivamente.

Del primer modelo se desprende que la suma de los coeficientes asciende a la unidad, es decir, que la función de producción regional exhibe rendimientos constantes a escala. A la misma conclusión se llega con los otros dos modelos[12]. Adviértase en el primer modelo que la elasticidad del nivel de producto con respecto al *stock* de capital productivo total era un poco mayor a la del empleo (0,53 frente a 0,47).

CUADRO 2

ESTADÍSTICOS PARA EL CONTRASTE DE RELACIÓN EN NIVELES EN EL LARGO PLAZO. MODELO 3

a) Nivel de producción como variable dependiente		
	F_{III} *(y/k, h, l)*	t_{III} *(y/k, h, l)*
P=2	5,857	-4,129
b) *Stock* de capital físico como variable dependiente		
	F_{III} *(k/y, h, l)*	t_{III} *(k/y, h, l)*
P=2	0,986	-1,271
c) *Stock* de capital humano como variable dependiente		
	F_{III} *(h/y, k, l)*	t_{III} *(h/y, k, l)*
P=2	1,497	-1,779
d) Trabajo empleado como variable dependiente		
	F_{III} *(l/y, k, h)*	t_{III} *(l/y, k, h)*
P=3	1,874	-2,153

FUENTE: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis.

[11] SOSVILLA *et al.* (2002) realizaron un contraste de causalidad, utilizando el método secuencial propuesto por HSIAO (1981), concluyendo que no podía rechazarse que el capital público causara en el sentido de Granger la productividad del VAB aragonés, pero sí al contrario.

[12] SOSVILLA *et al.* (2002) rechazaron la hipótesis de rendimientos crecientes a escala para la totalidad de los factores y no rechazaron la presencia de rendimientos constantes a escala en la economía aragonesa. En SOSVILLA y ALONSO (2005) también se sugiere la existencia de rendimientos constantes a escala en la economía española.

CUADRO 3

ESTIMACIONES DEL MODELO DE CRECIMIENTO EN ARAGÓN

Dependiente: *DVAB*	Modelo 1 (ecuación 2)	Modelo 2 (ecuación 3)	Modelo 3 (ecuación 4)
Constante	2,455 (2,976)	–	3,414 (3,245)
Tendencia	–	0,003 (3,938)	–
D VAB (-1)	0,344 (2,973)	0,703 (3,471)	0,481 (2,626)
D capital total	0,456 (0,754)	–	0,029 (0,063)
D capital total (-1)	-0,896 (-1,233)	–	0,099 (0,197)
D capital público	–	0,491 (0,916)	–
D capital público (-1)	–	-0,399 (-0,809)	–
D capital privado	–	0,514 (1,143)	–
D capital privado (-1)	–	-0,355 (-0,718)	–
D empleo	0,295 (1,662)	0,342 (1,585)	0,305 (1,336)
D empleo (-1) –	0,274 (1,672)	0,067 (0,330)	-0,133 (-0,568)
D capital humano	–	–	0,177 (1,172)
D capital humano (-1)	–	–	-0,157 (-1,173)
L VAB (-1)	-0,529 (-4,380)	-1,156 (-4,617)	-0,963 (-4,129)
L capital total (-1)	**0,276 (3,151)**	–	**0,201 (2,359)**
L capital público (-1)	–	**0,39 (1,625)**	–
L capital privado (-1)	–	**0,335 (2,033)**	–
L capital humano (-1)	–	–	**0,284 (2,590)**
L empleo (-1)	**0,246 (1,718)**	**0,354 (2,041)**	**0,500 (2,428)**
DU92	–	–	-0,037 (-1,690)
DT92	–	-0,016 (-2,700)	–
α	0,530		0,200
α_1		0,390	
α_2		0,300	
β		0,310	0,520
Y	0,470		0,280
R^2-Adj,	0,639	0,719	0,659
DW	2,08	2,34	2,23

NOTAS: Se indican tanto los coeficientes de corto (denotados con el símbolo D, que indica estar expresados en diferencias) como los de largo plazo (variables en niveles y denotados con L y en negrita, ya que las variables se expresaron en logaritmos). Las *t-ratios* que indican la significatividad de los parámetros se expresan entre paréntesis. *DU92* es una *dummy* que capta el comportamiento diferencial en la constante del modelo 3 desde 1992. *DT92* capta el comportamiento diferencial en tendencia del modelo 2, después de 1992. α, α_1, α_2, β e *Y* son las elasticidad del producto respecto al capital físico, capital privado, capital público, trabajo y capital humano, respectivamente.

FUENTE: Elaboración propia.

Al distinguir entre el *stock* de capital público y el privado —segundo modelo—[13], los coeficientes de las tres variables resultaron similares, si bien la contribución del capital público fue mayor (0,39)[14] que la del empleo (0,31) y el capital privado (0,30). Este segundo modelo puede compararse con el de Sosvilla *et al.* (2002)[15], en cuyas estimaciones cifraban la elasticidad de la producción privada aragonesa respecto al capital público en 0,16 y con respecto al trabajo en 0,31, no rechazándose los rendimientos constantes a escala en todos los factores. Las elasticidades aragonesas del capital público y el trabajo eran inferiores a las obtenidas para el caso español en Bajo-Rubio y Sosvilla-Rivero (1993) (0,19 y 0,39, respectivamente).

Obsérvese, en el tercer modelo, que la elasticidad del producto con respecto al capital total fue 0,20, con respecto al empleo 0,52 y con respecto al capital humano 0,28. Las elasticidades que Sosvilla y Alonso (2005) obtuvieron para España fueron de 0,20, 0,40 y 0,36 respectivamente.

Ha de subrayarse, en consonancia con otros trabajos como los de Barro y Lee (1993), Barro, Sala-i-Martin (1992) o Mankiw, Romer y Weil (1992) que, al incorporar el capital humano de la fuerza laboral, la contribución del capital total disminuyó y potenció y reforzó la del empleo. La contribución del capital humano calculada en Sosvilla y Alonso (2005) fue mayor que la obtenida para la comu-

[13] En este modelo no pudo incluirse el capital humano como variable adicional, puesto que la pérdida de grados de libertad al incluir una variable más redundaba en estimaciones no robustas, dado el tamaño muestral considerado.

