

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Núm. 3145

ABRIL de 2022

**ICE**

BOLETÍN  
ECONÓMICO



# El comercio exterior ante el escenario de 2022

## La COVID-19 en la Encuesta Anual Laboral

## En preparación

- El sector exterior en 2021

Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos en los artículos de esta publicación son los de los autores y no representan opiniones oficiales de la Secretaría de Estado de Comercio, con las que no tienen por qué coincidir necesariamente

### MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3145

#### Director

Bernardo Hernández San Juan

#### Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

#### Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

**Consejo de Redacción:** Iria Álvarez Besteiro, Antonio M<sup>a</sup> Ávila Álvarez, Fernando Ballesterero Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M<sup>a</sup> Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Francesc Granell Trias, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres y Marta Valero San Paulo.

**Redacción:** María José Ferreras Álvarez y Ana Belén Rodríguez Rodríguez.

**Logo y diseño general:** Manuel A. Junco.

**Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. [www.revistas/ICE.com](http://www.revistas/ICE.com)

**Distribución y suscripciones:** 91 349 43 35, [CentroPublicaciones@mincotur.es](mailto:CentroPublicaciones@mincotur.es)

El Boletín Económico de ICE se encuentra en las siguientes bases bibliográficas: CARHUS PLUS+, CIRC, DIALNET, DICE, DULCINEA, EBSCO, ISOC, Journal Scholar Metrics, MIAR y REBIUN.

Editor: S. G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Diseño de cubierta: Fernando Fuentes

Composición y maquetación: SAFEKAT, SL

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel:

Exterior: estucado brillo ecológico (150 g)

Interior: offset ecológico FSC/TCF (80 g)

ECPMINCOTUR: 1.<sup>a</sup> ed./200/0422

PVP: 7€ + IVA

DL: M 30-1958

NIPO: 112-19-006-3

e-NIPO: 112-19-007-9

ISSN: 0214-8307

e-ISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://cpage.mpr.gob.es/>



## S U M A R I O

|   |           |   |
|---|-----------|---|
|   |           | <b>En portada</b>   |
| Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial | <b>3</b>  | Las perspectivas del comercio exterior ante el escenario internacional de 2022                            |
|   |           | <b>Colaboraciones</b>   |
| Miguel Fernández Díez   | <b>23</b> | La COVID-19 en la Encuesta Anual Laboral. Un sismógrafo para la flexibilidad interna de las empresas      |
| Antonio Moreno-Torres Gálvez  | <b>39</b> | Aplicaciones regulatorias de la contabilidad analítica  |
| Joaquín López Vallés  | <b>61</b> | Municipios y competencia: un proyecto de la CNMC para fomentar la mejora de la intervención pública local |





*Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial\**

## **LAS PERSPECTIVAS DEL COMERCIO EXTERIOR ANTE EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE 2022**

El año 2021 ha sido un año de recuperación para el comercio exterior español, tras el fuerte impacto de la crisis sanitaria en 2020. Esta recuperación, centrada en la exportación de bienes y de servicios no turísticos y más limitada en los servicios turísticos, se ha producido en un marco internacional sometido a diversas perturbaciones. Entre ellas, cabe destacar la aplicación del nuevo marco de relaciones comerciales entre Reino Unido y la UE, desde principios de 2021; la aparición de cuellos de botella en el aprovisionamiento que ha condicionado la evolución de la actividad económica y comercial y, en sentido positivo, el levantamiento de los aranceles a la exportación de determinados productos españoles que se establecieron como consecuencia del caso Airbus. Para el año 2022, estos acontecimientos seguirán teniendo efectos y, además, el sector exterior deberá afrontar el impacto derivado de la invasión de Ucrania. Nuestro sector exportador ha mostrado una elevada resiliencia frente a estas perturbaciones. En particular, la base exportadora, haciendo uso de los instrumentos de apoyo a la internacionalización y de las medidas específicas diseñadas para afrontar la pandemia, ha continuado aumentando y los flujos de comercio de bienes han superado los niveles previos a la crisis sanitaria. Ante los nuevos desafíos que se presentan en 2022 los instrumentos de apoyo a la internacionalización y de política comercial deben adaptarse para continuar acompañando eficazmente a las empresas.

**Palabras clave:** comercio exterior, internacionalización, exportadores regulares, COVID-19, Brexit, abastecimiento, guerra, Airbus, guerra de Ucrania.

**Clasificación JEL:** F13, F14.

### **1. Introducción**

En el año 2021 el comercio exterior español ha seguido una evolución favorable, ha superado los efectos de la crisis sanitaria y ha mostrado una elevada capacidad de adaptación frente a perturbaciones en el escenario económico y

comercial internacional. Esta evolución se ha producido en un contexto internacional no exento de riesgos, que han aumentado en 2022, ante la invasión rusa de Ucrania.

El comercio exterior español ha mostrado una notable capacidad de adaptación a este entorno y cuenta con fortalezas, entre las que destaca la ampliación de la base exportadora, para afrontar los desafíos de 2022. La política de soporte a la internacionalización deberá continuar apoyando a las empresas en estos esfuerzos. ▷

---

\* Secretaría de Estado de Comercio.  
Versión de abril de 2022.  
<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3145.7374>

En este artículo se analiza la evolución del comercio exterior en 2021 y sus perspectivas ante el año 2022. En el epígrafe 2 se estudia el entorno internacional, profundamente alterado a inicios de 2022 por la invasión de Ucrania. El epígrafe tercero se dedica al examen de la evolución del comercio exterior español en 2021, en el que se han recuperado los niveles de flujos comerciales previos a la pandemia. En el epígrafe 4 se analizan las perturbaciones más importantes que han afectado al comercio exterior español en 2021 y en los inicios de 2022. Se incluye el establecimiento del nuevo marco comercial entre Reino Unido y la Unión Europea (UE), los problemas derivados de los cuellos de botella en los suministros internacionales, los efectos de los aranceles establecidos en el marco del conflicto Airbus y su suspensión, y el análisis del riesgo derivado de la guerra de Ucrania. El epígrafe 5 revisa la evolución de la base exportadora, una de las principales fortalezas del sector exterior español, en el marco de estas perturbaciones. Finalmente, se resumen las principales conclusiones y recomendaciones para la política comercial frente a los desafíos que será necesario afrontar en 2022.

## 2. El entorno internacional marcado por la incertidumbre

La guerra de Ucrania y su impacto económico suponen una profunda alteración del entorno económico y comercial internacional. En el año 2021 se observó una recuperación, tras el fuerte impacto económico de la COVID-19 en el ejercicio anterior. Las previsiones iniciales sobre el crecimiento de la economía mundial en 2022 apuntaban a una continuidad en la senda de recuperación iniciada el año 2021, aunque a ritmos más moderados. La invasión

de Ucrania por parte de Rusia determinará una revisión en profundidad de este escenario.

Se estima que la actividad económica mundial creció en términos reales en torno al 5,9% en 2021, frente al descenso del 3,1% observado en 2020. Para el año 2022, antes de estallar la guerra, las previsiones económicas apuntaban a una continuidad del proceso de recuperación, si bien a un ritmo más moderado. Así, el Fondo Monetario Internacional (FMI) preveía un crecimiento de la economía mundial del 4,4% en 2022, 1,5 puntos porcentuales (p.p.) inferior al de 2021 (Cuadro 1).

CUADRO 1  
ESTIMACIÓN Y PREVISIONES DEL FMI EN ENERO DE 2022  
(Tasas de variación interanual)

|   | 2021       | 2022       | 2023       |
|---|------------|------------|------------|
| <b>Producto mundial</b> .....                 | <b>5,9</b> | <b>4,4</b> | <b>3,8</b> |
| Economías avanzadas.....                      | 5,0        | 3,9        | 2,6        |
| Zona euro.....                                | 5,2        | 3,9        | 2,5        |
| España.....                                   | 4,9        | 5,8        | 3,8        |
| Alemania.....                                 | 2,7        | 3,8        | 2,5        |
| Francia.....                                  | 6,7        | 3,5        | 1,8        |
| Italia.....                                   | 6,2        | 3,8        | 2,2        |
| Estados Unidos.....                           | 5,6        | 4,0        | 2,6        |
| Japón.....                                    | 1,6        | 3,3        | 1,8        |
| Reino Unido.....                              | 7,2        | 4,7        | 2,3        |
| Econom. emergentes y en desarrollo            | 6,5        | 4,8        | 4,7        |
| Asia.....                                     | 7,2        | 5,9        | 5,8        |
| China.....                                    | 8,1        | 4,8        | 5,2        |
| Europa.....                                   | 6,5        | 3,5        | 2,9        |
| América Latina y el Caribe.....               | 6,8        | 2,4        | 2,6        |
| Oriente Medio y Asia Central.....             | 4,2        | 4,3        | 3,6        |
| África Subsahariana.....                      | 4,0        | 3,7        | 4,0        |
| <b>Com. de bienes y servicios (vol.).....</b> | <b>9,3</b> | <b>6,0</b> | <b>4,9</b> |

Fuente: FMI (2022). WEO update January 2022.

Estas previsiones, publicadas en el mes de enero<sup>1</sup>, corrigieron a la baja las realizadas en otoño, como resultado, principalmente, del empeoramiento de las perspectivas en las dos principales economías mundiales: Estados ▷

<sup>1</sup> En la fecha de redacción de este artículo, las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI de abril de 2022 aún no se habían publicado.

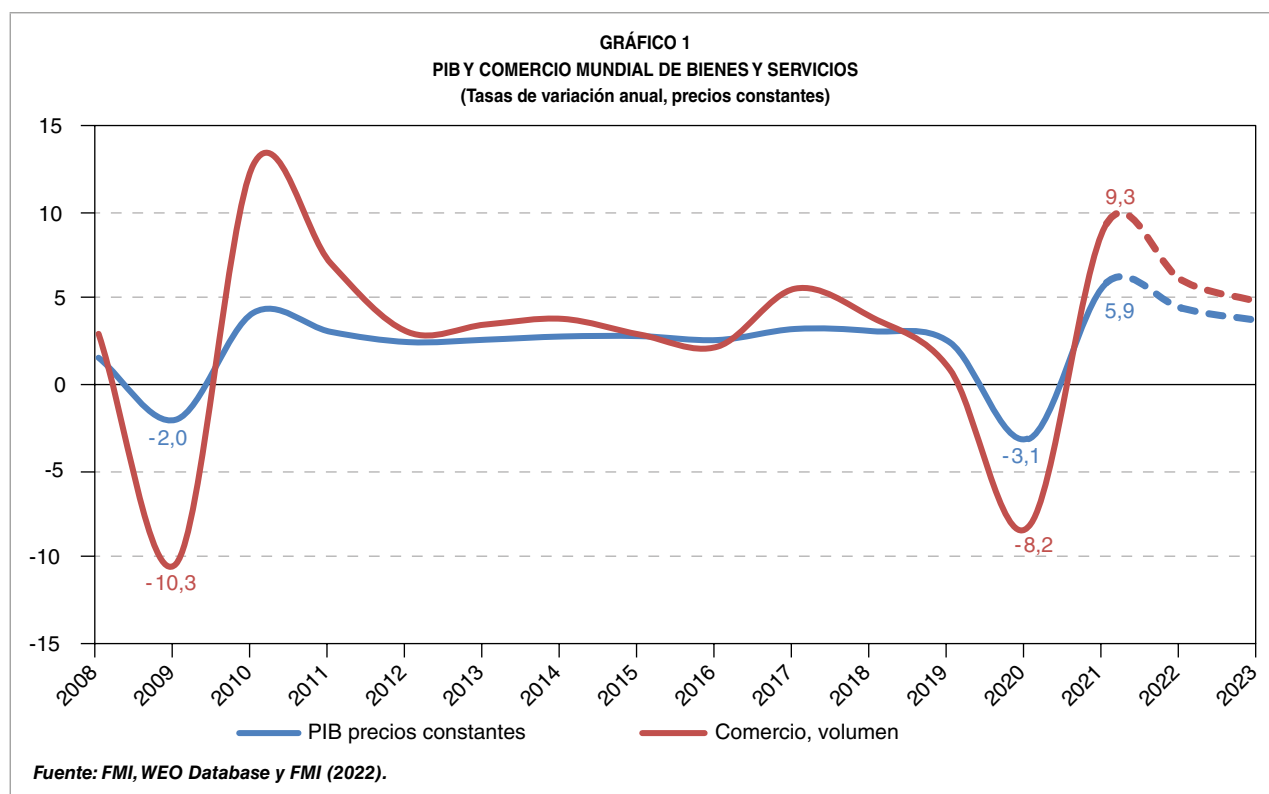
Unidos y China. En Estados Unidos, el papel menos expansivo de lo previsto de la política fiscal, ante las dificultades para aprobar el programa Built Back Better, la orientación menos laxa de la política monetaria y la persistencia de dificultades en los suministros dieron lugar a una corrección a la baja de 1,2 p.p. en el crecimiento esperado. En China, las dificultades de financiación del sector inmobiliario, junto a la expansión de la variante ómicrom de la COVID-19, ante la que las autoridades chinas mantienen una política de tolerancia cero, que conlleva un fuerte impacto económico, resultaron en una moderación de 0,8 p.p. en las perspectivas de crecimiento (FMI, 2022).

El escenario central apuntaba a una intensificación del ritmo de crecimiento en el segundo semestre del año, una vez superadas algunas de las tensiones iniciales, y a una moderada aceleración para 2023. Este escenario estaba, no obstante, sujeto a riesgos a la baja, derivados de la

posible aparición de nuevas variantes de la COVID-19 o de la persistencia de tensiones inflacionistas que podrían dar lugar a un endurecimiento de las condiciones monetarias.

En sintonía con la moderación del ritmo de crecimiento de la actividad, se anticipaba también una desaceleración de los intercambios comerciales, aunque con avances superiores a los del PIB mundial, como reflejo de la continuidad del proceso de apertura al exterior de las economías. Así, tras la fuerte recuperación registrada por el comercio mundial de bienes y servicios en 2021, con un aumento del 9,3% en términos reales, se anticipaban tasas del 6,0% y del 4,9% para los años 2022 y 2023 (Gráfico 1).

La invasión de Ucrania por Rusia altera en profundidad este escenario. Aunque las dos economías directamente implicadas en el conflicto tienen un peso relativamente reducido en la economía mundial (suponen en torno al 2% del PIB y el comercio mundiales), tienen una ▷



importancia elevada como suministradoras de determinadas materias primas, entre las que se incluyen el trigo, el maíz, los fertilizantes, el gas natural, el petróleo y algunos minerales. Los precios de algunas de estas materias primas han experimentado fuertes incrementos desde el estallido del conflicto (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2022a).

Las tensiones inflacionistas serán una de las principales vías por las que la guerra de Ucrania afecte a la economía mundial. Resulta prematuro realizar estimaciones de este impacto, que, en buena medida, dependerá de la duración e intensidad de la guerra, de la repercusión de las sanciones que se están imponiendo a Rusia y de la respuesta de las autoridades económicas en las distintas áreas geográficas ante las tensiones que comienzan a aparecer. Cabe esperar, en este sentido, un endurecimiento de la orientación de las políticas monetarias, con efectos negativos sobre el crecimiento de la actividad y el comercio.

No obstante, y a título ilustrativo, en el Gráfico 2 se presentan los principales resultados de un ejercicio de simulación económica realizado por la OCDE que revela que la zona euro resultaría particularmente afectada por su mayor dependencia, sobre todo energética, de las economías rusa y ucraniana (OCDE, 2022a). Para realizar la simulación, se asume que los fuertes crecimientos de los precios de la energía y de las materias primas, así como las alteraciones en los mercados financieros, que se han observado desde el inicio del conflicto se mantienen durante, al menos, un año y que, como resultado de la guerra y de las sanciones económicas, la demanda interna en Rusia y Ucrania desciende en torno al 15% y al 40%, respectivamente. Partiendo de estos supuestos, se estima un impacto negativo del 1,1% del PIB mundial, con relación al escenario base, que

será más intenso en la zona euro, donde podría alcanzar el 1,4%. Este impacto negativo en el PIB vendría acompañado de un impacto positivo en los precios, que, con relación al escenario base, aumentarían en el mundo en torno al 2,5% y en la zona euro en torno al 2,0%.

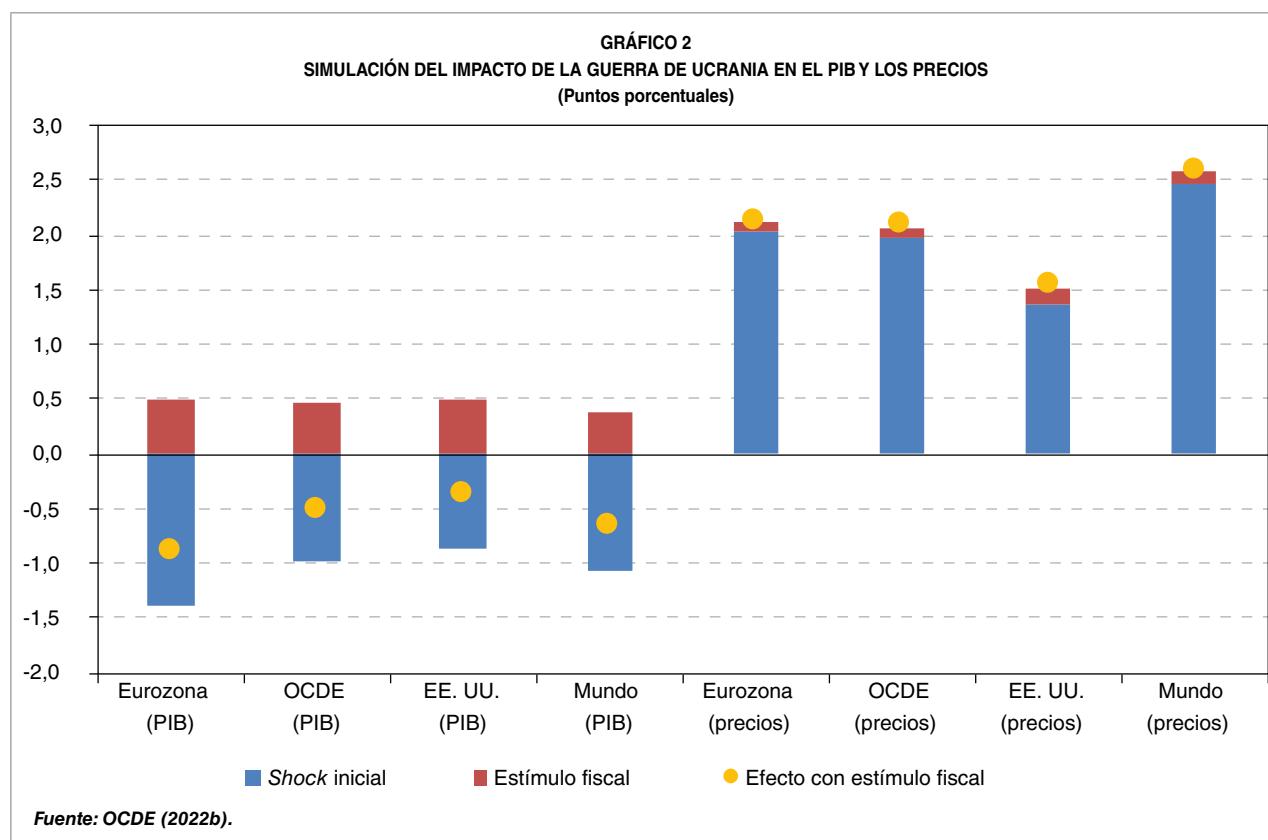
El ejercicio de simulación también revela que una respuesta fiscal expansiva podría atenuar en cierta medida el impacto negativo de la guerra sobre la economía. Así, asumiendo un incremento del gasto público del 0,5% del PIB en las economías de la OCDE, se compensaría prácticamente un tercio del impacto negativo en el PIB (tanto en el mundo como en la zona euro), con un coste moderado en términos de inflación (un incremento de 0,1 p.p. sobre el impacto inicialmente previsto en ambas regiones).