[14] La elasticidad del capital público es superior a la obtenida en trabajos empíricos con datos de las regiones españolas, tal como se recoge en RODRÍGUEZ-VÁLEZ *et al.* (2009: 86), o a la calculada por TORRES-CHACÓN (2009) para España con datos del período 1980-2004. No obstante, se observa una notable variabilidad en las estimaciones debida a la elección de distintos períodos temporales, al uso de variables y bases de datos diversas y, por supuesto, a la adopción de diferentes supuestos y la utilización de técnicas econométricas dispares.

[15] SOSVILLA *et al.* (2002), estimaron con datos bianuales del período 1965-1979 y anuales para el período 1979-1999, a partir de una combinación de datos de VAB a coste de los factores y empleados totales del sector privado, tomados del Instituto Nacional de Estadística (*Contabilidad Regional de España*), Funcas, IVIE-Fundación BBVA y de los stocks de capital productivo privado y de capital público, calculados con la anterior metodología de IVIE-Fundación BBVA.

nidad aragonesa, si bien ha de precisarse que el período temporal era diferente y, sobre todo, que la medida de capital humano que utilizaron, el nivel de educación efectivamente alcanzado para todas las cohortes de población en edad de trabajar, era distinta y más completa. La falta de información precisa para Aragón no permitió operar con la misma variable.

Se considera que el tercer modelo es el más adecuado y el que permite discernir la influencia del capital físico y el capital humano. Debe resaltarse, asimismo, el comportamiento diferencial observado en la economía aragonesa a partir de 1992, tal como se constata en el Anexo, en el que se explican los cambios estructurales que la economía aragonesa experimentó durante el período considerado. Los resultados indicaron con nitidez que la economía aragonesa creció entre 1980 y 1992 a un ritmo del 3,14 pr 100 anual para a partir de entonces y hasta 2004 crecer a una tasa del 2,72 por 100 anual. Este cambio estructural es precisamente el reflejado en la estimación de los modelos 2 y 3 (Cuadro 2).

5. Conclusiones

En este trabajo se detalla cómo se estimaron tres modelos de crecimiento regional, basados en el neoclásico de Solow, para explicar la evolución a largo plazo de la producción de Aragón.

Con ellos se detectó que, durante el período 1980-2004, existió en Aragón una relación de equilibrio a largo plazo entre el nivel de producción, el trabajo empleado, el capital físico y el capital humano, siendo todos los coeficientes positivos y estadísticamente significativos.

Concretamente, y con independencia del modelo utilizado, se corroboró la presencia de rendimientos constantes a escala, lo que estadísticamente implica que la suma de las elasticidades de las variables explicativas del *output* es la unidad. A nivel empírico, significa que si los factores productivos aumentan en una determinada proporción el producto lo hará en la misma cuantía.

No todos los coeficientes presentaron el mismo impacto. Individualmente, la contribución del capital físico resultó inferior a la del empleo cuando se consideró el capital humano como variable explicativa adicional y relevante (modelo 3). Esto se tradujo en unas elasticidades de 0,20 para el capital productivo, de 0,52 para el empleo, ambas en consonancia con lo obtenido en otros trabajos realizados para la economía española, y de 0,28 para el capital humano.

En todo caso, los resultados son consistentes con los *hechos estilizados* del crecimiento económico aragonés y con diversas teorías sobre el crecimiento, y muestran con nitidez que el aumento del empleo impulsa el crecimiento, que el capital humano regional ha ejercido un efecto positivo sobre el crecimiento del VAB aragonés y que el capital físico, tanto privado como público, impulsan la producción regional. A su vez, confirman, tal como Solow (1994) apuntó, que el estudio de la influencia del capital humano en el crecimiento económico es mejor llevarlo a cabo con series temporales que con datos de sección cruzada, examinando la evolución a largo plazo de los niveles de las series de las variables determinantes del crecimiento económico y contrastando la posibilidad de que estén ancladas mediante relaciones de equilibrio procedentes de las funciones de producción que subyacen de los modelos teóricos.

Referencias bibliográficas

[1] ALFRANCA BURRIEL, O. (2007): «Política fiscal, crecimiento económico y medio ambiente», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 835, pp. 77-93.

[2] ÁLVAREZ HERRANZ, A. (2007): «Distribución de la renta y crecimiento económico», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 835, pp. 95-103.

[3] BAJO-RUBIO, O. y SOSVILLA-RIVERO, S. (1993): «Does Public Capital Affect Private Sector Performance? An Analysis of the Spanish Case 1964-1988», *Economic Modelling*, nº 10, pp. 179-185.

[4] BARRO, R. y SALA-I-MARTÍN, X. (1992): «Convergence», *Journal of Political Economy*, vol.10, nº 2, pp. 223-251.

[5] BARRO, R. J. y LEE, J. W. (1993): «International Comparisons of Educational Attainment», *Journal of Monetary Economics,* vol. 32, nº 3, pp. 363-394.

[6] BENGOA CALVO, M. y SÁNCHEZ-ROBLES RUTE, B. (2001): «Crecimiento económico y desigualdad en los países latinoamericanos», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 790, pp. 63-74.

[7] DE LA FUENTE, A. y DOMENECH, R. (2006): «Human Capital in Growth Regression: How Much Difference Does Data Quality Make?», *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, nº 1, pp. 1-36.

[8] GALINDO MARTÍN, M. A. (2007): «Gobernanza, política fiscal y recimiento económico», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 835, pp. 25-33.

[9] GALINDO MARTÍN, M. A. (2011): «Crecimiento económico», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 858, pp. 39-55.

[10] GERMÁN ZUBERO, I. (2012): *Historia económica del Aragón contemporáneo*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.

[11] HSIAO, C. (1981): «Autoregressive Modelling and Money-income Causality Detection», *Journal of Monetary Economics*, nº 7, pp. 85-106.

[12] MANKIW G.N.; ROMER, D. y WEIL, D.N. (1992): «A Contribution to the Empirics of Economic Growth», *The Quaterly Journal of Economics*, vol. 107, nº 2, pp 407-437.

[13] MAS IVARS, M.; PÉREZ GARCÍA, F.; URIEL JIMÉNEZ, E.; SERRANO MARTÍNEZ; L. y SOLER GUILLÉN, A. (2005): *Metodología para la estimación de las series de Capital humano. 1964-2004*, Fundación Bancaja. Valencia.