En suma, la evolución de la actividad económica y del comercio internacionales en 2022 se desarrollará en un escenario de elevada incertidumbre, asociada a los efectos económicos de la guerra de Ucrania. Cabe esperar un deterioro de los ritmos de crecimiento con relación a las previsiones iniciales, que afectará especialmente a las economías europeas. La magnitud de este deterioro dependerá de la extensión del conflicto, de la capacidad para sustituir importaciones de productos energéticos y materias primas procedentes de Rusia y Ucrania por productos de otros orígenes, del efecto de las sanciones comerciales y de las medidas de política económica que se adopten para paliar el impacto.

### **3. La recuperación del sector exterior español**

En sintonía con la recuperación de la actividad y el comercio internacionales, el año 2021 fue un año de recuperación para el sector ▷





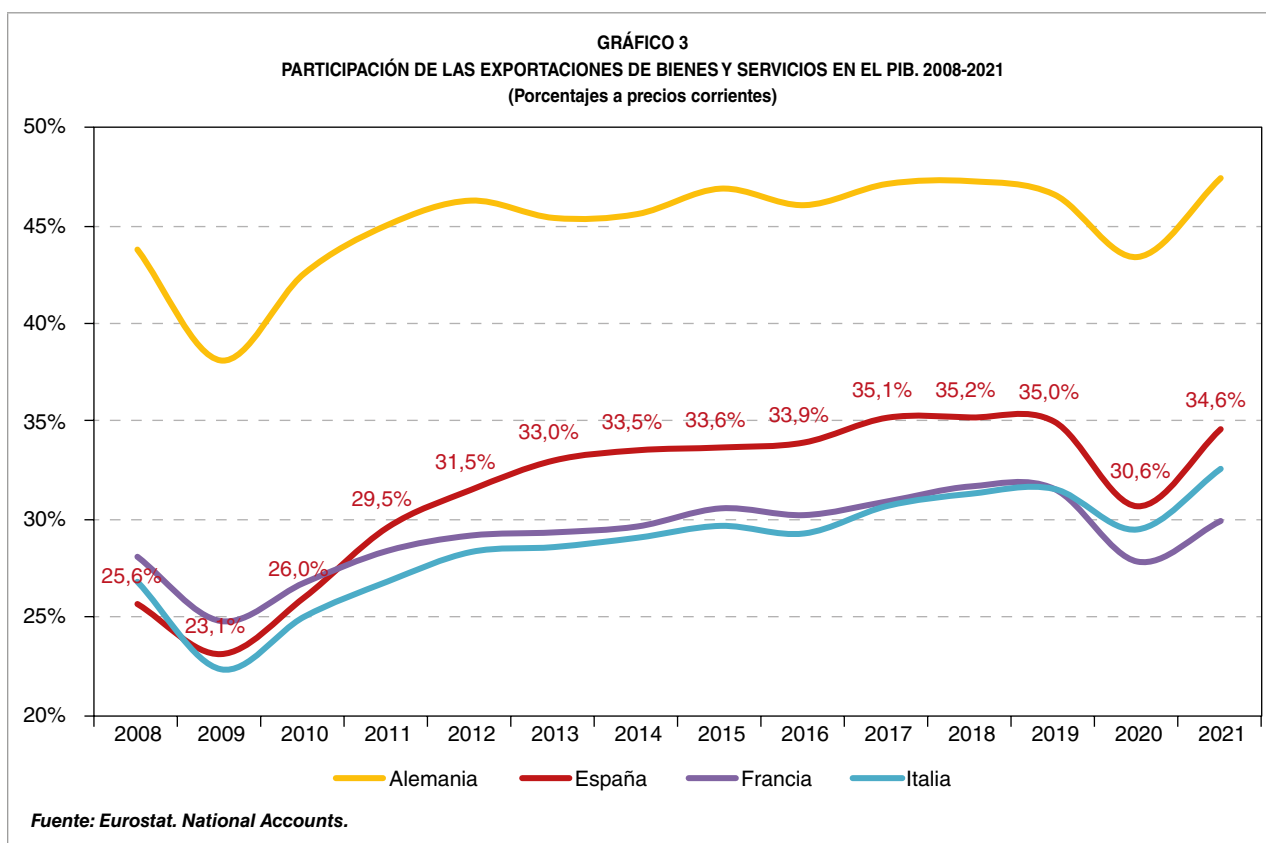
exterior español, tras el impacto de la pandemia COVID-19 durante 2020. El comercio internacional de bienes y de servicios no turísticos recuperó los niveles previos a la pandemia. El comercio de servicios turísticos, que acusó en mayor medida el impacto de la crisis sanitaria y de las restricciones a la movilidad, registró una notable recuperación, aunque se sitúa aún en niveles inferiores a los de 2019.

En el año 2021, la participación de las exportaciones de bienes y servicios españolas en el PIB ha recuperado prácticamente el nivel previo a la crisis sanitaria. Las principales economías europeas han registrado una evolución similar, confirmando la recuperación del comercio exterior de los efectos de la crisis sanitaria (Gráfico 3).

La crisis sanitaria y, en especial, las restricciones a la movilidad de las personas, dieron lugar, en el año 2020, a un descenso de esta

ratio, que se llegó a situar en el 30,6% del PIB, 4,4 p.p. por debajo del nivel contabilizado en el ejercicio precedente. Este descenso afectó a las exportaciones de bienes, a los ingresos por ventas de servicios no turísticos y, con especial intensidad, a los ingresos asociados a los servicios turísticos. En efecto, la crisis sanitaria tuvo un notable impacto en los ingresos por turismo, especialmente sensibles a los efectos de las restricciones a la movilidad (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021a).

En el año 2021, la participación ha ascendido al 34,6% del PIB, sólo 0,4 p.p. por debajo del nivel registrado en 2019, antes de la crisis sanitaria. En Alemania e Italia se ha observado una evolución similar, con participaciones de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB en 2021 que superan a las observadas en 2019. En Francia la evolución ha producido ▷

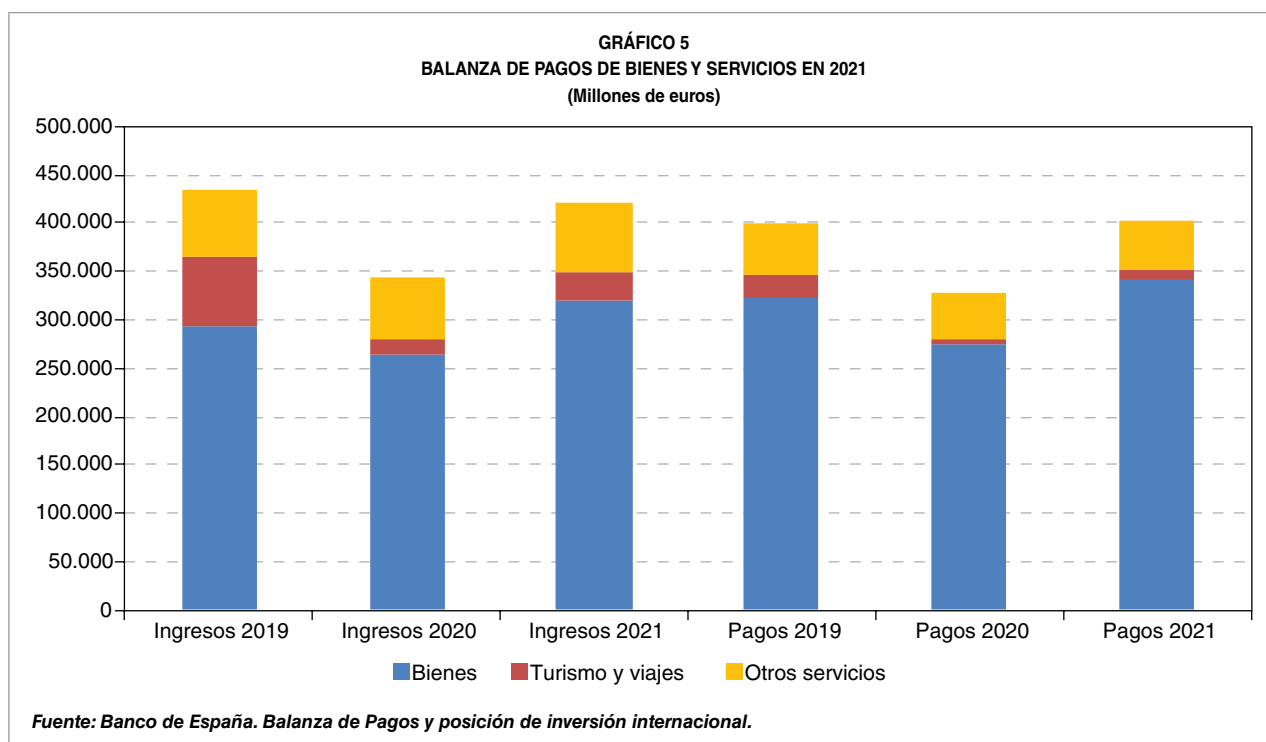
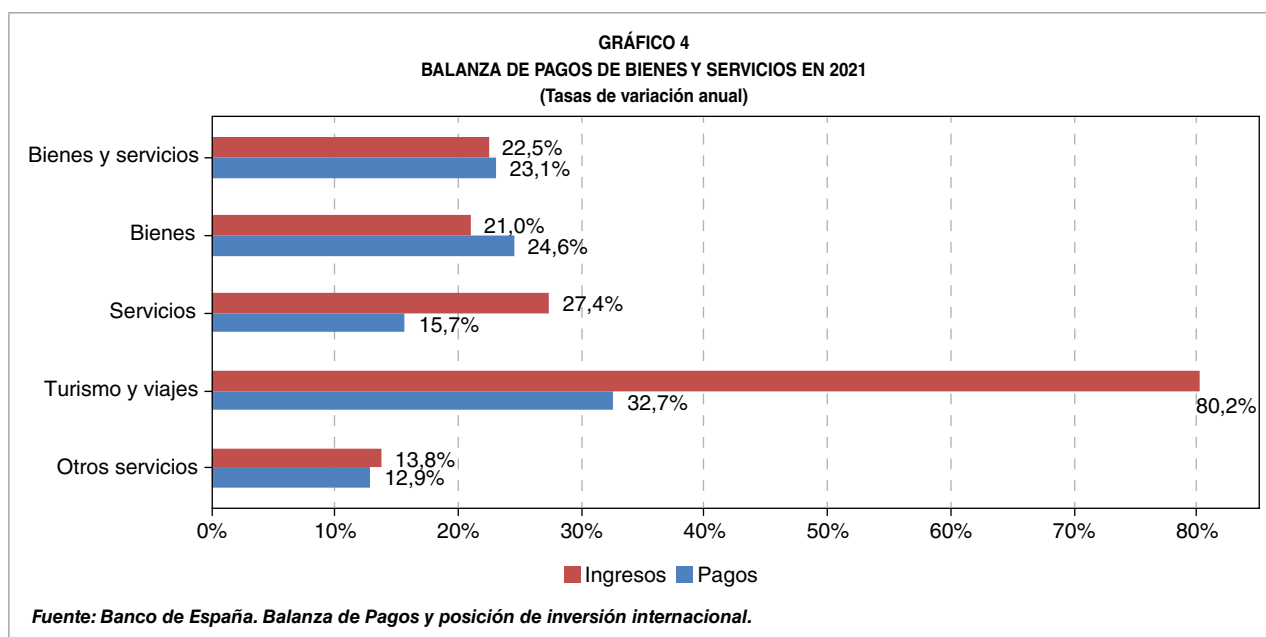


una recuperación de esta ratio de menor intensidad y persiste un diferencial de 1,6 p.p. con relación al nivel registrado en 2019.

La recuperación de los flujos de comercio internacional de bienes y servicios españoles durante el año 2021 se ha registrado tanto en la vertiente exportadora como en la importadora, como reflejo de la recuperación general de la actividad económica. El crecimiento se ha constatado tanto en el comercio de bienes como en el de servicios y, dentro de estos, en los servicios turísticos y no turísticos. Conviene destacar, no obstante, que, pese a la mejora de 2021, los ingresos y pagos correspondientes a la rúbrica de turismo y viajes son aún sensiblemente inferiores a los niveles previos a la crisis sanitaria.

Así, en 2021 se han contabilizado aumentos del 22,5% en los ingresos por comercio internacional de bienes y servicios y del 23,1%

en los pagos (Gráfico 4). Esta evolución ha permitido que los ingresos se sitúen tan solo un 3,3% por debajo de los correspondientes a 2019, el año previo a la pandemia, y que los pagos superen en un 1,0% a los de dicho ejercicio (Gráfico 5). Las tasas de crecimiento más elevadas corresponden a la rúbrica de turismo y viajes, con un aumento del 80,2% en los ingresos y del 32,7% en los pagos, que, sin embargo, no han llegado a compensar las caídas de 2020. Así, los ingresos por turismo y viajes en 2021 son aún un 59,0% inferiores a los correspondientes a 2019 y los pagos, un 59,5%. Por el contrario, los aumentos del 21,0% en los ingresos por exportaciones de bienes y del 24,6% en los pagos por importaciones han permitido que ambas rúbricas superen los niveles alcanzados en 2019. En el caso de los servicios no turísticos, el crecimiento del 27,4% en los ingresos los ha situado también por ▷



encima de los niveles prepandemia. En el caso de los pagos, el aumento ha sido más moderado, del 15,7%, y su nivel ha sido en 2021 un 1,0% inferior al registrado en 2019.

El análisis del comercio exterior de bienes revela una continua recuperación de los flujos,

tanto de exportaciones como de importaciones, a lo largo de 2021. Esta recuperación está siendo generalizada, tanto sectorial como geográficamente.

La evolución mensual de los flujos de comercio de bienes confirma la continuidad de ▷

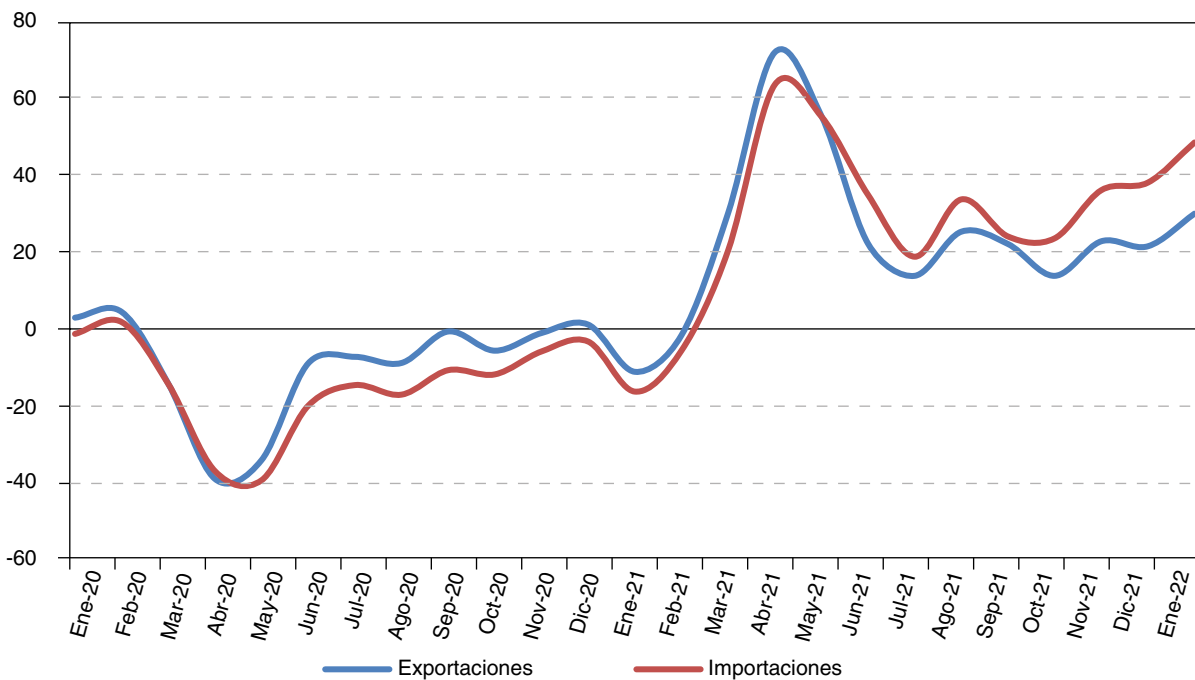
la recuperación desde los primeros meses del año (Gráfico 6). Desde febrero, las exportaciones superan el nivel prepandemia. Las tasas de variación anual más elevadas (71,8% para las exportaciones y 63,9% para las importaciones) se alcanzaron hacia el mes de abril, coincidiendo con los meses de confinamiento de 2020, en los que los flujos de comercio exterior se vieron negativamente afectados. En los meses posteriores, tanto las exportaciones como las importaciones han continuado creciendo a tasas interanuales elevadas, aunque más moderadas. A partir del mes de junio de 2021 se observa un crecimiento interanual de las importaciones superior al de las exportaciones. Esta evolución refleja, al menos parcialmente, el incremento de los precios de los productos energéticos, que tienen un mayor peso en las importaciones.

El análisis geográfico del comercio de bienes revela que la recuperación, tanto de las

exportaciones como de las importaciones españolas, ha sido generalizada. Conviene señalar que más de la mitad del crecimiento de las exportaciones de bienes se apoya en la evolución de las destinadas a la zona euro (Cuadro 2).

Así, en la vertiente exportadora, han destacado los aumentos del 22,8% en las exportaciones de bienes destinados a América del Norte y del 22,2% en los destinados a Europa. Dentro de estas regiones, ha sido especialmente intenso el crecimiento de las exportaciones de bienes a América Latina, donde se ha registrado una tasa del 26,1%, y a la zona euro, nuestro principal mercado de exportación, con un aumento del 24,3%, que explica 12,9 p.p. del aumento total de las exportaciones de bienes (21,2%). Las exportaciones a otras regiones geográficas han registrado también crecimientos positivos, aunque algo más moderados, con tasas del 13,8% en las ▷

GRÁFICO 6  
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES 2020-2022  
(Tasas de variación anual)



Fuente: Web Datacomex de la Secretaría de Estado de Comercio con datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria.

CUADRO 2  
COMERCIO EXTERIOR EN 2021: DESGLOSE POR ÁREAS GEOGRÁFICAS

| Área geográfica                        | Exportaciones |             |             | Importaciones |             |             |
|--|---------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|
|  | % total       | TVA (%)*    | Contrib.**  | % total       | TVA (%)*    | Contrib.**  |
| <b>Europa</b> .....                    | <b>73,6</b>   | <b>22,2</b> | <b>16,2</b> | <b>60,2</b>   | <b>23,0</b> | <b>14,1</b> |
| <b>Unión Europea</b> .....             | <b>61,8</b>   | <b>23,8</b> | <b>14,4</b> | <b>49,9</b>   | <b>20,1</b> | <b>10,4</b> |
| <b>Zona euro</b> .....                 | <b>54,5</b>   | <b>24,3</b> | <b>12,9</b> | <b>42,4</b>   | <b>20,7</b> | <b>9,1</b>  |
| Alemania.....                          | 10,2          | 9,6         | 1,1         | 11,2          | 12,1        | 1,5         |
| Francia.....                           | 15,9          | 19,7        | 3,2         | 10,0          | 19,7        | 2,0         |
| Italia.....                            | 8,4           | 29,8        | 2,3         | 6,6           | 27,0        | 1,8         |
| Portugal.....                          | 7,9           | 25,7        | 1,9         | 4,0           | 26,6        | 1,0         |
| <b>Resto UE</b> .....                  | <b>7,3</b>    | <b>20,3</b> | <b>1,5</b>  | <b>7,4</b>    | <b>16,6</b> | <b>1,3</b>  |
| <b>Resto Europa</b> .....              | <b>11,8</b>   | <b>14,2</b> | <b>1,8</b>  | <b>10,4</b>   | <b>39,4</b> | <b>3,7</b>  |
| Reino Unido.....                       | 5,9           | 10,6        | 0,7         | 2,5           | -7,8        | -0,3        |
| Turquía.....                           | 1,7           | 28,9        | 0,5         | 2,4           | 31,9        | 0,7         |
| <b>América</b> .....                   | <b>10,1</b>   | <b>22,8</b> | <b>2,3</b>  | <b>10,7</b>   | <b>26,2</b> | <b>2,8</b>  |
| <b>América del Norte</b> .....         | <b>5,3</b>    | <b>19,5</b> | <b>1,1</b>  | <b>5,6</b>    | <b>24,1</b> | <b>1,4</b>  |
| Estados Unidos.....                    | 4,7           | 21,1        | 1,0         | 5,0           | 21,6        | 1,1         |
| <b>América Latina</b> .....            | <b>4,6</b>    | <b>26,1</b> | <b>1,2</b>  | <b>4,9</b>    | <b>30,7</b> | <b>1,5</b>  |
| Brasil.....                            | 0,8           | 14,9        | 0,1         | 1,4           | 31,7        | 0,4         |
| México.....                            | 1,3           | 28,1        | 0,3         | 1,4           | 34,8        | 0,4         |
| <b>Asia</b> .....                      | <b>8,9</b>    | <b>13,8</b> | <b>1,3</b>  | <b>20,6</b>   | <b>22,0</b> | <b>4,6</b>  |
| <b>Asia (exc. Oriente Medio)</b> ..... | <b>6,6</b>    | <b>14,2</b> | <b>1,0</b>  | <b>18,5</b>   | <b>19,2</b> | <b>3,7</b>  |
| China.....                             | 2,7           | 6,0         | 0,2         | 10,2          | 18,8        | 2,0         |
| Japón.....                             | 0,9           | 16,6        | 0,2         | 0,9           | 2,0         | 0,0         |
| <b>Oriente Medio</b> .....             | <b>2,4</b>    | <b>12,7</b> | <b>0,3</b>  | <b>2,2</b>    | <b>51,6</b> | <b>0,9</b>  |
| Arabia Saudí.....                      | 0,6           | 9,9         | 0,1         | 0,9           | 29,8        | 0,2         |
| <b>África</b> .....                    | <b>5,8</b>    | <b>18,5</b> | <b>1,1</b>  | <b>8,1</b>    | <b>46,5</b> | <b>3,2</b>  |
| Marruecos.....                         | 3,0           | 28,7        | 0,8         | 2,1           | 14,7        | 0,3         |
| <b>Oceanía</b> .....                   | <b>0,6</b>    | <b>9,6</b>  | <b>0,1</b>  | <b>0,3</b>    | <b>50,3</b> | <b>0,1</b>  |
| Australia.....                         | 0,5           | 9,9         | 0,1         | 0,2           | 86,5        | 0,1         |
| <b>Otros</b> .....                     | <b>1,0</b>    | <b>34,0</b> | <b>0,3</b>  | <b>0,0</b>    | <b>49,2</b> | <b>0,0</b>  |
| <b>Total comercio declarado</b> .....  | <b>100,0</b>  | <b>21,2</b> | <b>21,2</b> | <b>100,0</b>  | <b>24,8</b> | <b>24,8</b> |

\* A efectos de cálculo de variación interanual, la comparación se hará con los datos provisionales de 2019.

\*\* Contrib.: contribución a la tasa de variación anual de las exportaciones/importaciones totales, en puntos porcentuales.

Fuente: S. G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria.

destinadas a Asia, del 18,5% en África y del 9,6% en Oceanía. En la vertiente importadora, destacan los crecimientos de las compras procedentes de Oceanía (50,3%) y África (46,5%), aunque también ha sido elevado el dinamismo de las originadas en América (26,2%), Europa (23,0%) y Asia (22,0%). Dentro de Asia, es conveniente destacar el aumento del 51,6% en las importaciones procedentes de Oriente Medio, entre las que las de productos energéticos, con un notable efecto precio, tienen especial relevancia.

El análisis de la evolución del comercio de bienes por sectores muestra que la recuperación, aunque está siendo generalizada, se está produciendo a distintos ritmos (Cuadro 3). En algunos casos se ha observado la persistencia de tendencias asociadas a la crisis sanitaria, como el elevado dinamismo del comercio internacional de productos químicos y, especialmente, de medicamentos (impulsado por la extensión de la vacunación) o las mayores dificultades que están experimentando algunos sectores asociados a la movilidad (como vehículos o ▷

**CUADRO 3**  
**COMERCIO EXTERIOR EN 2021: DESGLOSE POR SECTORES**

| Sector                               | Exportaciones |             |             | Importaciones |             |             |
|--------------------------------------|---------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|
|                                      | % total       | TVA (%)*    | Contrib.**  | % total       | TVA (%)*    | Contrib.**  |
| Alimentación, bebidas y tabaco.....  | 18,0          | 11,1        | 2,2         | 11,5          | 16,5        | 2,0         |
| Productos energéticos.....           | 6,7           | 70,0        | 3,3         | 13,6          | 72,3        | 7,1         |
| Materias primas.....                 | 2,6           | 37,1        | 0,9         | 3,6           | 47,1        | 1,5         |
| Semimanufacturas no químicas.....    | 11,2          | 34,3        | 3,5         | 7,7           | 38,7        | 2,7         |
| Productos químicos.....              | 17,0          | 32,3        | 5,0         | 18,5          | 28,5        | 5,1         |
| Bienes de equipo.....                | 18,6          | 13,8        | 2,7         | 20,7          | 14,3        | 3,2         |
| Sector automóvil.....                | 12,8          | 5,0         | 0,7         | 9,5           | 7,0         | 0,8         |
| Bienes de consumo duradero.....      | 1,7           | 19,4        | 0,3         | 2,9           | 22,5        | 0,7         |
| Manufacturas de consumo.....         | 9,6           | 22,1        | 2,1         | 11,3          | 11,4        | 1,4         |
| Otras mercancías.....                | 1,8           | 24,1        | 0,4         | 0,6           | 60,4        | 0,3         |
| <b>Total comercio declarado.....</b> | <b>100,0</b>  | <b>21,2</b> | <b>21,2</b> | <b>100,0</b>  | <b>24,8</b> | <b>24,8</b> |

\* A efectos de cálculo de variación interanual, la comparación se hará con los datos provisionales de 2019.

\*\* Contrib.: contribución a la tasa de variación anual de las exportaciones/importaciones totales, en puntos porcentuales.

Fuente: S. G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial de la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria.

aeronaves). En otros casos, las tendencias observadas responden a las tensiones que han ido apareciendo en el proceso de recuperación, como la escasez de semiconductores, que ha afectado también al sector de vehículos, así como a otros subsectores que emplean componentes electrónicos, o el fuerte incremento de los precios de la energía, que se ha reflejado en las elevadas tasas de crecimiento nominal del comercio internacional de petróleo y de gas.

Así, los sectores que más han contribuido al crecimiento de la exportación han sido los de productos químicos (con una contribución de 5,0 p.p.), semimanufacturas no químicas (3,5 p.p.), productos energéticos (3,3 p.p.) y bienes de equipo (2,7 p.p.). En la vertiente importadora destaca especialmente la contribución de los productos energéticos (7,1 p.p.), aunque el resto de sectores citados también ha presentado un elevado dinamismo y ha contribuido al crecimiento del conjunto de importaciones. El sector del automóvil es el que ha registrado un menor dinamismo, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Las dificultades para el suministro de semiconductores han limitado la

producción y el comercio exterior de este sector en 2021, y siguen presentes en los primeros meses de 2022.

Si el análisis se realiza por subsectores (Gráfico 7), ha sido el sector de petróleo y derivados el que en mayor medida ha contribuido al crecimiento tanto de las exportaciones (2,3 p.p.) como de las importaciones (4,7 p.p.). Destaca también en ambas vertientes el subsector de medicamentos, con contribuciones de 1,9 puntos a la exportación y de 2,2 a la importación. El único subsector cuya contribución ha sido negativa en 2021 ha sido el de aeronaves, con una aportación de -0,2 p.p. a la exportación y de -0,1 p.p. a la importación.

En resumen, el año 2021 ha sido un año de recuperación de los flujos de comercio exterior, tanto en su vertiente exportadora como importadora. Esta recuperación se ha apoyado en el comercio de bienes y de servicios no turísticos. Los ingresos y pagos por turismo también han crecido, pero se sitúan aún por debajo de los niveles prepandemia. La evolución del comercio de bienes a lo largo del año y a principios de 2022 revela que, aunque la recuperación es ▷



sostenida y generalizada, tanto sectorial como geográficamente, cobran protagonismo los mercados de la UE y algunos productos, como los energéticos o los medicamentos.

#### 4. La resiliencia del sector exportador ante las perturbaciones en los mercados internacionales

La evolución del comercio exterior en el año 2021 ha venido condicionada por una serie de acontecimientos que han irrumpido en la evolución de los mercados internacionales. Las perspectivas para 2022 apuntan a una continuidad de algunos de los efectos de estos eventos y a la aparición de nuevos factores de riesgo. La capacidad de adaptación del tejido empresarial español ante estas perturbaciones es una muestra de su resiliencia.

En este epígrafe se analizan someramente algunos de los principales elementos que han

condicionado la evolución del comercio exterior en 2021 y que es previsible que continúen haciéndolo en 2022. Entre ellos cabe destacar la aplicación del nuevo marco de relaciones comerciales entre el Reino Unido y la UE, desde principios de 2021; la aparición de cuellos de botella en el aprovisionamiento que ha dificultado la evolución de la actividad económica y comercial; el levantamiento de los aranceles a la exportación de determinados productos españoles que se establecieron como consecuencia del caso Airbus y, desde febrero de 2022, las nuevas perturbaciones derivadas de la guerra entre Rusia y Ucrania.

##### 4.1. Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido

El nuevo marco de relaciones comerciales entre el Reino Unido y la UE se ha comenzado a aplicar en 2021. En este primer año de aplicación del nuevo régimen comercial se ▷

han observado diferencias entre las pautas de evolución de los intercambios entre España y el Reino Unido, frente a los del conjunto de la UE, que sugieren, como cabía esperar, un impacto negativo del Brexit en los intercambios comerciales bilaterales. Este impacto es más acusado en la vertiente importadora y más moderado en las exportaciones españolas al Reino Unido, lo que sugiere una buena capacidad de adaptación de nuestro tejido exportador ante las nuevas condiciones.

El 1 de enero de 2021 entró en vigor el Acuerdo de Comercio y Cooperación que rige las relaciones comerciales entre el Reino Unido y la Unión Europea tras la finalización del periodo transitorio, establecido en el Acuerdo de Retirada, que prorrogaba la aplicación del acervo comunitario en el Reino Unido hasta finales de 2020. En el primer año de aplicación del nuevo marco de relaciones comerciales las exportaciones españolas dirigidas al Reino Unido han aumentado un 10,6% (ver Cuadro 2). Esta tasa es sensiblemente inferior a la registrada por las exportaciones dirigidas al conjunto de la UE (23,8%) y a países como Francia (19,7%) o Italia (29,8%), aunque supera al crecimiento de las exportaciones con destino a Alemania (9,6%). Las importaciones procedentes del Reino Unido descendieron, en el año 2021, en un 7,8%, evolución que contrasta con los crecimientos del 20,1% de las importaciones procedentes de la UE, del 12,1% de las de Alemania, del 19,7% en el caso de las procedentes de Francia y del 27,0% en las de Italia. Al valorar esta evolución debe tenerse en cuenta que la aceleración del comercio a finales de 2020, periodo en el que las empresas implicadas en el comercio bilateral preventivamente acumularon existencias ante la inminente entrada en vigor del nuevo marco, podría haber intensificado el efecto aparente en el año 2021.

El mejor comportamiento relativo de las exportaciones españolas al Reino Unido frente a las importaciones sugiere que, al menos a corto plazo, los importadores españoles han tenido más incentivos y facilidad para encontrar alternativas a los suministros británicos que los importadores británicos para sustituir los productos procedentes de la UE y, en particular, los españoles. Además, Reino Unido ha retrasado hasta 2022 la aplicación plena de controles aduaneros a los productos procedentes de la Unión Europea. Esta asimetría estaría facilitando que los exportadores españoles, al menos a corto plazo, conserven su mercado en el Reino Unido, lo que favorece su progresiva adaptación a las nuevas condiciones comerciales.

#### **4.2. Riesgos de abastecimiento**

La aparición de cuellos de botella en las cadenas de suministro, que han dado lugar a dificultades de abastecimiento, ha sido otro elemento que ha influido en la evolución del comercio internacional en 2021. Estos cuellos de botella generan también problemas para el sector exportador, inserto en cadenas globales de valor. En consecuencia, las empresas exportadoras, mayoritariamente, han adoptado medidas para adaptarse a esta situación y en muchos casos prevén reforzarlas en el futuro, ante la percepción de que los riesgos asociados al abastecimiento son una variable a la que deberá prestarse atención de forma permanente.

Las tensiones en las cadenas de suministro, que comenzaron a percibirse en las primeras fases de la crisis sanitaria, se generalizaron en la fase de recuperación económica del año 2021. Los cambios en las pautas de demanda, asociados a la adaptación a la pandemia, ▷



así como en los orígenes y destinos geográficos de los flujos comerciales; el impacto de la propia COVID-19 y de las medidas adoptadas para combatirla en la producción y los intercambios; y la necesidad de adaptación de las infraestructuras, medios y procedimientos de transporte, son algunos de los variados factores que están incidiendo en estas dificultades de abastecimiento. En particular, los mayores y distintos requerimientos de transporte containerizado de mercancías y el fuerte incremento de los fletes han desempeñado un papel importante en la aparición de estos cuellos de botella (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021b).

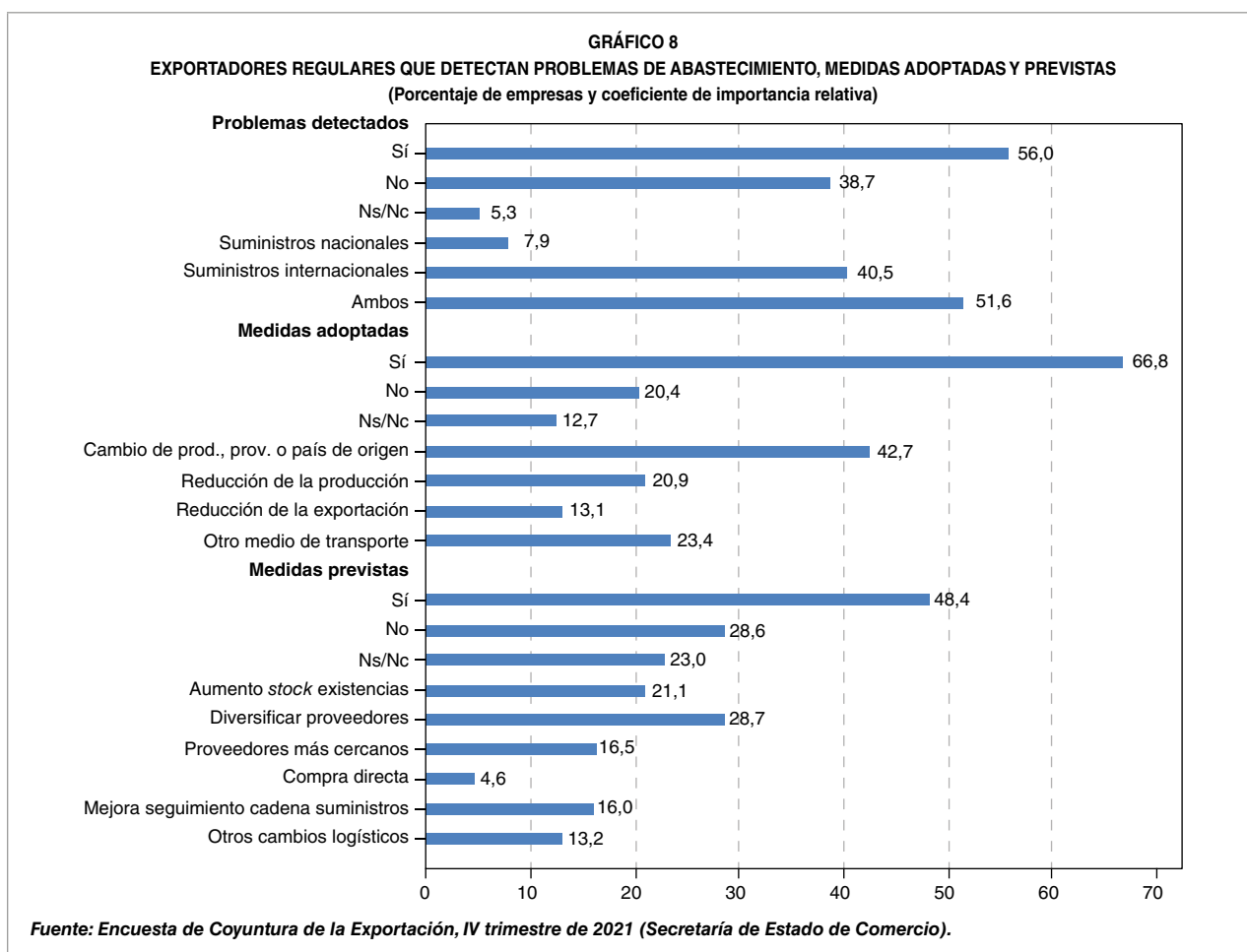
El fuerte crecimiento de los precios de productos energéticos es, en cierta medida, una manifestación más de las dificultades generalizadas de suministro asociadas a la recuperación económica, aunque con características singulares, asociadas a la relevancia geopolítica de la energía. El crecimiento de la demanda de gas natural en Asia en la segunda mitad de 2021, ante el repunte de la actividad industrial, el menor recurso al carbón y la energía nuclear y la voluntad de reponer los *stocks* de gas natural desencadenaron un fuerte aumento de los precios de este producto. Otros factores coyunturales, como el aumento de la demanda en algunos países de América Latina o el riguroso invierno en Europa, actuaron en el mismo sentido. En la segunda mitad de 2021, las tensiones geopolíticas se acentuaron en Rusia, que presionaba para la puesta en marcha del gasoducto Nord Stream 2, evitando las exportaciones de gas natural a la UE a través de Ucrania; además, se dejó de recibir gas natural, procedente de Argelia, a través del gasoducto Magreb-Europa. Las fuertes presiones de precios de gas natural se han trasladado

también al petróleo y sus productos derivados y a la generación eléctrica (Martínez Farreres y Merino García, 2022). El estallido de la guerra de Ucrania ha intensificado, ya a principios de 2022, las tensiones en los mercados, con efectos adicionales sobre los precios.