[14] MAS IVARS, M.; PÉREZ GARCÍA, F. y RIEL JIMÉNEZ, E. (dirs.) (2007): *El stock y los servicios del capital en España (1964-2005). Nueva metodología*, Fundación BBVA. Bilbao.

[15] MAS IVARS, M.; FERNÁNDEZ DE GUEVARA, J.; ALBERT, C.; PÉREZ, J.; ROBLEDO, J. C. y SALAMANCA, J. (2012): *Productividad y empleo III. Análisis para la mejora de la productividad en Aragón*, Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza.

[16] PÉREZ, F.; SANAÚ, J. y ALBERT, C. (2008): *La trayectoria de crecimiento de la economía aragonesa (1985-2005)*, Fundear. Zaragoza.

[17] PÉREZ Y PÉREZ, L.; SANAÚ VILLARROYA, J. y SANZ VILLARROYA, I. (2010): *Impacto macroeconómico de la inversión en infraestructuras de transporte eléctrico*, Fundear, Zaragoza.

[18] PERRON, P. (1989): «The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis», *Econometrica,* vol. 57, nº 6, pp.1361-1401.

[19] PESARAN, M.H.; SHIN, Y. (1991): «Modelling Approach to Cointegration Analysis», en Stom, S. (edit.): *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*, Cambridge University Press. Cambridge, pp. 371-413.

[20] PESARAN, M.H.; SHIN, Y. y SMITH, R. J. (2001): «Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships», *Journal of Applied Econometrics,* vol. 16, nº 3, pp. 289-326.

[21] RODRÍGUEZ-VÁLEZ, J.; ÁLVAREZ-PINILLA, A.; ARIAS SAMPEDRO, C., y FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, E. (2009): «La contribución de las infraestructuras a la producción. Estimación por máxima entropía», *Revista de Economía Aplicada*, XVII (50), pp. 77-96.

[22] SALAS FUMÁS, V. y SANAÚ VILLARROYA, J. (1999): *Capitalización y crecimiento de la economía aragonesa (1955-1997)*, Fundación BBV, Bilbao.

[23] SERRANO SANZ, J.M.; GÓMEZ LOSCOS, A.; PÉREZ PÉREZ, L.; SANAÚ VILLARROYA, J. y SANZ VILLARROYA, I. (2009): *Los efectos económicos de la Expo Zaragoza 2008*, Fundear. Zaragoza.

[24] SOLOW, R. M. (1956): «A Contribution to the Theory of Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, nº 1, pp. 65-94.

[25] SOLOW, R. M. (1994): «Perspectives on Growth Theory», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, nº 1, pp. 45-54.

[26] SOSVILLA, S. y ALONSO MESEGUER, J. (2005): «Estimación de una función de producción MRW para la economía española», *Investigaciones Económicas*, vol. 29, nº 3, pp. 609-624.

[27] SOSVILLA, S. (DIR.); GADEA, M.D.; HERCE, J. A. y MONTAÑÉS, A. (2002): *Los efectos de las ayudas comunitarias en Aragón*, Zaragoza. Consejo Económico y Social de Aragón.

[28] SOSVILLA, S. (DIR.); ARÉVADO, P.; ESPADERO, P.; GARCÍA, J. R.; HERCE, J. A.; PUCH, L. A.; RODRÍGUEZ TECHAL, I. y VIZCAINO DELGADO, D. (2008): *Aragón y su futuro: hacia una economía más competitiva basada en la innovación y el conocimiento*, Zaragoza. Fundear.

[29] TORRES-CHACÓN, J. L. (2009): «Capital público y crecimiento económico en España 1980-2004», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública,* vol. 188, nº 1, pp.31-54.

[30] ZIVOT, E. y ANDREWS, D. W. K. (1992): «Further Evidence on the Great Crash, the Oil Price Shock and the Unit Root Hypothesis», *Journal of Business and Economics Statistics*, vol. 10, nº 3, pp. 251-270.

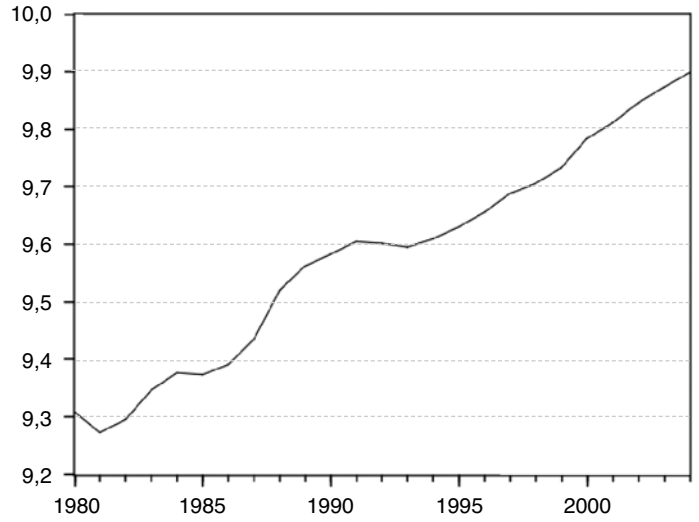
ANEXO

ANÁLISIS DE RUPTURAS ESTRUCTURALES EN LA TENDENCIA DE CRECIMIENTO DEL VAB

El Gráfico A1 refleja el logaritmo del VAB aragonés del período 1980-2004, variable endógena de los tres modelos estimados en el presente trabajo. Nótese que, a partir de 1992, se registra un cambio de nivel que va acompañado de una reducción de la tendencia de crecimiento Para corroborar si el cambio de tendencia observado era estadísticamente significativo se realizó un análisis de rupturas estructurales en la serie.

GRÁFICO A1

VAB ARAGONÉS 1980-2004
(Logaritmos)



FUENTE: Elaboración propia a partir de Mas *et al.* (2007).

Dado que el valor del estadístico del test de Dickey-Fuller ascendió a -2,26, por debajo del correspondiente valor crítico (-4,46 al 1 por 100, -3,64 al 5 por 100 y -3,26 al 10 por 100 de significatividad estadística), cabe concluir que el logaritmo del VAB del período era no estacionario.

Ahora bien, tal como advierte Perron (1989), con frecuencia se admite la existencia de raíces unitarias cuando lo que realmente sucede es que la serie presenta una tendencia determinística con una ruptura de nivel o de tendencia.