El sector exportador está desarrollando estrategias para adaptarse a los problemas observados en las cadenas de suministro (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2022). En el último trimestre de 2021, el 56,0% de los exportadores regulares afrontaba problemas de abastecimiento, relacionados o bien con los mercados internacionales (40,5%) o bien tanto con los mercados nacionales como internacionales (51,6%). Más de dos tercios de las empresas exportadoras regulares que detectaron estos problemas declaraban haber adoptado medidas para afrontarlos, y cerca de la mitad señalaba que tenía previsto adoptar otras medidas en el futuro. El abanico de medidas adoptadas o previstas es amplio, pero los exportadores regulares otorgan especial importancia a las relacionadas con la diversificación de riesgos, mediante el cambio o diversificación de proveedores, países de origen o productos importados. Es destacable que los exportadores regulares han sido menos proclives a reducir sus exportaciones que su producción, como respuesta ante los episodios de escasez de suministros, lo que indica que son conscientes de la importancia de preservar sus mercados exteriores (Gráfico 8).

#### 4.3. *Suspensión de los aranceles Airbus*

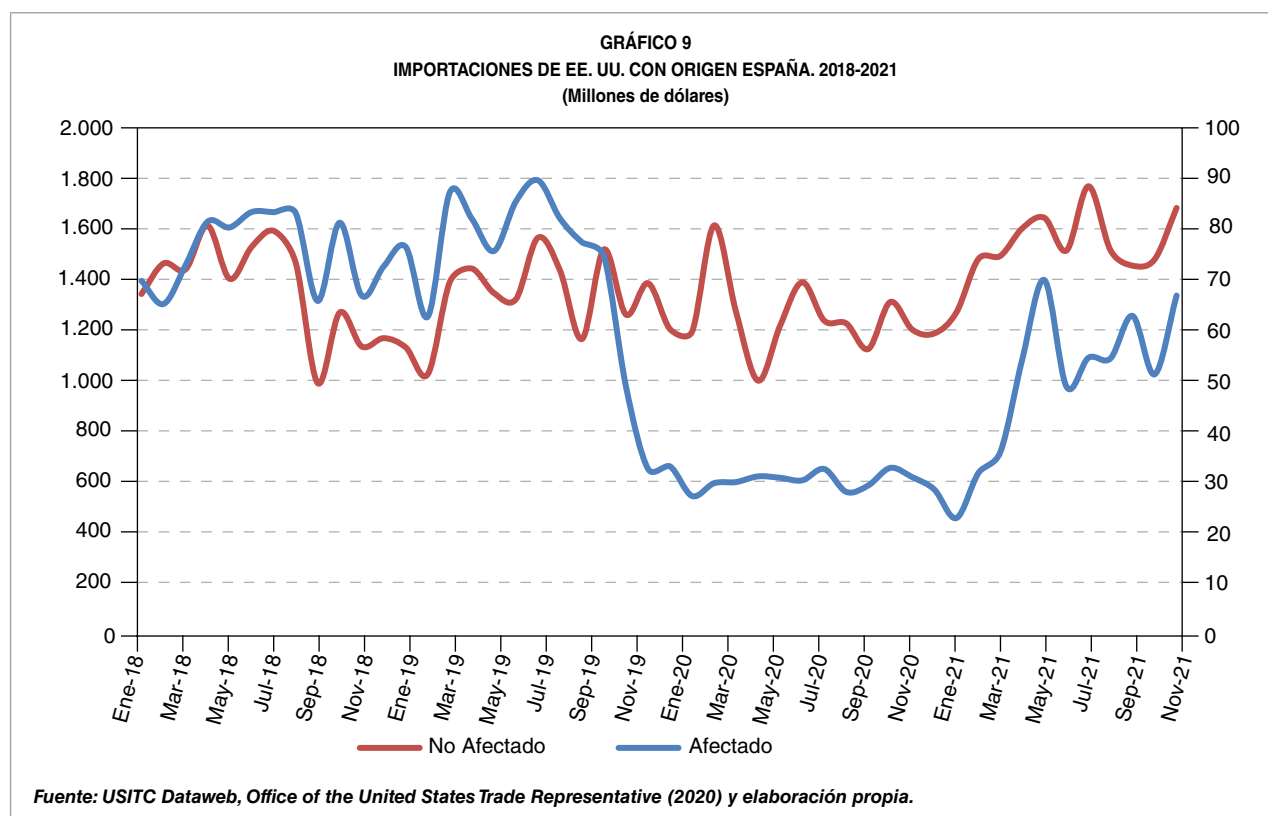
La suspensión de los aranceles establecidos en el marco del conflicto Airbus-Boeing entre EE. UU. y la UE ha sido un elemento ▷



positivo para la evolución del comercio exterior español en 2021. El análisis retrospectivo muestra un notable impacto de los aranceles sobre las exportaciones españolas de los productos agroalimentarios afectados. Estas exportaciones han registrado una recuperación significativa, aunque incompleta, en el año 2021, al suspenderse la aplicación de los aranceles (Gráfico 9).

En octubre de 2019, la Organización Mundial de Comercio (OMC), en el marco del conflicto por las ayudas al consorcio Airbus, autorizó a EE. UU. a imponer aranceles adicionales a las importaciones de los países europeos socios de dicho consorcio por importe de unos 7.500 millones de dólares. En octubre de 2020, en el marco del conflicto por las ayudas a

Boeing, la OMC autorizó a la UE a imponer medidas similares, por un importe de 4.000 millones de dólares, a las importaciones procedentes de EE. UU. En marzo de 2021 ambas Administraciones alcanzaron un acuerdo para suspender provisionalmente la aplicación de estos aranceles adicionales mientras se buscaba una solución equilibrada al conflicto. En junio de 2021 se alcanzó un acuerdo para establecer un marco cooperativo en el sector de grandes aeronaves civiles. El acuerdo implica la suspensión de estas medidas durante un periodo de cinco años, la adopción de una serie de principios para la cooperación del sector de grandes aeronaves civiles y la creación de un grupo de trabajo conjunto para la resolución de los conflictos que puedan ▷



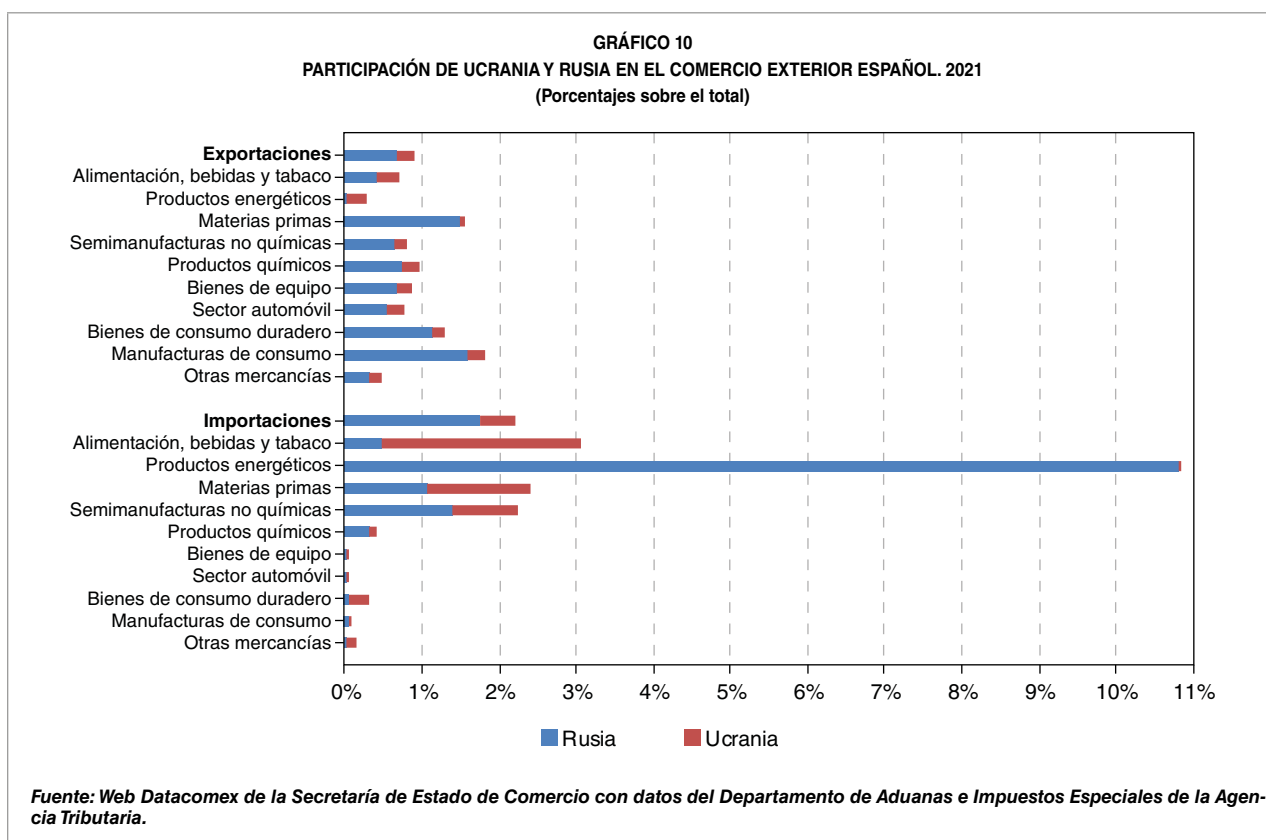
surgir entre las partes (Comisión Europea, 2021).

En el caso de España, las medidas afectaron principalmente a productos agroalimentarios, a los que se impuso un arancel adicional del 25%. Estos productos incluyen el aceite de oliva envasado, los vinos tranquilos envasados con grado alcohólico inferior a 14°, las aceitunas verdes, los quesos en función de su contenido graso, los cítricos, la carne de porcino o las conservas de moluscos.

En un contexto positivo para la exportación agroalimentaria española hacia EE. UU., los aranceles parecen haber tenido un efecto significativo. Los productos sujetos a estos aranceles adicionales pasaron de representar el 4,7% del total de la exportación agroalimentaria hacia EE. UU. en 2018 (último ejercicio completo antes de la aplicación de la medida) al 2,2% en 2020. En 2021 se observa una

recuperación del peso relativo de estos productos. En el segundo semestre del año, con los aranceles adicionales ya suspendidos, su peso relativo sobre las exportaciones agroalimentarias a EE. UU. se ha situado en el 3,2%.

Un análisis más desagregado sugiere que, al menos en algunos casos, las exportaciones españolas de los productos afectados a Estados Unidos fueron sustituidas por exportaciones, también españolas, de productos próximos no afectados. Por ejemplo, en el caso del vino, en función de su grado alcohólico, o en el de los quesos, en función de su contenido graso. O bien por exportaciones realizadas por empresas españolas con presencia en terceros países. Por ejemplo, en el caso del aceite envasado, recurriendo a aceites procedentes de Túnez. Al levantarse los aranceles, en algunos productos se habría vuelto a la situación inicial, mientras que ▷



en otros se mantiene, al menos en el corto plazo, una sustitución parcial. Estos resultados apuntan a una cierta capacidad de las empresas españolas del sector agroalimentario para mantener o recuperar sus posiciones en los mercados afectados por la imposición de las medidas.

#### 4.4. Exposición comercial frente a Rusia y Ucrania

Finalmente, la invasión de Ucrania por Rusia es un elemento que ha irrumpido con fuerza en la evolución de la economía internacional en 2022 y que afectará especialmente a los países de la UE y, por lo tanto, al comercio exterior español. La exposición directa de España a los mercados ruso y ucraniano, tanto por la

vía de la exportación como de la importación, es limitada. Sin embargo, la crisis generada por la guerra tendrá impacto en la economía española y en nuestro sector exterior, tanto por el efecto inducido en otras economías europeas como por el alza de precios de productos energéticos y de otras materias primas en las que la cuota de mercado de Rusia y Ucrania es significativa.

La exposición directa del comercio exterior de bienes a Rusia y Ucrania es limitada. En el año 2021, ambos países fueron, conjuntamente, el destino del 0,9% de las exportaciones españolas de bienes y el origen del 2,2% de las importaciones (Gráfico 10).

Por sectores, la participación de ambas economías en el comercio exterior español es también limitada, con algunas excepciones en la vertiente importadora. Así, el 10,9% de los ▷

productos energéticos provino de ambas economías, principalmente de Rusia, que supuso el 10,8% del total. Estas importaciones se centraron en productos del petróleo y derivados, para los que existen fuentes de suministro alternativas. Hay que destacar también que el 3,1% de las importaciones del sector de alimentación, bebidas y tabaco tuvo su origen, en 2021, en Rusia y Ucrania. En este caso, la mayor participación (2,6% sobre el total de importaciones del sector) corresponde a Ucrania y se centra en cereales y grasas y aceites. Asimismo, a nivel desagregado, se pueden observar participaciones significativas en la importación de productos como determinadas arcillas y fertilizantes.

A pesar de que la exposición directa del comercio exterior español a los mercados ruso y ucraniano sea limitada, es claro que la guerra representa una fuente de riesgo para su evolución en 2022. Este riesgo puede materializarse a través, principalmente, de dos vías, a las que ya se ha hecho referencia en el epígrafe 2. La primera es el impacto que pueda tener el conflicto en la evolución de algunas de las principales economías de la UE, los principales mercados de origen y destino de nuestros flujos comerciales. En particular, es preciso tener en cuenta la dependencia energética que los países del centro y este de la UE tienen con relación, principalmente, al gas natural importado de Rusia. Esta dependencia puede contribuir a las tensiones inflacionistas y derivar en endurecimientos de la política monetaria aplicada por el Banco Central Europeo que afectarían a toda la zona euro.

La segunda está asociada a la importancia que tienen Rusia y Ucrania como proveedores mundiales de algunos productos y materias primas. Así, además de su peso como exportadores de productos energéticos, es preciso destacar

su relevancia como proveedores de trigo y maíz, de algunos fertilizantes y de algunos minerales, como el paladio, el níquel o el platino. Los mercados internacionales de estos productos están ya registrando fuertes incrementos de precios desde el inicio de la guerra (OCDE, 2022a). Estas tensiones inflacionistas reflejan una escasez mundial de estos productos que, lógicamente, afectará al comercio exterior español, con independencia de los mercados geográficos en los que se produzca el suministro, ya que los países que actualmente se abastecen de Rusia y Ucrania competirán con el resto por aprovisionarse desde terceros mercados.

## 5. El refuerzo de la base exportadora

El sector exterior español ha sido capaz de recuperar los niveles de comercio internacional previos a la pandemia, a pesar de la debilidad que aún muestran los mercados turísticos y de los acontecimientos que han perturbado la economía internacional en 2021. Las empresas, como se pone de manifiesto en el análisis efectuado en el epígrafe anterior, y en los resultados agregados alcanzados, han demostrado una notable capacidad de adaptación frente a estos acontecimientos.

El continuo refuerzo de la base exportadora de la economía española es otro elemento que apunta en el mismo sentido. Desde la superación de los efectos de la Gran Recesión de 2008, la base exportadora de la economía española ha registrado un crecimiento continuado. Junto con otros rasgos, como la diversificación geográfica, el fuerte crecimiento del comercio exterior de servicios o la favorable inserción en cadenas globales de valor, la ampliación de la base exportadora es una de las principales fortalezas, en un horizonte a ▷

medio plazo, del sector exterior español (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021a).

Como puede observarse en el Gráfico 11, el número de exportadores regulares de bienes, definidos como operadores que han realizado operaciones de exportación en cada uno de los últimos cuatro años, está aumentando de forma continuada desde 2011, tras la superación de los efectos de la Gran Recesión de 2008. En 2021, se ha alcanzado, con datos provisionales, una cifra de 59.169 exportadores regulares, un 49,3% superior a la registrada en 2008.

El crecimiento de los exportadores regulares en 2021 ha sido extraordinariamente favorable. El número de operadores que exportan regularmente ha registrado un incremento superior a 4.000, lo que supone un crecimiento porcentual del 7,3%.

Esta evolución, posiblemente, esté reflejando el crecimiento que, desde el año 2017, se ha producido en pequeños envíos de mercancías, realizados por particulares, para dar apoyo a familiares en países de origen en situación de crisis. Para neutralizar este posible efecto, y centrar la atención en el segmento de exportadores profesionales, conviene analizar el número de exportadores que, durante cuatro años consecutivos, han superado un determinado umbral de exportaciones (5.000 euros anuales). Se excluyen así, prácticamente en su totalidad, los envíos realizados por particulares, aunque quedan también fuera del análisis empresas que realizan de forma regular exportaciones por debajo del umbral fijado.

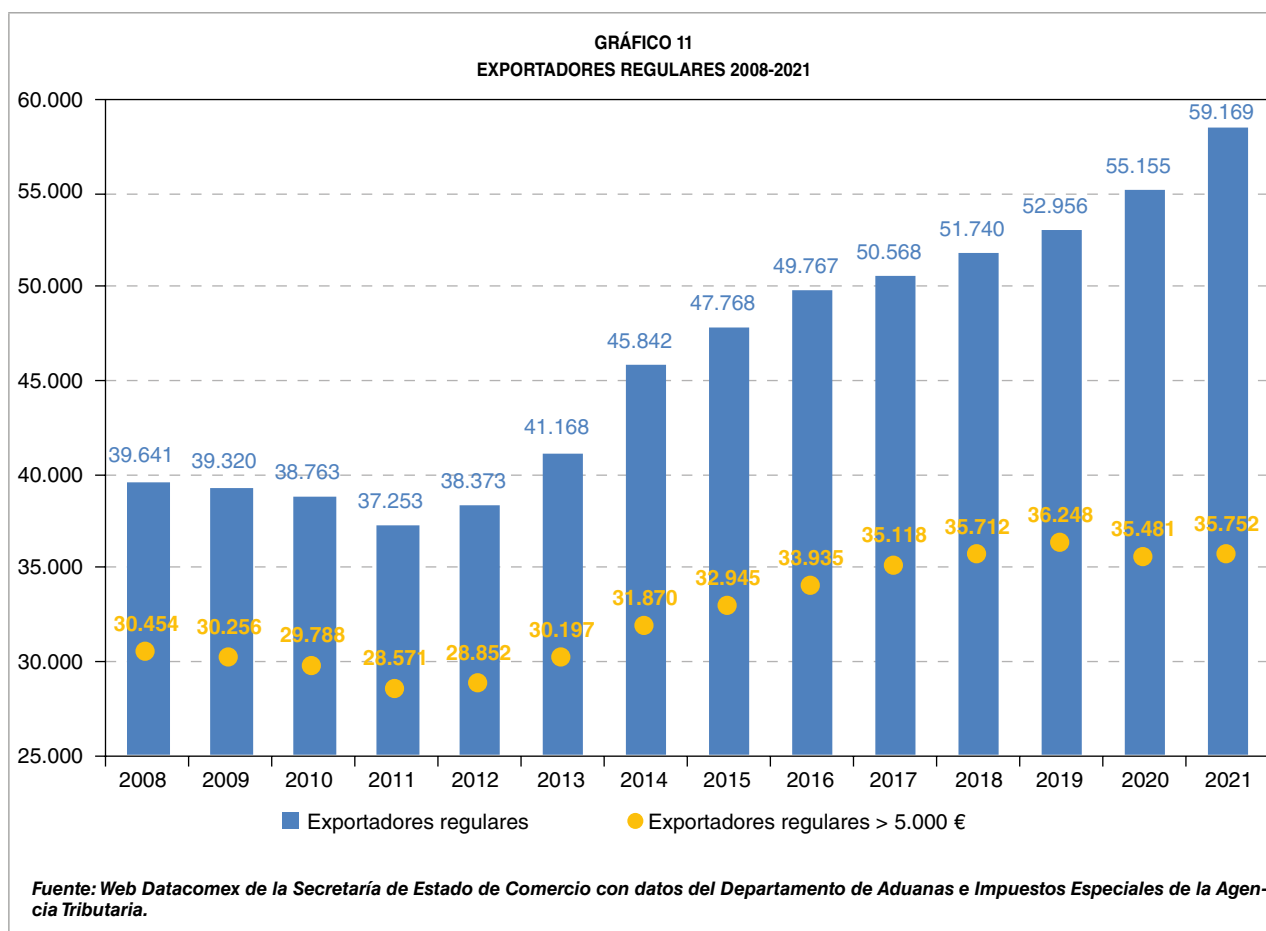
El número de exportadores regulares que exportan más de 5.000 euros anuales ha seguido también una trayectoria ascendente desde 2011. En 2021, se cifra en 35.752 empresas, lo que supone un crecimiento del 17,4%,

respecto a 2008. El crecimiento registrado por estos exportadores en 2021 ha sido del 0,8% y su número se sitúa en un nivel muy próximo al del año 2019, recuperando, por lo tanto, prácticamente, el nivel previo a la pandemia.

La evolución del número de exportadores regulares confirma la fortaleza de la base exportadora española y la resiliencia mostrada por nuestro sector exterior frente al impacto de la crisis sanitaria y las perturbaciones en los mercados internacionales que se han registrado en 2021. Entre los elementos que han contribuido a esta evolución hay que citar la orientación de las políticas de apoyo a la internacionalización y, en particular, la adaptación de sus instrumentos para afrontar los efectos de la crisis sanitaria.

Así, en 2020 se lanzó el plan de choque frente a la COVID-19 en apoyo a la internacionalización, que reunía un conjunto de acciones, financiadas con más de 2.600 millones de euros. Las acciones recogidas en este plan se sumaban a las de naturaleza más horizontal, diseñadas para preservar el tejido empresarial del conjunto de la economía española ante los efectos de la crisis sanitaria, y han contribuido a mantener la base exportadora española y a facilitar su aportación a la recuperación económica y el crecimiento sostenible (Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, 2021a).

Profundizando en estas líneas, el Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022, actualmente en aplicación, adapta las medidas de apoyo al contexto generado por la crisis sanitaria. Así, sus líneas orientativas incluyen la configuración del sector exterior como pilar de crecimiento y empleo, mediante la diversificación de las exportaciones y la implantación en sectores y destinos estratégicos y el aumento de la resiliencia del sector ▷



exterior, con especial atención a las pymes, potenciando la digitalización, la sostenibilidad ambiental y la seguridad de las cadenas globales de valor en las que España está inserta (Subdirección General de Estrategia de Internacionalización, 2021).

## 6. Conclusiones

El sector exterior español afronta un año 2022 en un entorno internacional marcado por la incertidumbre. Durante 2021 ha superado con éxito los efectos de la crisis sanitaria y las distintas perturbaciones que han afectado al comercio internacional. La adaptación de los instrumentos de apoyo a la internacionalización

a las cambiantes circunstancias económicas internacionales ha sido uno de los factores que ha contribuido a este resultado.

En el año 2022 han aparecido nuevos riesgos en el panorama internacional. A los problemas detectados en el ejercicio precedente se han sumado los derivados de la invasión de Ucrania por Rusia. Además de su terrible coste humano y social, la invasión tendrá repercusiones económicas notables, especialmente en el ámbito europeo.

Estas repercusiones derivadas, principalmente, de la dependencia energética de algunas economías europeas respecto a Rusia y del papel de Ucrania y Rusia como proveedores internacionales de algunas materias primas, se están ya reflejando en tensiones ▷

inflacionistas. Un elemento a supervisar en los próximos meses será la capacidad de la economía española para adaptarse a estas tensiones inflacionistas, procedentes de mercados internacionales, evitando en lo posible que se reflejen en pérdidas de competitividad de las empresas más expuestas a la competencia internacional.

Es preciso señalar que el sector exterior español afronta los desafíos que se presentan en 2022 desde una base sólida, construida sobre las fortalezas acumuladas en la última década. El crecimiento continuado de la base de exportadores regulares es la manifestación más clara de estas fortalezas. Las políticas e instrumentos de apoyo a la internacionalización deben continuar acompañando a las empresas en su proceso de internacionalización y de adaptación a este entorno internacional, cambiante y no exento de riesgos.

## Bibliografía

Comisión Europea. (15 de junio de 2021). *Press release. EU and US take decisive step to end aircraft dispute*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3001](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3001)

Fondo Monetario Internacional. (2022). *Rising Case-loads, a Disrupted Recovery, and Higher Inflation. World Economic Outlook. Update. January 2022*. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>

Martínez Farreres, R. y Merino García, P. A. (2022). *El mercado del gas natural: visión general y análisis del mercado europeo. Boletín Económico de ICE*, (3142). <https://doi.org/10.32796/bice.2022.3142.7337>

Office of the United States Trade Representative. (2020). *Notice of Modification of Section 301 Action: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute – August 18, 2020*. <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-large-civil-aircraft>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (2022a). *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022: Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4181d61b-en>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (2022b). *Selected figures and data from the OECD Interim Economic Outlook presentation, March 2022: Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine*. <https://www.oecd.org/economy/outlook/OECD-interim-economic-outlook-presentation-data-march-2022.xlsx>

Subdirección General de Estrategia de Internacionalización. (2021). *El Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022. Boletín Económico de ICE*, (3138). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3138.7283>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. (2021a). *El sector exterior ante 2021: retos y oportunidades. Boletín Económico de ICE*, (3134). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3134.7184>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. (2021b). *Recuperación económica y problemas de abastecimiento: el papel de los fletes. Boletín Económico de ICE*, (3141). <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3141.7326>

Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. (2022). *El sector exportador ante los riesgos de abastecimiento. Boletín Económico de ICE*, (3143). <https://doi.org/10.32796/bice.2022.3143.7352>



Miguel Fernández Díez\*

## LA COVID-19 EN LA ENCUESTA ANUAL LABORAL Un sismógrafo para la flexibilidad interna de las empresas

Este artículo analiza cómo se refleja en la Encuesta Anual Laboral el impacto de la pandemia COVID-19, en particular, en el uso por las empresas de instrumentos de flexibilidad interna. La encuesta refleja con nitidez el elevado uso de estas medidas, especialmente de los ERTE, como respuesta a las excepcionales circunstancias de 2020. También refleja aspectos cualitativos de interés en el uso de esas medidas, que serán claves en la reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo. La Encuesta Anual Laboral es una estadística poco conocida que puede completar otras fuentes más habituales para mejorar el diseño de las políticas laborales y de empleo.

**Palabras clave:** flexibilidad interna de las empresas, ERTE, reforma laboral, estadísticas laborales.

**Clasificación JEL:** J00, J81.

### 1. Introducción

En su concepción en 2012, la Encuesta Anual Laboral (EAL) pretendía identificar pautas de comportamiento de las empresas que no quedaban recogidas de otra forma en los registros del mercado laboral, ya fueran los de Seguridad Social (altas y bajas de cotizantes, por ejemplo) o los de las autoridades laborales<sup>1</sup>. Entre los aspectos que cubre la encuesta está el uso de las medidas de flexibilidad interna a disposición de las empresas.

La escasa capacidad de realizar ajustes internos en las empresas, frente a los mecanismos externos, fundamentalmente despidos o no renovaciones de contratos temporales, ha sido una de las cuestiones claves que se han mencionado repetidamente en relación con los problemas estructurales del mercado de trabajo en España.

La EAL permite analizar uno de los aspectos de esta cuestión. El fuerte impacto de la pandemia de COVID-19, a partir de marzo de 2020, ha tenido los efectos de un terremoto, que la EAL ha registrado como si se tratase de un sismógrafo. El porcentaje de empresas que adoptaron medidas de flexibilidad interna en 2020, un 54,2 %, fue más del doble de la media entre 2013 y 2019.

Este artículo presenta un somero análisis de los rasgos más destacados en los que la ▷

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.

Versión de abril de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3145.7377>

<sup>1</sup> Las de cada comunidad autónoma, competentes para determinados procedimientos laborales y que guardan registros de cuestiones como despidos colectivos o huelgas, por ejemplo.

EAL identifica los cambios de comportamiento de las empresas ante la COVID-19 en lo que se refiere al uso de flexibilidad interna durante 2020, último año para el que los datos están disponibles. Se tratan también otras variables objeto de la EAL en los que la pandemia tiene un impacto, como son las previsiones empresariales sobre variación de plantillas. Ello sin olvidar mencionar otra información de interés de esta encuesta, como la referida a las estrategias de formación de las empresas, su valoración del marco de relaciones laborales o qué obstáculos perciben para aplicar modificaciones salariales.

El análisis que se recoge a continuación es una lectura específica de los datos de interés que arroja la encuesta desde una perspectiva temporal. Su rasgo más destacado es que se basa en la serie temporal que se conforma con las ya ocho ediciones de la EAL. Esto permite contrastar los resultados de cada año, en particular de 2020, tan anómalo en tantos aspectos, con las tendencias de fondo que revelan los datos cualitativos de la encuesta. Esta es una perspectiva que, salvo error, no se ha utilizado hasta ahora en el análisis del mercado de trabajo español. Lo facilita la relativa estabilidad de los cuestionarios de la EAL, que han mantenido un tronco común de preguntas desde su inicio<sup>2</sup>.

Este artículo no pretende sustituir a la presentación oficial de los datos de cada año<sup>3</sup>, sino contribuir a una mayor difusión de la información que contiene y a un mejor conocimiento de

las grandes posibilidades que ofrece para completar el análisis de nuestro mercado de trabajo y de la cultura empresarial, factor clave para la competitividad y el crecimiento.

Tampoco aspira a ser una explotación en detalle del cruce de las múltiples variables que ofrece la EAL, tarea que promete poder ofrecer un análisis de interés para el estudio del mercado de trabajo pero que supera las posibilidades de este trabajo.

## 2. La Encuesta Anual Laboral

La Encuesta Anual Laboral es una operación estadística del Ministerio de Trabajo y Economía Social que se inicia en 2013, con datos referidos a 2012, como una encuesta dirigida a las empresas para completar la información que ya estaba disponible para la autoridad estadística, en concreto el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (en su denominación de entonces), procedente de registros administrativos. Esto evitaba tener que consultar a las empresas por información que podía obtener por otras vías. Responde así al objetivo de minimizar la carga que la actividad estadística hace recaer sobre las empresas y los operadores económicos.

Sucedía a la Encuesta de Coyuntura Laboral, que se había publicado trimestralmente entre 1990 y 2012 y recogía la serie de previsiones de las empresas sobre variaciones de plantilla previstas, pero también datos de efectivos laborales, con altas y bajas, así como de horas trabajadas<sup>4</sup>. Esta información pasó a seguirse con base en registros administrativos<sup>5</sup>. ▷

<sup>2</sup> Aunque con los años se han perdido algunas de las preguntas iniciales, como la relativa al porcentaje de retribuciones variables, que mostraba diferencias por tamaño de empresa, o sobre las vías utilizadas preferentemente por las empresas para cubrir sus vacantes, que reflejaba la importancia del canal de relaciones personales, en especial para las pymes, seguido por las páginas web especializadas, pero apuntaba también una tendencia creciente de las solicitudes directas de los trabajadores.

<sup>3</sup> Disponibles en la página web del Ministerio de Trabajo y Economía Social [Encuesta Anual Laboral](#), al igual que la nota metodológica, los cuestionarios de cada año y, por supuesto, las tablas de resultados.

<sup>4</sup> La Encuesta de Coyuntura Laboral incorporó en 2012 una sección sobre medidas de flexibilidad interna que luego tuvo continuidad, ampliada, en la EAL.

<sup>5</sup> En particular con una explotación sistemática de los registros de cotizantes de la Seguridad Social con criterios estadísticos.

### RECUADRO 1 METODOLOGÍA Y ALCANCE

La EAL recoge información de aproximadamente 10.000 empresas de más de cinco trabajadores (11.600 en la encuesta de 2020). Las cerca de 1.500 empresas de más de 499 trabajadores se estudian de forma exhaustiva. Se dirige a las inscritas en la Seguridad Social en el último día del año anterior y cubre todos los centros de trabajo de cada una de ellas, lo que asegura un amplio universo para la encuesta. La EAL cubre todo el ámbito nacional excepto Ceuta y Melilla<sup>1</sup> y, en las ramas de actividad, deja sin cubrir, por motivos estadísticos, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, Administración pública y Defensa, Seguridad Social obligatoria, educación, actividades sanitarias y de servicios sociales, actividades de los hogares y actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales. La recogida de datos se produce entre septiembre y noviembre del año siguiente al que se refiere la encuesta.

En este artículo se analiza la aplicación por las empresas de medidas de flexibilidad interna y sus actitudes hacia ellas. A estos efectos, como medidas de flexibilidad interna se incluyen las siguientes: modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, en particular, de la cuantía salarial o del sistema de remuneración, así como de la jornada de trabajo o del horario; suspensión temporal del contrato de trabajo o reducción de jornada; aplicación de medidas de movilidad funcional o geográfica; y los cambios de contrato por distinto tipo de jornada (por ejemplo, de tiempo parcial a tiempo completo o viceversa).

<sup>1</sup> Porque en ellas la muestra sería demasiado pequeña para ser estadísticamente fiable.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

Combinando continuidad con el objeto de estudio anterior, pero también un cambio de enfoque, la EAL centra su atención en variables cualitativas, de comportamiento y actitudes de las empresas que no pueden ser recogidas en los registros o que cobran mayor sentido cuando se analizan referidas al centro de decisión empresarial. Entre estas están las del uso de medidas de flexibilidad interna y las previsiones sobre ampliación o disminución de plantilla y los tipos de contrato preferidos para ello. También se aporta información sobre elementos cualitativos del marco de relaciones laborales que aplica a las empresas, como su valoración del ajuste de los convenios a sus necesidades o el grado de satisfacción, con respecto a la representación de sus intereses, por parte de las organizaciones empresariales.

Finalmente, la EAL ha incorporado también en todas sus ediciones un amplio cuestionario sobre estrategias formativas de las empresas y ha incluido periódicamente preguntas sobre

la organización de la prevención de riesgos laborales.

### 3. La flexibilidad interna de las empresas ante la COVID-19

La Encuesta Anual Laboral refleja con nitidez el fuerte impacto que ha tenido la pandemia COVID-19 en las empresas, mostrado por la adopción de medidas de flexibilidad interna. Si entre 2013 y 2019 solo un 24,5% de las empresas, de media, aplicaron este tipo de medidas, esa proporción se multiplicó por más de dos, hasta el punto de que en algún momento de 2020 el 54,2% de las empresas aplicaron alguna de estas medidas.

Es un cambio por completo atribuible a los efectos de la pandemia y de los confinamientos, pues si algo caracteriza a esta variable es su estabilidad durante los años de recuperación económica y crecimiento que mediaron ▷

entre la anterior crisis financiera y el estallido de la pandemia. De 2013 a 2019 fluctuó entre el 27% y el 22,5% sin una tendencia clara (Cuadro 1).

El aumento en 2020 ha afectado al conjunto de la economía, pero ha sido más acusado en la rama de servicios, donde pasa del 25,8% al 58,1%, mientras que en la construcción la necesidad de ajuste interno es más moderada, solo el 38,3% de las empresas tuvieron que recurrir a ella en 2020 (Cuadro 1).

La EAL también permite observar que el impacto de la COVID-19 en cuanto a la necesidad de adoptar medidas de flexibilidad se aprecia, sobre todo, en las pequeñas empresas. Esto es porque las de mayor tamaño,

de manera entendible, ya venían aplicando de forma regular medidas de flexibilidad. Así, si entre las empresas de entre 5 y 9 trabajadores (las de menor tamaño que analiza la EAL), solo el 21,7% de media utilizaban estas medidas antes de 2020, ese año lo hicieron el 52,7% (Cuadro 2).

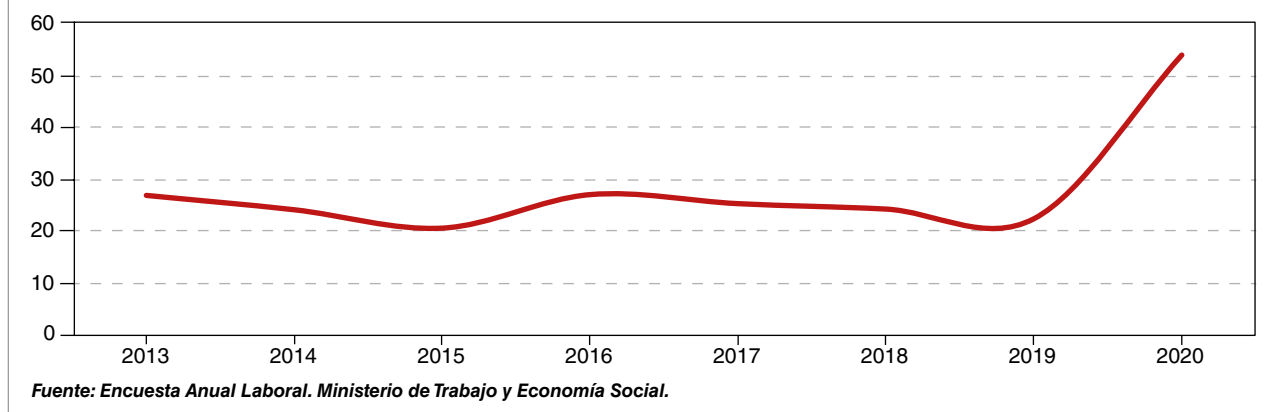
Pero las cifras globales de empresas que aplican esta flexibilidad interna no revelan completamente hasta qué punto la adaptación a la pandemia ha afectado al tejido empresarial. La EAL recoge información sobre el impacto que las empresas estiman que ha tenido en sus costes laborales la aplicación de estas medidas de flexibilidad. No es una medida de precisión, porque se basa en la apreciación ▷

**CUADRO 1**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE APLICARON MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INTERNA POR RAMA DE ACTIVIDAD**

| Año  | Total | Industria | Construcción | Servicios |
|------|-------|-----------|--------------|-----------|
| 2013 | 27,0  | 27,6      | 28,1         | 26,8      |
| 2014 | 24,3  | 24,2      | 21,2         | 24,7      |
| 2015 | 20,7  | 19,5      | 18,0         | 21,4      |
| 2016 | 27,2  | 22,3      | 19,3         | 29,5      |
| 2017 | 25,5  | 22,5      | 18,6         | 27,2      |
| 2018 | 24,4  | 17,8      | 15,4         | 27,3      |
| 2019 | 22,5  | 19,0      | 17,8         | 24,1      |
| 2020 | 54,2  | 49,0      | 38,3         | 58,1      |

*Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.*

**GRÁFICO 1**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE APLICARON MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INTERNA**



**CUADRO 2**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE APLICARON MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INTERNA POR TAMAÑO DE LA EMPRESA**

| Año        | Total | De 5 a 9 trabajadores | De 10 a 49 trabajadores | De 50 a 249 trabajadores | De 250 a 499 trabajadores | Más de 499 trabajadores |
|------------|-------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 2013 ..... | 27,0  | 23,8                  | 28,7                    | 44,1                     | 47,0                      | 57,3                    |
| 2014 ..... | 24,3  | 21,1                  | 25,8                    | 40,5                     | 49,0                      | 55,4                    |
| 2015 ..... | 20,7  | 17,1                  | 23,2                    | 35,3                     | 46,8                      | 51,1                    |
| 2016 ..... | 27,2  | 24,5                  | 29,1                    | 36,3                     | 47,5                      | 54,3                    |
| 2017 ..... | 25,5  | 22,7                  | 26,8                    | 38,0                     | 46,4                      | 53,4                    |
| 2018 ..... | 24,4  | 22,2                  | 25,3                    | 34,8                     | 45,3                      | 52,4                    |
| 2019 ..... | 22,5  | 20,3                  | 22,9                    | 33,9                     | 43,7                      | 49,3                    |
| 2020 ..... | 54,2  | 52,7                  | 54,7                    | 60,4                     | 64,8                      | 66,6                    |

*Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.*

de los propios encuestados, pero el significativo cambio en 2020 permite considerarlo suficientemente sensible para revelar nuevas circunstancias.