Para contrastarlo este autor propuso introducir una variable *dummy* en la ecuación del test de Dickey-Fuller que represente el período en el que sucede el cambio. Zivot y Andrews (1992) extendieron la propuesta de Perron para considerar más de una ruptura y que ésta se obtenga endógenamente, en lugar de que el investigador la elija de antemano y la introduzca de forma exógena. El VAB aragonés del periodo 1980-2010 se sometió a este procedimiento para encontrar de forma endógena los puntos de corte que marcan rupturas en su nivel y/o en su tendencia de crecimiento. Los resultados obtenidos aparecen en el Cuadro A1 y muestran un cambio en nivel, negativo, tras 1992 y un cambio en tendencia, también negativo a partir de dicho año[1].

[1] El análisis se realizó tomando logaritmos.

ANEXO (*continuación*)

CUADRO A1
ANÁLISIS DE RUPTURAS DE LA SERIE VAB ARAGONÉS, 1980-2010

$$DFA: \Delta VAB_t = a_0 + \lambda * lVAB(-1) + a_1 * T + a_2 * DUT_i + a_3 * DTT_i + \varepsilon_t$$

	Coeficiente	T-estadístico
Constante (a_0)	34,811	-4,907
Tendencia (T)	0,020	4,976
lVAB (-1)	-0,528	-4,270
DU1992	-0,057	-4,294
DT1992	-0,004	-2,126

NOTAS: *T* representa la tendencia de crecimiento; $DUT_i=1$ a partir de 1992 y cero en otro caso y $DTT_i=(T-T_i)$ siendo T_i igual a 1991; es decir es una *dummy* de tendencia a partir del año 1992.
FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados del análisis.

El estadístico del test de Dickey-Fuller aumentado para la variable dependiente retardada un período, exhibió un valor de *-4,270*, mayor que el valor crítico de referencia (-3,75), tomado a un nivel de significatividad del 5 por 100, según los valores tabulados con un experimento de Monte Carlo para una muestra de 30 observaciones, considerando un *proceso generador de datos* con cambio en nivel y tendencia a partir del año 1992, bajo la hipótesis nula de raíz unitaria[2]. Las rupturas encontradas en 1992 resultaron estadísticamente significativas.

Puede afirmarse, en suma, que la serie de VAB que cubre el período 1980-2004 presenta una ruptura negativa y significativa en su tendencia de crecimiento a partir de 1992. La ruptura se produjo a raíz de la breve, aunque intensa, crisis de principios del decenio de 1990, una vez que el impulso en la productividad total de los factores (PTF) regionales por la instalación de una factoría de General Motors se desvaneció. Baste en este sentido señalar que en 1992 el ritmo de crecimiento de la economía aragonesa fue menor que el español; al año siguiente —único del período estudiado en el que el VAB se contrajo— la tasa de crecimiento fue negativa (-2 por 100 en Aragón, -1,1 por 100 en España) y, a partir de entonces, el aumento de la producción regional fue inferior al nacional (salvo en 1998 y 2003), y aunque ambas economías siguieran un perfil cíclico similar, su sincronía quedó lejos de la registrada en la década de 1980. Esta dispar evolución explica por qué el VAB de Aragón, que en 1992 representaba un 3,33 por 100 del español, 12 años después fuera un 3,09 por 100 del conjunto nacional, pérdida de cuota relativa que en *otros productos minerales no metálicos*; *fabricación de material de transporte*; *servicios de no mercado* (o *no destinados a la venta*) y *transportes y comunicaciones* fue más acentuada que en *construcción* y en *industria de la alimentación, bebidas y tabaco*. En cambio, la importancia de la región en el conjunto nacional aumentó en el conjunto de la industria, y dentro de ella en determinadas ramas como *industria del papel; edición y artes gráficas; productos químicos e industrias manufactureras diversas*. La cuota regional también se elevó en *energía* y en *agricultura, ganadería y pesca*. Se trata, en definitiva, de una estructura productiva que en 2008 convirtió a Aragón en una región muy vulnerable a la recesión extendida a escala mundial en dicho año.

[2] Valor crítico calculado con un experimento con 2.000 réplicas. Aunque es aconsejable un número mayor de réplicas, la reducida dimensión temporal de la serie estudiada no lo permitió.

NOTA CRÍTICA

NADA ES GRATIS

Cómo evitar la década perdida tras la década prodigiosa

Jorge Juan

Colección: Imago Mundi, 2011, 250 páginas

Con este título, y el subtítulo «Cómo evitar la década perdida tras la década prodigiosa», seis economistas españoles asociados a la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), profesores en varias universidades o centros de estudios, firman con el seudónimo Jorge Juan un libro breve, 238 páginas, para explicar las causas y posibles soluciones de la crisis económica española.

El libro toma su nombre del *blog nadaesgratis.es* y se estructura en tres partes. En la primera, examina los orígenes de la crisis; en la segunda, presenta los efectos de la crisis sobre las finanzas públicas y, en la última, propone una serie de reformas. En el capítulo final, fija las acciones que considera prioritarias para la recuperación de la economía española.

El libro sitúa la causa de la crisis en la burbuja inmobiliaria que sufrió España entre los años 2000 y 2008, impulsada por la reducción de los tipos de interés que supuso la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria. La intensidad de la burbuja se ilustra por medio de una entretenida historia sobre la promoción inmobiliaria y sus financiadores, y con algunas cifras: la deuda hipotecaria de las familias españolas que pasa de 100 millardos de euros a 600 entre los años 2000 y 2008, la ratio coste medio de la vivienda salario medio, que pasó de cuatro a ocho en el mismo período, y el crédito a promotores y constructores que se situó en 300 y 150 millardos, respectivamente, en el año 2008.

Los efectos de la burbuja sobre el sistema financiero quedan bien descritos en el capítulo 3, cuya tesis es que bancos y cajas son grandes fondos de inversión inmobiliaria. Los problemas acumulados en el activo del balance de las entidades financieras, durante la época de la burbuja, se extendieron al pasivo porque los depósitos no fueron suficientes para seguir financiando la burbuja, sino que fue necesario captar en los mercados fondos adicionales, buena parte de ellos extranjeros, para seguir financiando la inversión inmobiliaria.