De esta forma, a medida que se consolidaba la recuperación y el crecimiento económico, se estimaba que cada vez una mayor proporción de medidas de flexibilidad interna tenían un efecto reducido o incluso nulo. Así era para dos tercios de las empresas que aplicaban medidas entre 2015 y 2019. Sin embargo, en 2020, el terremoto derivado de la COVID-19 implica no solo que más empresas apliquen medidas de flexibilidad, sino que lo hagan con un impacto mucho mayor. Un 43,3% de ellas estima que han reducido sus costes en más de un 20% (Cuadro 3).

De hecho, en la presentación de datos de la EAL ha tenido que desagregarse esta categoría, que venía siendo la mayor, para presentar información que revela que un 18,5% de las empresas estiman un efecto en sus costes laborales de más del 50%, algunas incluso del 100%, una muestra clara de hasta qué punto la pandemia y las restricciones aparejadas han afectado a nuestras empresas.

Por la magnitud que ha tenido su uso durante 2020, interesa poder precisar el tipo de medidas de flexibilidad interna de las que estamos hablando. A este respecto, la conclusión es clara: se ha tratado fundamentalmente de los ERTE (expediente de regulación temporal de empleo). Si bien los ERTE venían ya siendo de manera sistemática los más utilizados ▷

**CUADRO 3**  
**PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DE LOS COSTES LABORALES DEBIDO A LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INTERNA**

| Año        | Hasta el 10% | Más del 10% hasta el 20% | Más del 20% | NS/NC |
|------------|--------------|--------------------------|-------------|-------|
| 2013 ..... | 57,8         | 17,5                     | 10,0        | 14,7  |
| 2014 ..... | 61,3         | 11,6                     | 6,3         | 20,9  |
| 2015 ..... | 65,2         | 7,6                      | 4,0         | 23,2  |
| 2016 ..... | 67,2         | 3,9                      | 1,7         | 27,2  |
| 2017 ..... | 66,6         | 1,6                      | 1,1         | 30,6  |
| 2018 ..... | 66,7         | 2,0                      | 1,5         | 30,6  |
| 2019 ..... | 66,9         | 2,4                      | 0,8         | 29,9  |
| 2020 ..... | 15,6         | 13,9                     | 43,3        | 27,1  |

*Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.*

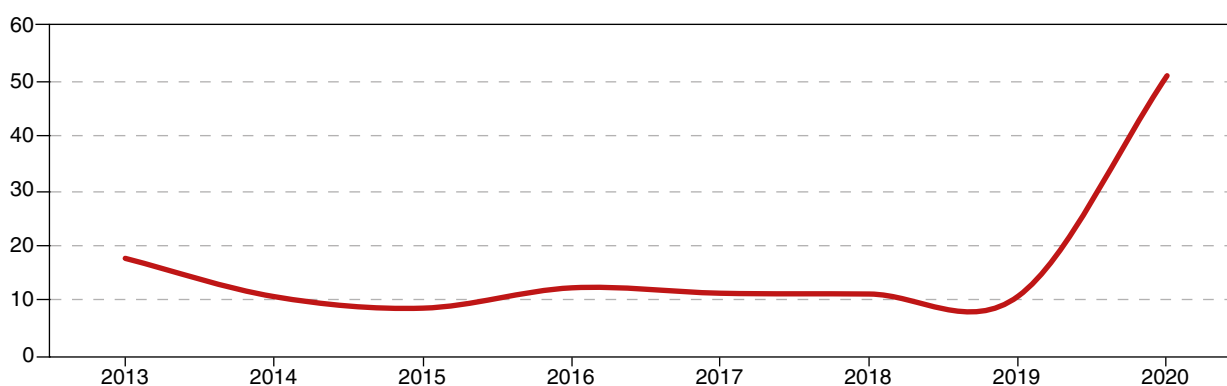
**CUADRO 4**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE APLICARON CADA MEDIDA**

| Medida   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sistema de remuneración y cuantía salarial (1) ..... | 6,8  | 4,8  | 2,7  | 3,1  | 1,9  | 1,8  | 1,4  | 2,6  |
| Jornada laboral .....                                | 17,6 | 10,7 | 8,6  | 12,3 | 11,3 | 11,2 | 10,8 | 50,8 |
| Movilidad funcional .....                            | 2,5  | 2,0  | 1,6  | 2,4  | 2,0  | 1,9  | 1,8  | 1,3  |
| Movilidad geográfica .....                           | 1,8  | 1,8  | 1,8  | 2,6  | 2,1  | 2,1  | 0,0  | 0,8  |
| Cambios de contrato según tipo de jornada .....      | 8,0  | 11,7 | 11,7 | 15,7 | 14,7 | 14,0 | 12,8 | 8,2  |

(1) Las medidas incluidas son «remuneración por debajo de lo inicialmente acordado», «supresión o disminución de conceptos extrasalariales» y «sustitución de una parte del salario fijo por salario variable».

Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.

**GRÁFICO 2**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE APLICARON MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD EN LA JORNADA LABORAL**



Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.

entre las medidas de flexibilidad interna por las que pregunta la EAL, su preminencia es absoluta durante 2020.

El resto de medidas tiene un uso muy inferior: las modificaciones (reducciones) del sistema de remuneración o de la cuantía salarial, que aplicaron un 6,8% de las empresas en 2013, tienen ahora uso por un escaso 1,9% de las empresas en los tres últimos años; la movilidad geográfica es residual (usada por el 1% de las empresas en los últimos tres años). Solo los cambios de jornada mantienen un cierto uso por parte de un 11,7% de las empresas.

Si en los años anteriores a la pandemia su cada vez menor utilización podía explicarse por el ciclo de crecimiento económico y la gradual mejora del mercado de trabajo, en 2020 la

información de la EAL apuntala la percepción de que la apuesta clara por unos ERTE ampliamente disponibles ha sido decisiva para permitir flexibilidad a las empresas. Excede del objeto de este artículo estudiar su contribución a la preservación de empleo, pero sí puede apuntarse que, dado su amplio uso y su prevalencia entre las medidas de flexibilidad interna aplicadas, puede contarse como un efecto destacado.

La información disponible permite también apuntar a que, al menos como análisis preliminar, el uso de los ERTE parece haber desplazado a otras medidas de flexibilidad, especialmente a la transformación de contratos de tiempo parcial en otros de tiempo completo. Si de media en los cuatro años anteriores la utilizaron un 14,3% de las empresas, solo lo hicieron el 8,2% en 2020, lo que resulta ▷

explicable por la alta incertidumbre y la menor actividad.

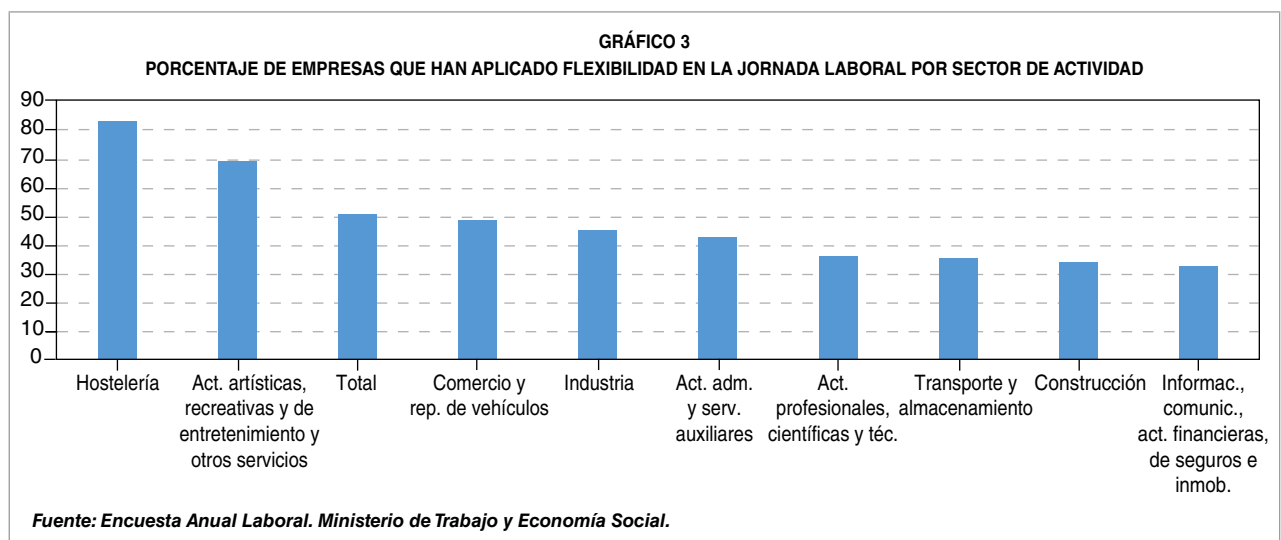
Por el contrario, sí aumentó el porcentaje de empresas que recurrieron a medidas de flexibilidad en el sistema de remuneración y cuantía salarial (aunque se mantiene muy bajo, pasa del 1,4% al 2,6%, muy lejos del 6,8% de 2013). Estas medidas se refieren, en concreto, a la supresión o disminución de conceptos extrasalariales o al pago de una remuneración por debajo de lo inicialmente acordado, por ejemplo, por aplicación de cláusulas de descuelgue del convenio colectivo aplicable (Cuadro 4).

Aunque el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha presentado datos muy detallados del uso de los ERTE, derivados de su vinculación a rebajas de cotizaciones, conviene aportar para este análisis la información que proporciona la EAL sobre su uso. Así, si por comunidades autónomas (CC. AA.) no ha habido grandes diferencias, salvo por el porcentaje relativamente menor de empresas que han recurrido a ellos en Extremadura (41%), Murcia (43%) y el algo más elevado en Aragón (57,2%) y Canarias (56,8%), sí es más llamativa la amplia diferencia por sectores de actividad (Gráfico 3).

Así, el uso ha sido masivo entre las empresas del sector de la hostelería (un 83,4% de ellas) y en el de actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (un 69,6%). Mientras tanto, solo un 32,9% de las empresas del sector de información, comunicación, servicios financieros y de seguros, y otro 34,3% de la construcción han aplicado ERTE.

Pero es que, además, el tiempo durante el cual las empresas han tenido que acogerse a estas medidas ha sido muy distinto por sectores. Como ilustración, el 30,9% de las empresas de hostelería han tenido trabajadores en ERTE más de 9 meses, cuando para las de la construcción solo un 7,3% han necesitado tenerlos tanto tiempo; para este sector, en un 60,8% de los casos, el periodo en ERTE no ha superado los tres meses.

Si, además, se observa la extensión en la que las medidas han alcanzado a la plantilla, se detecta otro indicador de lo intenso que ha sido el uso de las medidas de flexibilidad. Así, si en 2013 solo en el 11,1% de las empresas las medidas de ERTE de suspensión alcanzaban a la práctica totalidad de la plantilla (más del 80% de sus trabajadores), en 2020 era en un 53,8% de las empresas donde los ▷



**CUADRO 5**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE HAN APLICADO UNA MEDIDA QUE HA AFECTADO A MÁS DEL 80%**  
**DE TRABAJADORES**

| Medida   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Remuneración por debajo de lo inicialmente acordado .....  | 65,7 | 57,4 | 60,2 | 56,7 | 54,9 | 62,7 | 54,0 | 61,2 |
| Supresión o disminución de conceptos extrasalariales .....   | 65,6 | 46,3 | 66,2 | 43,2 | 29,6 | 49,4 | 54,8 | 66,0 |
| <b>Jornada laboral</b>   |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o de fuerza mayor (incluidos ERTE por causa directa o relacionada con COVID-19) .....    | 24,3 | 30,9 | 26,8 | 19,7 | 18,7 | 38,7 | 40,6 | 43,6 |
| Suspensión de contratos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o de fuerza mayor (incluidos ERTE por causa directa o relacionada con COVID-19) ..... | 11,1 | 30,9 | 23,4 | 14,0 | 18,4 | 15,8 | 23,7 | 53,8 |
| Movilidad funcional .....  | 12,5 | 4,9  | 7,8  | 5,4  | 2,2  | 2,4  | 5,0  | 11,2 |
| Movilidad geográfica .....   | 11,5 | 6,7  | 9,9  | 3,7  | 9,9  | 10,2 | 7,4  | 9,8  |

*Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.*

afectados eran prácticamente todos sus empleados. También los ERTE de reducción de jornada utilizados en 2020 han afectado en un mayor porcentaje de casos a proporciones elevadas de la plantilla (Cuadro 5).

Se dibuja así el mapa de lo que ha sido un efecto geográfico relativamente general, pero con impactos muy desiguales por sectores de actividad. En definitiva, la COVID-19 ha provocado un tipo de crisis de efectos muy sectorializados, como reflejaban ya otros datos y subraya ahora también la EAL.

La encuesta añade una información cualitativa de cierto interés sobre el uso de los ERTE en 2020: las empresas se declaran mayoritariamente satisfechas con el mecanismo. De las que se han acogido a él, un 72% se declaran satisfechas o muy satisfechas, sin grandes diferencias por tamaño de empresa o por CC. AA. No obstante, sí cabe señalar como dato de interés el grado de satisfacción significativamente menor en el sector de actividades profesionales, científicas y técnicas (12,5 puntos porcentuales menos satisfechos que la media). Esta divergencia apunta a que las empresas de este sector no han encontrado en el mecanismo de los ERTE una cobertura de sus necesidades

específicas tan buena como las de otros sectores, seguramente por su mayor fragmentación.

Donde, sin embargo, no se ha movido en absoluto la aguja del sismógrafo de la EAL es en su medición del grado de acuerdo con el que se han pactado las medidas. En efecto, como ya venía sucediendo en los años anteriores, las empresas declaran en la encuesta que la inmensa mayoría de las medidas se han aplicado mediante acuerdo. Estos porcentajes rondan en la mayoría de los casos el 90%, con la visible excepción de la medida consistente en la supresión o disminución de conceptos extrasalariales. Esta parece ser una de las medidas que suscita menos acuerdo por las personas trabajadoras (solo el 67,3% en algún año) y es también de las menos utilizadas (ronda el 0,5% en los últimos cuatro años, incluido 2020) (Cuadro 6).

Como se señalaba al principio del artículo, uno de los mayores elementos de interés de la EAL es la imagen que revela sobre el uso de la flexibilidad interna en las empresas como mecanismo alternativo a los ajustes externos. De hecho, hay información específica sobre este aspecto y cómo las empresas combinan, o no, los distintos tipos de medidas. ▷



**CUADRO 6**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE HAN APLICADO MEDIDAS DE FLEXIBILIDAD INTERNA MEDIANTE ACUERDO**

| Medida   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Remuneración por debajo de lo inicialmente acordado .....  | 87,2 | 87,2 | 83,2 | 87,9 | 85,8 | 81,9 | 88,7 | 81,4 |
| Supresión o disminución de conceptos extrasalariales .....   | 75,9 | 79,7 | 83,7 | 80,1 | 67,3 | 76,2 | 91,1 | 77,7 |
| <b>Jornada laboral</b>   |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o de fuerza mayor (incluidos ERTE por causa directa o relacionada con COVID-19) .....    | 97,2 | 98,1 | 86,3 | 89,8 | 86,2 | 76,3 | 92,3 | 79,9 |
| Suspensión de contratos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o de fuerza mayor (incluidos ERTE por causa directa o relacionada con COVID-19) ..... | 80,1 | 98,4 | 86,7 | 87,0 | 93,3 | 93,1 | 93,5 | 80,9 |
| Movilidad funcional .....  | 92,4 | 96,8 | 93,6 | 89,1 | 87,5 | 88,5 | 87,1 | 89,2 |
| Movilidad geográfica .....   | 93,1 | 95,3 | 89,9 | 89,5 | 91,1 | 91,0 | 91,0 | 89,9 |

*Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.*

A este respecto, el efecto de la pandemia en 2020 es muy evidente en un mayor uso de las medidas de flexibilidad interna, como ya se ha analizado. En el caso de otras medidas por las que también pregunta la EAL, y que pueden calificarse de flexibilidad «externa», como son la finalización o no renovación de contratos temporales o los despidos individuales, también se percibe un aumento, pero no tan acusado. El porcentaje de empresas que aplicaron estas medidas sube del 32,8% en 2019 al 47,4% en 2020, pero se

sitúa todavía muy lejos del 60,6% de empresas que las aplicaron en 2013, cuando todavía se dejaban sentir los efectos de la recesión provocada por la crisis financiera y solo empezaba el camino de la recuperación. El contraste es también notable en la proporción de empresas que solo aplicaron medidas de flexibilidad externa y no acudieron a las de flexibilidad interna: un 13,6% en 2020, frente al 39,2% en 2013 (Cuadro 7).

La EAL también permite concluir que no ha cambiado la razón fundamental para ▷

**CUADRO 7**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS SEGÚN LAS MEDIDAS APLICADAS**

| Año        | Empresas que aplicaron medidas |                               |                                  |   |                                 |                                    | Empresas que NO aplicaron medidas |
|------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
|            | Total                          | De flexibilidad interna [A+B] | Solo de flexibilidad interna [A] | De flexibilidad interna y «externa» [B] | De flexibilidad «externa» [B+C] | Solo de flexibilidad «externa» [C] |                                   |
| 2013 ..... | 66,3                           | 27,0                          | 5,7                              | 21,4                                    | 60,6                            | 39,2                               | 33,7                              |
| 2014 ..... | 49,4                           | 24,3                          | 10,0                             | 14,3                                    | 39,4                            | 25,1                               | 50,6                              |
| 2015 ..... | 44,1                           | 20,7                          | 9,3                              | 11,4                                    | 34,8                            | 23,4                               | 55,9                              |
| 2016 ..... | 46,8                           | 27,2                          | 12,2                             | 15,0                                    | 34,5                            | 19,6                               | 53,2                              |
| 2017 ..... | 47,4                           | 25,5                          | 13,3                             | 12,1                                    | 34,1                            | 22,0                               | 52,6                              |
| 2018 ..... | 40,7                           | 24,4                          | 12,1                             | 12,3                                    | 28,6                            | 16,2                               | 59,3                              |
| 2019 ..... | 43,5                           | 22,5                          | 10,7                             | 11,8                                    | 32,8                            | 20,9                               | 56,5                              |
| 2020 ..... | 67,8                           | 54,2                          | 20,3                             | 33,8                                    | 47,4                            | 13,6                               | 32,2                              |

Como medidas de flexibilidad «externa» se consideran: finalización o no renovación de contratos temporales, despidos individuales, despidos colectivos, reducción de inversiones y reducción de costes no laborales (excepto inversiones).