La difícil situación del sistema financiero llevó al Gobierno y al Banco de España a tomar diversas medidas para sanearlo cuyas luces y sombras se comentan en el libro. La valoración a finales del verano de 2011 de estas reformas se resume en dos puntos: el primero, ni se habían reconocido todas las pérdidas ni se había recapitalizado el sector y, el segundo, la solución de los problemas del sector financiero es condición previa para retornar al crecimiento.

Los problemas de los sectores inmobiliario y financiero han tenido consecuencias sobre las cuentas públicas españolas que atraviesan una situación difícil. La segunda parte del libro se dedica a esta cuestión y sus posibles soluciones.

En el capítulo 5 se analizan los factores que han llevado a pasar de un superávit del 1,9 por 100 del PIB en el año 2007, a un déficit del 11,2 por 100 en el año 2009, un cambio de 13,1 puntos porcentuales. En un primer análisis se atribuyen 9,2 puntos a la crisis y 3,9 a las medidas discrecionales y se consideran distintas posibilidades para restablecer el equilibrio presupuestario. La conclusión del capítulo es que resulta muy difícil reducir duraderamente el gasto público por debajo del 39-40 por 100 del PIB, mientras que el sistema fiscal difícilmente generará ingresos superiores a un 39 por 100 del PIB, si no se modifica el sistema fiscal en vigor a mediados de 2011.

Los dos capítulos siguientes analizan dos factores adicionales que favorecerán el aumento del gasto público en los próximos años: los mayores pagos por pensiones y el mayor gasto sanitario. Ambos gastos se ven impulsados al alza por el envejecimiento de la población. Además, en el caso de la sanidad, el progreso científico y técnico también aumenta los costes. En ambos casos, la conclusión es que estos gastos seguirán creciendo más deprisa que el PIB, por lo que son necesarias una nueva reforma de las pensiones y diversas medidas en la prestación de servicios sanitarios que garanticen una razonable eficacia de las prestaciones e incentiven a los suministradores a prestarlas a un coste razonable. Para alcanzar este objetivo, se sugiere una mayor autonomía en la gestión de los centros sanitarios de modo que puedan apropiarse de parte de los beneficios que genere su mayor eficiencia.

La elevada participación de las Comunidades Autónomas en el conjunto del gasto público, ejecutan un 36 por 100 del gasto público total, y la aparición de fuertes déficits en varias Comunidades hace que el capítulo 8 se dedique a analizar la sostenibilidad financiera de las Comunidades. El análisis resalta que el vigente sistema de entregas a cuenta a las Comunidades hace que los ingresos que reciben acusen los efectos del ciclo económico con dos años de retraso. El efecto de este retraso es que los incentivos de las Comunidades para ajustarse a la evolución de la economía son bastante reducidos.

La tendencia creciente que apunta el gasto público lleva a que el último capítulo de esta sección examine cómo garantizar que las finanzas públicas sean sostenibles en el medio plazo. Las recomendaciones son someter el gasto público a tres diferentes reglas: vincular cada aumento de gasto a un aumento de los recursos que lo financien, buscar superávits significativos en épocas de expansión, y crear un consejo de política fiscal independiente que valore los planes de ingresos y gastos, para evitar unas previsiones de ingresos optimistas que luego no se materializan.

La tercera parte se ocupa de revisar el modelo español de crecimiento económico y proponer posibles mejoras.

La valoración del modelo de crecimiento económico se realiza en el capítulo 10, primero de esta parte. Su tesis es que la debilidad clave del modelo de crecimiento español es su incapacidad para aumentar la productividad. Esta incapacidad ha tenido entre otros efectos indeseables el de generar una importante necesidad de financiación de la economía española que llegó a alcanzar el 10 por 100 del PIB en 2007. Como alternativa se propone un nuevo modelo que prime los aumentos de productividad y la mejora de la competitividad para que la economía crezca con una mayor participación de la demanda exterior.

Los siguientes capítulos proponen una serie de medidas para ayudar a implantar el nuevo modelo de crecimiento económico. Aunque todos los capítulos se ocupan de problemas reales de la economía española, tal como admiten los mismos autores no incluyen todas las reformas necesarias para mejorar de modo sostenido el funcionamiento de la economía española. Los autores han elegido conscientemente tratar solo aquellas reformas en las que, por su especialización profesional, pueden fundamentar sus aportaciones.

Tal vez por estas razones, los capítulos 11 y 12 se dedican el once a la enseñanza media y la formación profesional y el doce a la universidad y la innovación. En el caso de la enseñanza media la conclusión es que el sistema educativo español no prima la excelencia, y la consecuencia es que limita el crecimiento futuro de la productividad. Para mejorar la situación y favorecer la excelencia la propuesta es incentivar a alumnos, padres y profesores.

El capítulo dedicado a la universidad e innovación parte de la constatación de la mala situación relativa de España en ambos campos y propone la introducción de mayores niveles de competencia, tanto entre empresas como universidades. Para las universidades propone, además, dotarlas de más autonomía para mejorar la situación. Ambos capítulos dejan en el aire la cuestión de cómo incentivar a los políticos para embarcarse en estas reformas cuando los efectos serán perceptibles en plazos de, al menos, una década en ambos asuntos.

El mercado laboral es objeto del capítulo 13. La reforma laboral es uno de los asuntos a los que más

atención han dedicado estos economistas en su *blog* y el capítulo reitera propuestas conocidas, como el contrato único con indemnización creciente, permitir más autonomía a las empresas individuales en la negociación colectiva, facilitar que las empresas se descuelguen transitoriamente de los convenios colectivos sectoriales y terminar con la ultraactividad de los convenios.

Las reformas analizadas se cierran con la revisión del marco legal español. El examen de las condiciones de apertura de negocios, unidad de mercado, barreras de entrada o funcionamiento de la justicia, sugiere otras tantas áreas de actuación para simplificar o mejorar las reglas de funcionamiento de la economía española.

La conclusión del libro insiste en que la crisis de la economía española es una crisis de deuda y su solución será larga y necesitará de mecanismos distintos de los que han sacado a España de crisis anteriores. Las reformas que permitan volver a una senda de crecimiento son para los autores la única alternativa viable en esta situación. El método para adoptar las reformas tendría tres fases: explicar a la sociedad su necesidad, para movilizarla, consensuar un programa con responsables de cada medida y calendario de aplicación, y, finalmente, establecer medidas objetivas de la aplicación de los programas.