Como medidas de flexibilidad interna se incluyen, principalmente: modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo (por ejemplo: cuantía salarial o sistema de remuneración o jornada de trabajo u horario), movilidad funcional, movilidad geográfica, suspensión temporal del contrato o reducción de jornada y los cambios de contrato por distinto tipo de jornada.

*Fuente: Encuesta Anual Laboral. Ministerio de Trabajo y Economía Social.*

las empresas que no han aplicado medidas de flexibilidad interna: en un 81 % de los casos es porque no lo necesitan. No obstante, sí se detecta una tendencia de descenso lento entre los que dicen que prefieren optar por despidos. Si de media hasta 2019 fueron un 10 %, en 2020 fueron solo el 2,7 % de las empresas que no adoptaron la flexibilidad interna.

Y también permite esta encuesta ratificar problemas ya conocidos, como el de la temporalidad en el sector de la construcción, muy por encima de la media. En este sector, el porcentaje de empresas que no aplican flexibilidad interna, y como motivo para ello dicen optar por la finalización o no renovación de contratos temporales, venía siendo prácticamente el doble de la media, aunque en los últimos años se han acercado a ella (Gráfico 4).

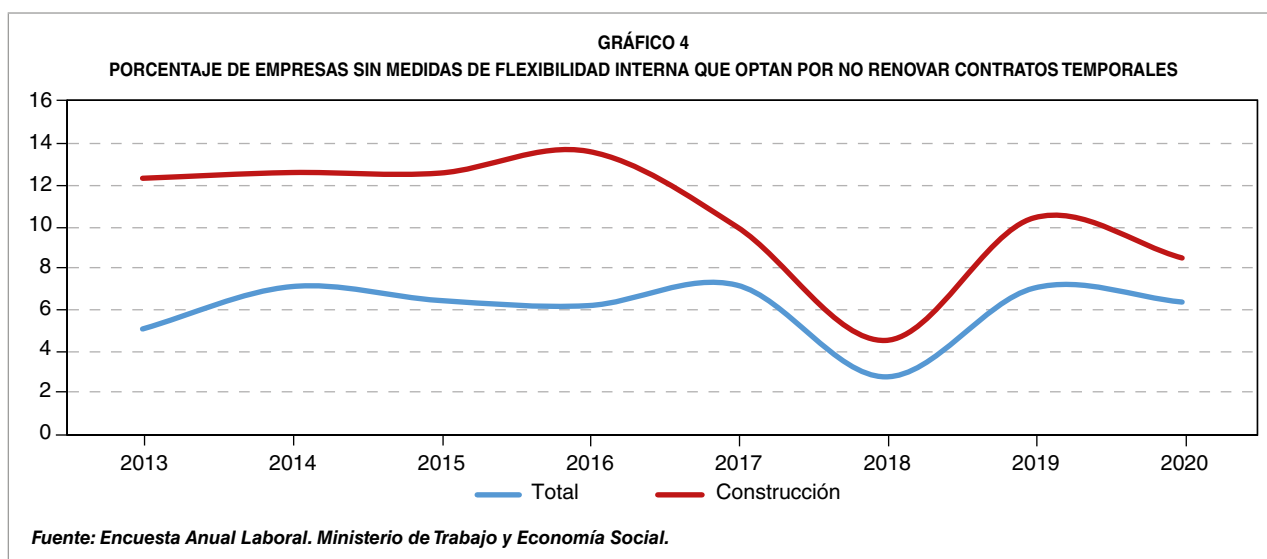
Sin duda, el masivo y eficaz uso de los ERTE durante la crisis de la COVID-19 ha familiarizado a las empresas de todos los tamaños con al menos esta medida de flexibilidad que preserva el empleo. Esta debería ser una buena base para el cambio de cultura empresarial que prime el mantenimiento del empleo como

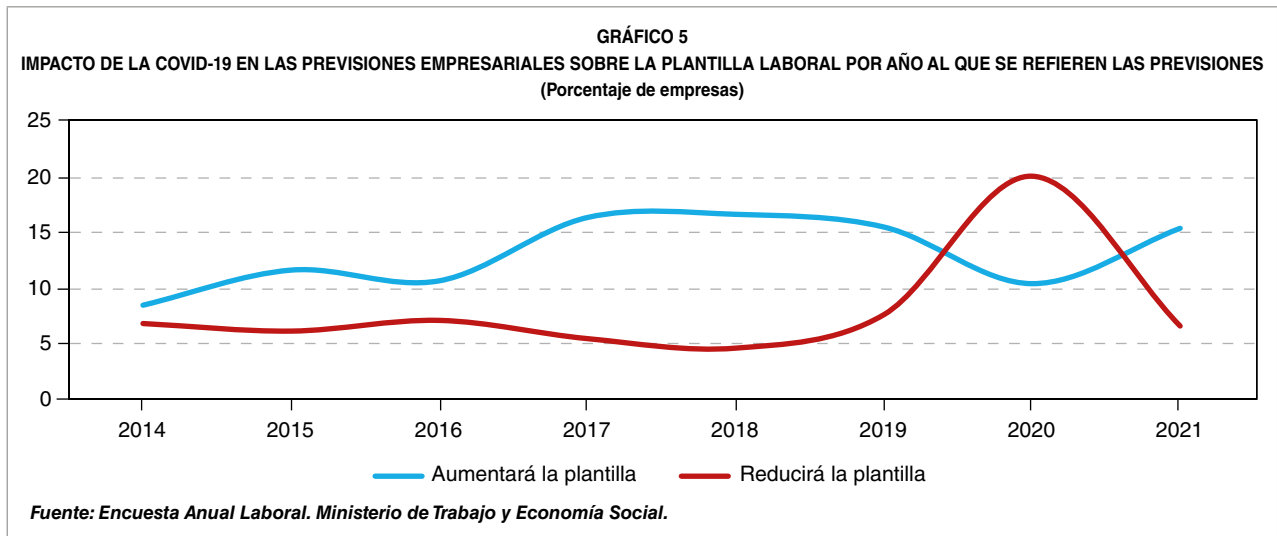
activo valioso para la estabilidad y crecimiento de la propia empresa.

#### 4. El maremoto en las previsiones empresariales

Como otro elemento relevante por el que preguntar a las empresas en el ámbito laboral, la EAL inquiría sobre las previsiones empresariales. También aquí cabe detectar el movimiento sísmico que supuso la pandemia, en este caso, como maremoto posterior. Las referidas a 2020, por las que se preguntó entre septiembre y noviembre de ese año, muestran un claro deterioro respecto a las que venían manteniendo los empresarios.

En coherencia con un crecimiento económico que venía asentándose hacía ya más de un lustro, en los tres años anteriores al de la pandemia, solo un 5,9% de los empresarios preveía reducir su plantilla y un 16,2% aumentarla. En cambio, para 2020, un 10,4% preveía aumentarla, y reducirla lo preveía un llamativo 20,1 %, cifra muy superior a la de cualquiera de los años anteriores. Esta previsión de ▷





disminución de plantilla se refería especialmente a los trabajadores de servicios de restauración y servicios personales, de protección y de ventas. En suma, los más directamente afectados entonces por las restricciones y cierres establecidos para luchar contra la pandemia<sup>6</sup> (Gráfico 5).

Afortunadamente, los últimos datos recogidos durante el año 2021 apuntan a una mayor confianza a pesar de la incertidumbre que todavía rodeaba, y aún rodea, el final de la pandemia. El porcentaje de empresas que prevén reducir plantilla al año siguiente volvió en 2021 a un 6,6%, en línea con las previsiones prepandemia.

## 5. Actitudes de fondo

¿Cómo reaccionarán las empresas ante la mayor incertidumbre o ante cambios en la normativa laboral, en particular respecto al uso de contratos temporales? Esta es una pregunta con cierta trascendencia para valorar la evolución

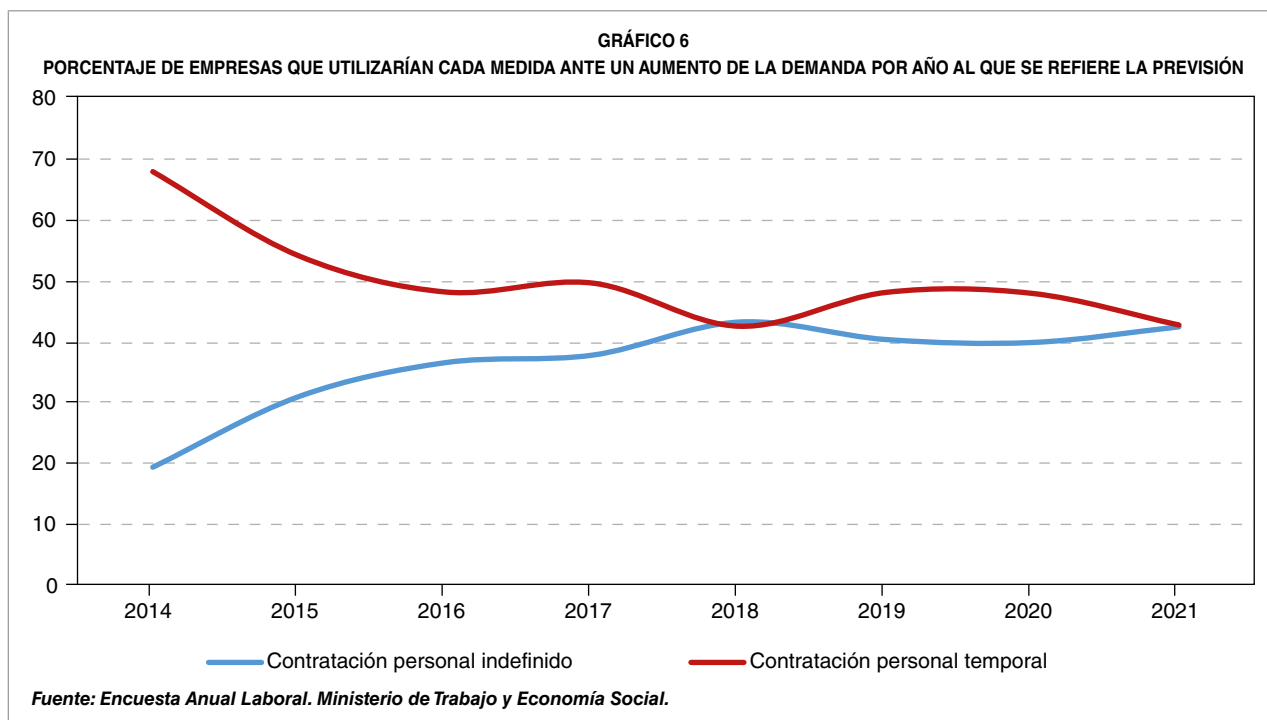
previsible de uno de los rasgos más distintivos y problemáticos del mercado de trabajo español, la excesiva temporalidad en el empleo, que frena el crecimiento de la productividad<sup>7</sup>.

A este respecto, la tendencia que revela la EAL es positiva. A la pregunta de cómo afrontarían un aumento de la demanda, si con contrataciones temporales o indefinidas, se aprecia un cambio significativo: se cierra la gran brecha que se detectaba en la encuesta de 2013 (referida a las previsiones para 2014), de un 68,1% optando preferentemente por contratación temporal, frente a un escaso 19,3% de empresas apostando por la contratación indefinida. Las previsiones para 2018 ya presentaban una situación igualada, con un 43,4% apostando por contratar personal indefinido y un 42,4% por contratar temporalmente. Con algún altibajo desde entonces, la situación se mantiene en las previsiones para 2021.

Por supuesto, el reto es romper esa igualdad en favor de una mayor proporción de empresas que apuesten por la contratación indefinida como respuesta a aumentos de ▷

<sup>6</sup> Ver la Tabla EAL-26 de la edición correspondiente a 2019 con las previsiones para 2020.

<sup>7</sup> Como pone de manifiesto la Comisión Europea en su informe sobre España en el marco del Semestre Europeo de 2020. Ver Comisión Europea (2020).



demanda, como instrumento para su crecimiento estable.

Será de gran interés ver cómo varían las respuestas a este punto del cuestionario de la EAL a la vista de las nuevas medidas sobre contratación que han empezado a aplicarse en 2022 y si se consolida en las actitudes de gestión empresarial el necesario cambio de cultura hacia la estabilidad en el empleo.

Este cambio será necesario y puede que no fácil, porque la EAL muestra también que, ante las dificultades, una mayor proporción de empresas siguen considerando la reducción de los costes laborales frente a otras opciones, como la reducción de precios<sup>8</sup>.

Además, para reducir costes laborales, una mayor proporción (un 46,8% en el último año) sigue prefiriendo reducir el número de trabajadores con contrato temporal frente a otras

opciones, como reducir el número de horas trabajadas y correspondientemente los salarios (un 26,7% en las previsiones para 2021).

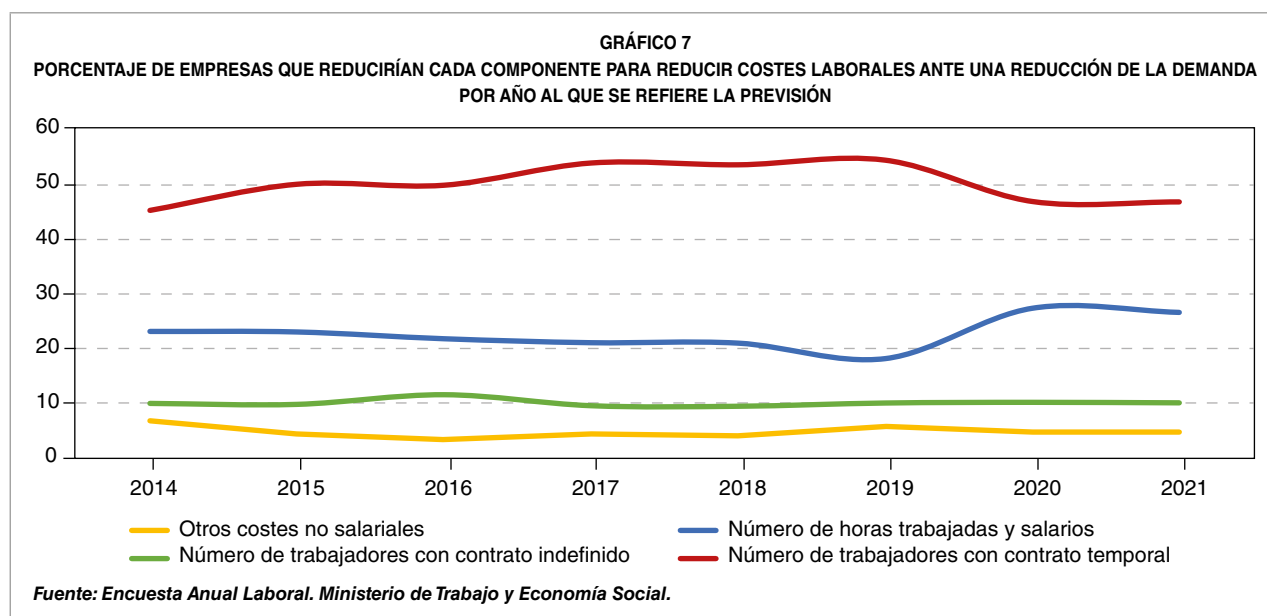
Aunque la tendencia es también positiva, lo es solo ligeramente y muestra todavía el margen que hay para una actitud de las empresas más proclive a ajustes que preserven el empleo<sup>9</sup>.

## 6. Conclusión

La COVID-19 ha tenido un gran impacto en muchas variables económicas. Para las empresas ha planteado desafíos prácticamente inéditos: para casi todas, un periodo de cierre del que durante varios meses se supo de su comienzo, pero no de cuándo tendría lugar ▷

<sup>8</sup> Aunque es cierto que hay una tendencia decreciente: del 67,1% de empresas que consideraron esta opción para 2014 se ha pasado al 53% en las previsiones para 2021.

<sup>9</sup> Puede notarse el nulo apetito que tienen las empresas por modificar la parte fija de los salarios (opción no representada en el Gráfico 7), que solo mencionan como opción a seguir un 0,7% de ellas. La EAL también investiga los factores que las empresas valoran como obstáculo para reducir o congelar salarios. En coherencia con la mejora del empleo, de 2013 a 2020 crece en más de 20 puntos porcentuales el porcentaje de empresas que creen que reducir o congelar salarios les crearía dificultades para atraer nuevos trabajadores (ver Tabla EAL-17 para 2013 y EAL-15 para 2020).



su final. Después, para varios sectores de gran importancia para la actividad y el empleo en España, ha supuesto la amenaza casi constante de nuevos cierres o tener que convivir con cambiantes condiciones de restricción de su actividad.

Las pérdidas de empleo que esta situación podría haber tenido se han mitigado, en gran medida, por la aplicación de mecanismos de preservación de empleo (sin entrar en detalles, los ERTE, recientemente evolucionados en el mecanismo RED de Flexibilización y Estabilización del Empleo<sup>10</sup>).

De hecho, 2020 fue el año de mayor uso de las medidas de flexibilidad interna laboral por nuestras empresas. Así lo revela la Encuesta Anual Laboral, una estadística poco conocida, pero que con esta crisis se ha revelado un medidor de gran interés sobre los cambios de comportamiento de las empresas en cuanto a su flexibilidad interna. Como se ha reflejado en

este artículo, esta encuesta aporta información relevante sobre las tendencias de fondo y el impacto excepcional de la crisis de la COVID-19.

La magnitud de los cambios que desvelan los datos referidos a 2020 permite apreciar la utilidad de esta encuesta como el sismógrafo que habitualmente se mantiene en calma, pero es capaz de registrar los movimientos sísmicos y, con ello, revelar características de fondo del suelo sobre el que nos movemos. Disponer de una serie temporal, ya de ocho años, en esta estadística aumenta su interés para el análisis con la perspectiva longitudinal.

En efecto, por referirse a elementos cualitativos, de comportamiento y actitudes entre las empresas, de cultura empresarial al fin y al cabo, la EAL puede recoger tendencias de desarrollo lento, así como proporcionar una buena fotografía del terreno en situación de relativa estabilidad, con la que contrastar fenómenos inesperados como el de la COVID-19.

La EAL deberá permitir apreciar, también, si las novedades en la normativa laboral que afectan a los tipos de contrato o a la subcontratación, entre otros aspectos, se asocian a ▷

<sup>10</sup> Introducido en la reforma laboral de diciembre de 2021 por el Real Decreto Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo mediante la introducción del artículo 47 bis en el Estatuto de los Trabajadores.