En resumen la exposición de los principales diagnósticos y propuestas que hacen sus autores es, básicamente, la aplicación de las propuestas de la economía ortodoxa al caso español. Como los mismos autores señalan, el libro solo trata asuntos en los que los autores consideran que su especialización profesional les permite hacer aportaciones valiosas, y excluye otros que pueden ser importantes. Salvando esta omisión puede decirse que todos los asuntos de los que se ocupan son relevantes para la salida de la crisis, y que en líneas generales sus propuestas son similares a las que han hecho, y seguirán haciendo, los organismos internacionales. El interés del libro se debe, a mi modo de ver, a dos características. En primer lugar, pone de manifiesto los distintos incentivos que explican la situación actual y cómo un cambio de los incentivos puede modificarla a mejor. En segundo lugar, la presentación resulta bastante amena en muchos capítulos porque los autores han hecho un esfuerzo importante para transmitir su visión de la economía española, a menudo de modo entretenido y siempre de modo claro y accesible.

Como valoración puede decirse que el libro responde brillantemente a las preguntas qué hacer y por qué hacerlo. Sus autores dicen menos sobre cómo hacerlo, especialmente sobre cómo establecer los incentivos para que los políticos acometan la serie de reformas necesarias para cambiar el modelo de crecimiento de la economía española, pese a que los efectos solo se percibirán en un plazo de tiempo largo, mientras los costes serán aparentes mucho antes. Tal vez porque requeriría otro libro o, simplemente, porque no son políticos y consideren que ésta no es su tarea y se limitan a las propuestas ya señaladas. Sin embargo, y pese a su modestia, la propuesta de establecer medidas objetivas de los efectos de la aplicación de los programas, que podría extenderse a las principales políticas públicas, podría cambiar como la sociedad española, y también alguna otra, valora las políticas públicas, sustituyendo los aprioris por una discusión más informada.

Para terminar, hay que mencionar que casi todos los libros que analizan la situación de un país en un momento dado suelen envejecer mal porque la realidad evoluciona a su modo y no se acomoda ni a las prescripciones ni a las previsiones de los autores. Probablemente este libro no sea una excepción y algunas de sus recomendaciones queden superadas en algún tiempo. Sin embargo, los autores tienen una pequeña ventaja comparativa, el *blog* homónimo *nadaesgratis.es*, donde desde hace ya más de un año actualizan sus valoraciones y recomendaciones. El lector al que le haya parecido interesante el libro puede ver en ese *blog* cómo los autores actualizan sus propuestas y análisis.

Fracisco Javier Sansa Torres
Subdirector General de Análisis Coyuntural y Previsiones Económicas

ICE

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

MARKET UNITY

CONTENTS

Foreword 3
Jaime García-Legaz Ponce

Introduction
Álvaro Ramírez de Haro Aguirre 5

The domestic inner market within the European Union's single market in the strategy for economic growth 11
María Ortiz Aguilar

Market unity and regulatory competence 25
Francisco Cabrillo Rodríguez

Guaranteeing market unity 35
Francisco José León Sanz

Market Unity, a long-distance race 47
Arseni Gibert Bosch and Anna Merino Castelló

The macroeconomic impact of the deepening of market unity 65
Pilar Más Rodríguez and Carlos Herrero García

The market and other competitiveness factors to attract foreign direct investment 77
José Carlos García de Quevedo Ruiz and Lucía García Callealta

The need for administrative cooperation to make market unity an effective reality 99
M.ª Dolores Vicente Ruiz

From the theoretical to the practical aspects of market unity 107
Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido

The Work Programme on Market Unity: The Legal Rationalisation Plan as an exercise in good economic regulation 115
Marisa Álvarez Suárez and Beatriz Pérez Raposo

ECONOMIC FORUM

Towards a new measurement of business innovation based on financial accounts 129
Jesús Manuel Plaza Llorente and Ramón Rufín Moreno

Supporting the internationalisation of the retail sector in Spain: a need-based approach 145
Teresa Fayos Gardó, Haydeé Calderón García and Alejandro Mollá Descals

Estimated Regional Growth Models. Application to the Autonomous Community of Aragón 163
Isabel Sanz Villarroya, Jaime Sanaú Villarroya and Luis Pérez y Pérez

BOOKS
Critical notes 175

CONTENTS
Contents, abstracts 179

Editor: Jaime García-Legaz Ponce and Álvaro Ramírez de Haro Aguirre

AGUILERA SÁNCHEZ-GARRIDO, Bernardo

From the theoretical to the practical aspects of market unity

Abstract: The scattered profusion of legislation within the Spanish legal system has generated significant barriers to market union, with a detrimental effect on the competitiveness of Spanish companies. Moreover, such fragmentation of the legal framework is in stark contrast with Spain's membership of the European Single Market and its commercial and economic integration in the European Union. There are many instances of distortions of market unity, identified in the inventory of distortions compiled by the Spanish Employers' Association (CEOE). They reflect the high costs to companies and highlight the existing room for improvement as regards facilitating business activities and the need for a Market Unity Guarantee Act. The development and stipulation of such law must lead to specific coordination and cooperation measures between the various Administrations, and between them and the private sector. Moreover, the issue of market unity must be addressed in a complementary fashion to other obstacles in the legal system negatively affecting growth and competitiveness, such as improper transposition of European legislation and over-regulation. The ultimate aim must be to build a legal system that is coherent, simple, clear and favourable to business activity.

Key words: market unity, inner market, companies, competitiveness.

JEL Classification: H70, K20, K40.

ÁLVAREZ SUÁREZ, Marisa and PÉREZ RAPOSO, Beatriz

The work programme on market unity: the legal rationalisation plan as an exercise in good economic regulation

Abstract: The Work Programme on Market Unity represents an ambitious exercise in good regulation that continues with the regulatory improvement regulation practices already implemented in Spain and is a step forward in guaranteeing the free movement and provision of goods and services and free access to the performance of economic activities throughout the Spanish national territory; this involves the development of a legal rationalisation plan in parallel with the preparation of a draft bill. The present paper discusses the elements, preparation and execution of the Work Programme.

Key words: better regulation, streamlining of legislation, administrative procedures, duplication, principles of need, justification, proportionality, non-discrimination.

JEL Classification: D40, E60, H11, H70, L1, P11.

CABRILLO, Francisco

Market unity and regulatory competence

Abstract: Economic intervention on the part of certain Autonomous Community governments has created distortions and posed problems for the preservation of unity in the Spanish

market. The present paper discusses regulation in the Autonomous Communities and advocates institutional competence and the principle of mutual recognition of regulations as the most efficient strategies to develop an open and competitive economy in our country. Following a discussion of the historical evolution of the creation of the national market in Spain, this is compared with the U.S experience, studying the correlation that may exist between the decentralisation of regulation and its level of intensity. Based on the public choice theory, a discussion is made of the «race to the bottom model», this being most frequently used argument to criticise the existence of regulatory competence, and it is stated that such an argument can only be maintained from a naïve view of the role of the state in the economy. If the level of regulation is a response to the pressures of interest groups, there is a clear trend towards an excessive level of regulation, to the benefit of such groups, and competence can be a useful instrument for more efficient regulation. The paper closes with the idea that a model based on regulatory competence is a better solution for Spain than a recentralisation of competencies in the State.

Key words: regulation, competence, single market.

JEL Classification: H73, L51.

FAYOS GARDÓ, Teresa; CALDERÓN GARCÍA, Haydeé and MOLLÁ DESCALS, Alejandro

Supporting the internationalisation of the retail sector in Spain: a need-based approach

Abstract: Internationalisation is ceasing to be an option for Spanish retail companies and becoming a necessity. In order to develop and grow in foreign markets, Spanish companies require a set of capabilities and resources that not all of them possess, and face barriers that are in some cases insurmountable. In the face of this reality, the assistance of public and private organisations becomes necessary to encourage and support the internationalisation of these companies. The present work explores whether the Spanish retail sector is ready to venture abroad, what the role of support programmes is in such an adventure and what future lines of action should be followed.

Key words: retail sector, internationalisation, public promotion programmes.

JEL Classification: L81, L88, M16, M31.

GARCÍA DE QUEVEDO RUIZ, José Carlos and GARCÍA CALLEALTA, Lucía

Tthe market and other competitiveness factors to attract foreign direct investment

Abstract: The present paper discusses the recent evolution of and determining factors for direct foreign investment in the international context, with particular reference to Spain. Special attention is paid to the competitiveness indicators used by the main private and

public international bodies carrying out this type of exercise. These indicators influence, to a greater or lesser extent, the location decisions made by companies. However, other relevant variables and significant factors need to be taken into account in these decisions. These include the size, access and operation of the market; the existence or not of barriers to the free movement of goods and services; relative costs; the regulatory and institutional environment; taxation; the nature of the investment: greenfield, joint venture or financial; and the sectors within which the activity is carried out: industrial, technology or services.

Key words: international investments, foreign direct investment, international competitiveness, multinational companies, market, trade liberalisation, business location, competition, promotion, fund raising, financing, Invest in Spain, ICEX.

JEL Classification: D24, F2, F21, F23, J38, L6, M16, P45.

GIBERT BOSCH, Arseni and MERINO CASTELLÓ, Anna

Market unity, a long-distance race

Abstract: The principles of better regulation applying to market union and free competition are virtually the same. Reiterating these principles is not a bad thing. However, to legislate on them several times does not necessarily increase their effectiveness. The main thing is for such principles to be applied in the drafting of the laws and regulations of the various administrations. The preliminary text of the Market Unity Guarantee draft bill obviously has its qualities and shortcomings. In this respect, it is important that the promoters of the legislation should themselves follow the principles of simplification that they proclaim and imitate those things that are seen to work in other countries with proven methodologies.

Keywords: market unity, competition, regulation, autonomous communities, State.

JEL Classification: H77, K20, L40.

LEÓN SANZ, Francisco José

Guaranteeing market unity

Abstract: The Market Unity Guarantee Draft Bill (APLGUM) is a significant novelty in the regulation of Spain's economic system. The APLGUM aims to assure market unity along the lines of Directive 2006/123/CE on services in the internal market. The APLGUM aims to attain the goal of market unity throughout the entire Spanish territory through the recognition of the freedom of access and exercise of the economic activity and the free movement of goods, services and productive factors. In order to assure such freedoms it establishes and provides for the principles of non discrimination, of minimal intervention by public administrations and of effectiveness throughout the entire Spanish national territory. It likewise provides for mechanisms to effectively guarantee market unity, including a new contentious-administrative appeal procedure. At the same

time, it promotes political cooperation and coordination structures through the creation of the Market Unity Council and the Market Unity Council Secretariat. The present paper aims to discuss the main novelties of the APLGUM and describe the approach followed by the APLGUM to implement the constitutional principle of market unity.

Key words: economic constitution, competition law, market unity, public administrations, National Markets and Competition Commission.

JEL Classification: K, K1, K10, K2, K21.

MÁS RODRÍGUEZ, Pilar and HERRERO GARCÍA, Carlos

The macroeconomic impact of the deepening of market unity

Abstract: The present document assesses the macroeconomic impact of the deepening of market unity deriving from the application of the Market Unity Guarantee Act. Said law aims to guarantee effective market unity, eliminate the existing market fragmentation and establish a more efficient regulatory model for economic activities, allowing the operation of economies of scale and removing existing barriers as a means of contributing to economic growth and employment. A dynamic general equilibrium model was used to simulate the impact of greater market unity. The results thus obtained point to positive impacts on economic activity and employment in the long term.

Key words: productivity, regulation, general equilibrium, shock.

JEL Classification: E20, E27, L51, L88, R10.

ORTIZ AGUILAR, María

The domestic inner market within the european union's single market in the strategy for economic growth

Abstract: The deepening of the European Union's Single Market is one of the essential tools of the EU2020 as a mechanism to promote recovery, economic growth and employment. The Single Market also represents a benchmark for the member States' structural reform commitments. An ambitious reform approach in the products and services markets is essential to fully benefit from the existing growth potential. The measures aimed at guaranteeing market union, based on a likewise ambitious application of the principles underpinning the development of the single market, should allow a reduction of structural rigidities, thereby removing unnecessary, unjustified and disproportionate constraints on economic activity and establishing a more efficient and modern economic regulation model that eliminates costs and barriers to economic growth and job creation.

Key words: European Union's Single Market, market unity, structural reforms, competitiveness and economic growth.

JEL Classification: F43, H77, K20, K49.