## RECUADRO 2 OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE DE LA ENCUESTA ANUAL LABORAL

*Relaciones laborales.* La negociación colectiva cuenta en España con una estadística de gran detalle, que, a pesar de las dificultades de radiografiar una realidad tan compleja<sup>1</sup>, aporta una gran riqueza de datos sobre convenios, trabajadores cubiertos, salarios fijados y otros contenidos. Sin embargo, es la EAL la que puede aportar cómo perciben las empresas (no los trabajadores, eso requeriría otra encuesta) el grado en el que los convenios se adaptan a sus necesidades. La buena noticia es que esta adaptación es valorada como bastante o muy satisfactoria por la gran mayoría de las empresas (75,8% en 2020). Sin embargo, también es posible apreciar un brusco descenso en esa valoración de casi 10 puntos porcentuales entre 2015 y 2016, descenso que solo en muy pequeña parte se ha recuperado después. Esto puede ser un punto de partida para estudiar en más detalle qué factores pueden haber afectado de forma tan notable a esta valoración<sup>2</sup>.

Otra información de interés que aporta la AEL es la escasa implantación de las organizaciones empresariales, a las que solo dicen pertenecer un 21% de las empresas, además, con tendencia descendente (en 2013 eran el 28,5%) y grandes diferencias por tamaño (solo están asociadas el 16,2% de las que tienen entre 5 y 9 trabajadores). Parte de la explicación puede ser el sentimiento de excasa representación de sus intereses por parte de las organizaciones empresariales. Hasta un 35,6% de media entre 2017 y 2019 consideraba que las organizaciones representaban poco o nada sus intereses. Curiosamente, la pandemia también ha producido un cambio significativo a este respecto y ha aumentado la proporción de empresas satisfechas en 10 puntos porcentuales. Aparentemente, las dificultades por la pandemia han hecho apreciar la labor de las organizaciones empresariales.

*Formación.* La formación es otra de las grandes áreas de atención de la EAL. Resultaría insuficiente cualquier subrayado sobre la importancia de la formación en la estrategia de futuro para el empleo y para el conjunto de la economía. La EAL contribuye al mejor conocimiento de las estrategias de las empresas respecto a la formación: cuántas de ellas detectaron necesidades formativas, qué competencias consideran claves para su futuro, en cuáles se forman sus empleados o qué motivos limitan sus actividades de formación<sup>3</sup>.

Son variables de gran interés para conocer cómo las estrategias de mejora de las capacidades de la fuerza laboral pueden activar las palancas adecuadas para implicar activamente a todas las empresas para hacer frente a los retos de recapacitación que traen consigo las transiciones digital y ecológica. Profundizar en ellas, sin embargo, excede de lo que puede abordar este artículo.

*Teletrabajo.* En 2020, como novedad, la EAL ha incorporado preguntas sobre el teletrabajo cuyas respuestas trazan el primer retrato de esta modalidad de trabajo, tan relevante durante la pandemia. El 22,1% de las empresas lo han aplicado, con muy llamativas diferencias por tamaño: el 75,2% de las de 499 trabajadores o más, frente a solo un 15,2% de las de entre 5 y 9 trabajadores, una muestra más de la marcada brecha de comportamiento y capacidades por tamaño empresarial que se da en el tejido empresarial español. Las diferencias son también muy marcadas por sectores de actividad, con un 2,5% de uso en la hostelería y un 69,7% en las actividades financieras, de seguros, inmobiliarias y de comunicaciones en información.

<sup>1</sup> Cada año se aplican varios miles de convenios, se renuevan entre 1.500 y 2.000 de ellos, por centenares de unidades de negociación de distinto tamaño y con contenidos muy diversos.

<sup>2</sup> Asimismo, la EAL indica un crecimiento de la proporción de empresas (del 1,9% al 9,2% entre 2013 y 2020) que dicen no estar cubiertas por ningún tipo de convenio.

<sup>3</sup> La elevada carga de trabajo y el escaso tiempo disponible se mantiene entre los principales motivos (para el 53,1% de las empresas en 2020), pero el que más ha crecido es considerar que el nivel de formación de los empleados es el apropiado para las necesidades de la empresa (pasa de ser un motivo bastante o muy importante para el 55,6% de las empresas a serlo para el 76,5%).

**Fuente:** *Elaboración propia.*

cambios de actitud entre las empresas, en particular en cuanto al uso de los contratos indefinidos como vía de respuesta ante las variaciones de la demanda.

Hay que admitir que el tiempo con el que la EAL nos ofrece esta información, por ser una encuesta anual, permite solo un uso *a posteriori*, a diferencia de los datos de registro, en concreto los de alta frecuencia y masivos, sobre los que se está produciendo cada vez un uso más sofisticado, completo y oportuno.

Sin embargo, por otro lado, la EAL muestra aspectos cualitativos que aportan claves sobre la evolución de los datos de registro. De esta forma, la EAL cubre un frente complementario al de los datos de registro y contribuye al arsenal de herramientas estadísticas de mercado de trabajo que deberá permitir sustentar un diseño de políticas laborales y de empleo cada vez más efectivas.

## Bibliografía

Comisión Europea. (2020). *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Informe sobre España 2020 que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011.* <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/cfa7e8ec-5943-11ea-8b81-01aa75ed71a1/language-es>

Ministerio de Trabajo y Economía Social. (Varios años). *Encuesta Anual Laboral.* <https://www.mites.gob.es/estadisticas/EAL/welcome.htm>

Ministerio de Trabajo y Economía Social. (Varios años). *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo.* <https://www.mites.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm>

SUSCRÍBETE A LA NEWSLETTER DE REVISTAS ICE Y RECIBE  
TODAS LAS NOVEDADES EN TU CORREO





*Antonio Moreno-Torres Gálvez\**

## APLICACIONES REGULATORIAS DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA

La contabilidad analítica o de costes es un instrumento que en sectores regulados permite, entre otros fines, la verificación del cumplimiento de principios legales como el de orientación de precios a costes o el de separación de actividades. A diferencia de la contabilidad financiera, los sistemas de contabilidad de costes admiten una discrecionalidad en su diseño y formulación de la que el regulador podrá aprovecharse en función de su objetivo prioritario, ya sea la sostenibilidad financiera, la atracción de nuevos entrantes o la eficiencia económica. Para ilustrar todos estos aspectos, el presente artículo repasa brevemente los conceptos básicos, los modelos alternativos de costes, los principios generales y algunas aplicaciones sectoriales de la contabilidad regulatoria.

**Palabras clave:** contabilidad analítica, regulación, energía, sector postal, telecomunicaciones, transporte.

**Clasificación JEL:** L51, L92, L93, L94, L95, L96, M48.

### 1. Introducción

La contabilidad analítica o de costes constituye un sistema de información económico-financiero que apoya y complementa a la contabilidad financiera. A diferencia de esta —orientada sobre todo a terceras partes y sometida por tanto a un altísimo grado de estandarización—, aquella se dirige al decisor interno, por lo que es este quien diseña a medida el modelo analítico de costes partiendo de las necesidades particulares de su organización. Pero siendo este el panorama general, en sectores regulados puede

ser necesaria la especificación, por parte del regulador y para determinados fines, de una contabilidad analítica, de llevanza obligatoria para ciertos actores y como mecanismo fundamental de transparencia.

Así, la actuación regulatoria en el ámbito de servicios económicos de interés general, cuya prestación asequible y de calidad ha de garantizarse, se manifiesta a menudo en la imposición a ciertos agentes económicos de obligaciones —de acceso de terceros a instalaciones esenciales o de prestación de ciertos servicios, como ejemplos más típicos— a cambio de las cuales reciben una contraprestación pecuniaria justa. Dejando aparte la nada trivial cuestión de la instrumentación de su financiación, la de su cálculo en un contexto de «buena ▷

\* Ingeniero Industrial del Estado y Profesor Asociado de la Universidad Politécnica de Madrid.

Versión de marzo de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3145.7365>

regulación» exige al regulador afrontar un problema de asimetría de información para el cual la solución es un sistema de contabilidad de costes. Dicho sistema permitirá verificar el cumplimiento del principio de orientación a costes de los precios de determinados servicios, comprobar una efectiva separación de distintas actividades realizadas por una misma empresa, evitar la discriminación a favor de sus propias actividades de las empresas verticalmente integradas o fundamentar el cálculo de las cargas justas asociadas a servicios obligatorios conforme a las metodologías regulatorias que se establezcan.

El sistema de información regulatoria de costes de actividades reguladas de los sectores eléctrico y gasista de la Circular 1/2015 de la CNMC; la contabilidad analítica del operador responsable de la prestación del servicio postal universal contemplada en la Orden FOM/2447/2004 y la metodología CNMC para el cálculo de su coste neto; los principios, criterios y condiciones para el desarrollo del sistema de contabilidad de costes por operadores de telecomunicaciones con poder significativo de mercado dictados por resoluciones de la anterior Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y la metodología CMT para el cálculo del coste neto del servicio universal; la metodología de determinación de ingresos máximos anuales por pasajero aeroportuario de la Ley 18/2014; o, en el sector ferroviario, el cálculo de costes directos de explotación a efectos de fijación de cánones o la metodología CNMC de prueba de equilibrio económico para contratos de servicios público; son todos ellos ejemplos de lo que podría calificarse como un «asalto» de la contabilidad analítica al *Boletín Oficial del Estado*, llevado a cabo como parte de los procesos liberalizadores.

El presente artículo tiene por objeto exponer algunas de las aplicaciones regulatorias de la contabilidad analítica, a título meramente ilustrativo y sin profundizar en exceso en los detalles metodológicos. Para la organización de la exposición se ha optado por un criterio sectorial, y es por ello que, tras un primer apartado dedicado a generalidades sobre los modelos contables analíticos y sus requerimientos regulatorios, el núcleo del artículo lo constituyen epígrafes respectivamente dedicados a los sectores de energía, postal, telecomunicaciones y transporte —aéreo y ferroviario—. El artículo finaliza con un breve apartado de conclusiones a modo de síntesis.

Con este recorrido sectorial se pretende ilustrar cómo la elección de una aproximación particular a la cuestión de los costes (completos o incrementales; históricos o corrientes; prospectivos; descendentes o ascendentes) se relaciona con la consecución de un objetivo regulatorio principal que, entre otros, podrá ser garantizar la sostenibilidad financiera de una actividad, asegurar el desarrollo de infraestructuras esenciales, facilitar la entrada de nuevos agentes o incentivar la eficiencia en la prestación de un servicio.

## **2. Sistemas de contabilidad de costes: definiciones y principios**

### **2.1. Conceptos generales**

Un objetivo último de un sistema de contabilidad de costes (SCC en lo sucesivo) es presentar el resultado con un formato diferente al de la cuenta de pérdidas y ganancias propia de la contabilidad financiera, analíticamente limitada por su carácter agregado y por desglosar los gastos, con base en su naturaleza, ▷

conforme a la estructura del plan general contable. Así, con carácter general, se trataría de obtener una expansión en horizontal de la cuenta de resultados para desglosarla en  $n$  columnas, de forma que

$$[\text{Ingresos} - \text{Costes}] = \sum_{i=1}^n I_i - \sum_{i=1}^n C_i = \sum_{i=1}^n (I_i - C_i) = \sum_{i=1}^n B_i$$

Cada una de las  $n$  dimensiones de análisis se denomina «objeto de coste», que puede definirse, por tanto, como toda entidad (producto, servicio, proyecto, activo, actividad, contrato...) que requiera medición separada de sus costes, entendidos como la cuantificación monetaria de los recursos que consume.

En términos agregados, el margen o resultado analítico (*Ingresos - Costes*) se calcula a partir del resultado contable (*Ingresos - Gastos*) utilizando la expresión

$$[\text{Ingresos} - \text{Gastos}] - [\text{Diferencias de incorporación}] = [\text{Ingresos} - \text{Costes}]$$

donde las «diferencias de incorporación» surgen de conceptos que se tengan en cuenta o no en la contabilidad de costes con respecto a la financiera, respectivamente materializados en forma de «cargas supletorias» o «gastos no incorporables», esto es:

$$[\text{Diferencias de incorporación}] = [\text{Cargas supletorias}] - [\text{Gastos no incorporables}]$$

La remuneración del capital propio es el paradigma de carga supletoria; la amortización de activos con diferente criterio o la omisión de las provisiones dotadas, las subvenciones o determinados tributos pueden dar lugar a los correspondientes gastos no incorporables. Así,

por ejemplo, cuando se utiliza la metodología del coste medio de capital ponderado para considerar el coste de los fondos propios, la retribución financiera —calculada aplicando el WACC (coste medio ponderado de capital, por sus siglas en inglés) antes de impuestos al valor de inversión neto de amortización acumulada— sería una carga supletoria y los gastos financieros explícitos serían un gasto no incorporable.

En la expresión  $\sum_{i=1}^n B_i$ , que desagrega el resultado analítico por objetos de coste, si el desglose  $\sum_{i=1}^n I_i$  de los ingresos no es, por lo general, problemático por ser habitual su imputación en origen con la misma estructura que define a los objetos de coste, no se puede decir lo mismo del desglose  $\sum_{i=1}^n C_i$  de los costes, que exige instrumentar un criterio más o menos complejo: el modelo de costes. De acuerdo al estándar de costes completamente distribuidos o «costes completos» (*full costing* o *absortion costing*) —utilizado por la contabilidad financiera para la valoración de inmovilizado producido por la propia empresa y el cálculo del coste de las ventas y, por tanto, del margen bruto—, para cada objeto de coste ha de considerarse la totalidad de sus costes, tanto los directos  $CD_i$  como los indirectos  $CI_i$  razonablemente imputables. Siendo los directos aquellos indubitadamente localizables en los objetos de coste, para los indirectos —que solo se observan agregadamente— es necesario arbitrar un criterio de imputación que formalmente puede representarse como

$$CI_i = a_i \cdot CI \text{ con } 0 \leq a_i \leq 1 \text{ y } \sum_{i=1}^n a_i = 1$$

de forma que

$$C_i = CD_i + CI_i = CD_i + a_i \cdot CI \text{ y } \sum_{i=1}^n C_i = \sum_{i=1}^n CD_i + CI$$

▷

Este reparto se perfecciona en la práctica localizando previamente los costes en los  $m$  «centros de coste» (*cost pool*), que pueden definirse como toda entidad contable, organizativa, física o virtual que sirva para generar, acumular o asignar costes de naturaleza homogénea, de forma que

$$CI = \sum_{j=1}^m CI_j = \sum_{i=1}^n CI_i \text{ con } CI_i = \sum_{j=1}^m CI_{ij} \text{ y } CI_{ij} = b_{ij} \cdot CI_j \text{ con } 0 \leq b_{ij} \leq 1 \text{ y } \sum_{j=1}^m b_{ij} = 1 \forall i$$

Se entiende por «criterio de reparto», «clave de reparto», «inductor de costes» o «generador de costes» (*cost driver*) a todo factor objetivo que causalmente tenga por efecto un coste. El peso  $b_{ij}$  utilizado para asignar al objeto de coste  $i$ -ésimo la parte correspondiente de los costes del centro de coste  $j$ -ésimo (base de reparto) se calcula a partir de la cantidad  $N_{ij}$  de generadores de coste consumidos —medidos o estimados—, de forma que, si  $TR_j = CI_j/N_j$  es la «tasa de reparto» o coste unitario del generador  $j$ -ésimo, se tiene que

$$CI_{ij} = N_{ij} \cdot TR_j = N_{ij} \cdot \frac{CI_j}{N_j} = b_{ij} \cdot CI_j$$

y entonces es

$$b_{ij} = \frac{N_{ij}}{N_j} \text{ con } \sum_{i=1}^n N_{ij} = N_j \forall j$$

Puede definirse ya con mayor formalismo un SCC como el conjunto de tipologías, centros, generadores y objetos de coste —salidas últimas del sistema— que permiten una transformación de la información contable con el fin de dotarla de una utilidad analítica concreta. Relevantemente, y además de la información económico-financiera expresada en unidades monetarias procedente de la contabilidad, el modelo se alimentará de información propia de los procesos de negocio, en última instancia capturada en los  $N_{ij}$ .

La metodología de costes completos puede perfeccionarse con un modelo de «costes basados en actividades» (*activity based costing*, ABC), en el que para objetivar al máximo los repartos, y previa localización de las cargas en los centros de coste, se identifican las actividades que se realizan en cada uno de ellos, para terminar por imputar los costes de las actividades a los objetos de coste con criterios plausiblemente causales representados por los generadores de coste identificados para cada actividad.

Un modelo analítico alternativo es el de «costes variables» (*direct costing*), que parte del análisis del comportamiento de los costes en función del volumen de producción para clasificarlos en fijos y variables. Esto permite renunciar al reparto de los costes fijos y definir márgenes de contribución por objeto de coste que, al tener en cuenta solo los costes variables, resultan de utilidad inmediata en un análisis incremental.

Cabe indicar, para finalizar este apartado introductorio, que los distintos modelos de costes —completos, ABC o variables— pueden plantearse tanto en términos históricos/reales (o *ex post*) como en términos esperados/estándar (o *ex ante*), estimándose en este caso *a priori* los costes en los que se incurriría en situaciones de explotación eficiente —actual o prospectiva—. Se dispone así de un objetivo ideal al que deberían tender los costes reales y un punto de referencia para la medida del rendimiento y la rendición de cuentas.

## 2.2. Principios de los sistemas regulatorios de costes

El diseño de un SCC analítico está sometido a altas dosis de subjetividad y a un dilema coste-beneficio, y es por ello que su uso ▷

regulatorio requiere de una especificación por el regulador, detallada o en todo caso formulada en términos de los siguientes principios generales y criterios de diseño, orientados en su conjunto a mitigar la arbitrariedad y a asegurar la trazabilidad con respecto a la contabilidad financiera:

- *Causalidad*. Todas las asignaciones de costes e ingresos a los objetos de coste en el SCC deberán realizarse a través de los generadores de dichos costes e ingresos, es decir, a través de los parámetros objetivos de las variables que causalmente los generan y sobre los que se distribuyen.
- *Objetividad*. Los generadores de costes contemplados en el SCC deben ser objetivos y cuantificables mediante cálculos estadísticos, censales o muestrales, suficientemente fiables, relacionados directa o indirectamente con los objetos de coste. Los costes que sean difícilmente identificables con generadores objetivos y cuantificables deberán asignarse mediante criterios objetivos de reparto previamente establecidos. Asimismo, en el supuesto de costes no asignables directamente a un objeto de coste, se establecerán criterios objetivos de reparto entre el conjunto de estos.
- *Transparencia*. El coste finalmente atribuido por el SCC a cada objeto de coste habrá de ser susceptible de descomposición en los distintos tipos de coste atendiendo a su naturaleza.
- *Auditabilidad*. El SCC establecerá las interrelaciones adecuadas con los registros de la contabilidad financiera y con los sistemas operativos y estadísticos en que se fundamenten los generadores de las imputaciones de costes e ingresos a los objetos de coste, con el fin de facilitar la auditabilidad integral de la contabilidad de costes.
- *Consistencia*. Los principios contables, así como los criterios de valoración y temporalidad que se propongan, habrán de mantenerse en el tiempo para facilitar la comparabilidad intertemporal. Todo cambio de criterio —en todo caso motivado— con un efecto significativo —en términos de un umbral porcentual de ingresos y/o costes— en la información presentada exigirá una aplicación simultánea del SCC con