PLAZA LLORENTE, Jesús Manuel and RUFÍN MORENO, Ramón

Towards a new measurement of business innovation based on financial accounts

Abstract: The main innovation agents and their financial performance between 1996 and 2009 were studied using the Bank of Spain's Financial Accounts for the Spanish Economy. Three conclusions may be drawn from this analysis: first, the availability of accurate information on the financial instruments used by these agents enhances the understanding of the business dynamics of innovation; second, the information provided by the Bank of Spain shows a good explanatory potential of innovation for a greater level of disaggregation, which would allow, as the third conclusion, to carry out in-depth analyses based on this source of information.

Keywords: innovation, investment decisions, finance.

JEL Classification: G110, G200

SANZ VILLARROYA, Isabel; SANAÚ VILLARROYA, Jaime and PÉREZ y PÉREZ, Luis

Estimated regional growth models. Application to the Autonomous Community of Aragón

Abstract: In this work time series analysis techniques have been used to estimate three regional growth models, based on the Solow model. Among the results obtained for Aragón it is worth highlighting, on the one hand, the existence of a long-term equilibrium relation between production level, approximated by the GVA, work, and physical and human capital; the coefficients were found to be statistically significant and in accordance with theory. And on the other hand, that Aragón showed a significant negative break in the growth trend since 1992.

Key words: economic growth, physical capital, human capital, employment, time series analysis, Aragón.

JEL Classification: C51, E23, O11, O47.

VICENTE RUIZ, María Dolores

The need for administrative cooperation to make market unity an effective reality

Abstract: The Market Unity Guarantee Draft Bill gives a positive dimension to the definitions of the principles of cooperation and mutual trust underpinning the relations between the Public Administrations in a territorially decentralised state from a twofold perspective: ex ante activity, essentially involving both organic and functional cooperation, as evidenced by the legislation drafting process, the heightening of efforts in sectoral conferences and the creation of the Council for Market Unity; and ex post activity on the part of the

Administrations, involving improved use of cooperation instruments such as the integration and exchange of information on economic operators and the reinforcement of administrative cooperation to defend the interests of economic operators facing constraints to their freedom of establishment or movement.

Key words: cooperation, mutual trust, sectoral conference, Council for Market Unity, exchange of information, point of contact.

JEL Classification: D02, D03, D40, D73, K23, O43.

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

SUSCRIPCIÓN ANUAL

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO)			
	ESPAÑA 1 año	**UNIÓN EUROPEA 1 año**	**RESTO DEL MUNDO 1 año**
SUSCRIPCIÓN	75,00	90,00	90,00
Gastos de envío España	7,08	30,12	48,30
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	3,28		
TOTAL	**85,36**	**120,12**	**138,30**

EJEMPLARES SUELTOS

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	**UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar**	**RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar**
NÚMERO SUELTO	15,00	20,00	20,00
Gastos de envío España	1,18	5,02	8,05
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,65		
TOTAL	**16,83**	**25,02**	**28,05**

DATOS

Nombre y apellidos .....
Empresa .....
Domicilio .....
D.P. ..... Población .....
N.I.F. .....
Teléf. ..... Fax .....
E-mail .....

Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Economía y Competitividad IBERCAJA. Callé Alcalá, 29. Madrid (España)
Código cuenta cliente:
2085-9252-07-0330598330

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS, INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

Suscripciones y ventas por correspondencia:
Paseo de la Castellana, 162, 8.ª planta. 28046 Madrid. Teléfono 91 583 55 07

Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad
DistribuciónPublicaciones@mineco.es

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. Los artículos enviados para su publicación en ***Información Comercial Española. Revista de Economía*** deberán contener *material original* no publicado ni presentado para su publicación en otro medio de difusión.

2. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico: revistasice.sscc@comercio.mineco.es. Todos los trabajos recibidos serán sometidos, para su aceptación, a *evaluación externa anónima.*

3. En la primera página se hará constar el nombre y dos apellidos, la fecha de conclusión del trabajo, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezcan sus datos.

4. La extensión del trabajo no deberá superar los 25 folios DIN A-4, incluidos cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Los trabajos se escribirán a doble espacio en letra de tamaño 12. Las páginas irán numeradas correlativamente.

5. Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, de no más de 100 palabras, en el que se reflejen los elementos más importantes tratados en él. Se acompañarán de varias palabras clave y de la notación relativa a la clasificación por material del *Journal of Economic Literature (JEL),* para facilitar su inclusión y posterior recuperación en la *Base de Datos del ICE (BDICE).* La clasificación JEL puede consultarse en *www.revistasice.com.*

6. Los cuadros y gráficos irán numerados correlativamente y contendrán un título suficientemente explicativo y las fuentes de los datos mostrados. Los gráficos deberán tener la suficiente calidad técnica para ser reproducidos directamente. A lo largo del texto, deberá indicarse el lugar exacto en que ha de insertarse cada gráfico o cuadro.

7. Al final del texto, aparecerá la lista de referencias bibliográficas, numeradas correlativamente y con el siguiente formato:

Libros (1) Apellidos e inicial del nombre de todos los autores; (2) año de publicación; (3) título completo; (4) edición; (5) lugar de publicación; (6) editorial. Ej.: CARREAU, D.; FLORY, T. y JUILLARD, P. (1990): *Droit Economique International,* 3.ª edición, París, LGDJ.

Artículos (1) Apellidos e inicial del nombre de todos los autores; (2) año de publicación; (3) título completo del artículo citado; (4) nombre de la publicación; (5) fascículo y/o volumen; (6) fecha de publicación; (7) páginas; (8) lugar de publicación. Ej.: VIÑALS, J. (1983): «El desequilibrio del sector exterior en España; una perspectiva macroeconómica», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* número 604, diciembre, páginas 27-35, Madrid.

Se incluirán únicamente las referencias utilizadas en la elaboración del trabajo.

8. Los *anexos* se insertarán tras la bibliografía. Deberán llevar un título y una breve explicación del contenido.

9. *ICE* no se solidariza con las opiniones expuestas en los artículos publicados, cuya responsabilidad corresponde a los autores.

10. *ICE* retiene todos los derechos de reproducción de los artículos editados, aunque tiene como práctica habitual autorizar su reproducción siempre que se cite la publicación y se cuente con el permiso del autor. La autorización deberá solicitarse por escrito a la Redacción de ***Información Comercial Española.***

Revista de Economía

ICE

Información Comercial Española

Ministerio de Economía y Competitividad

00871

9 770019 977006

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL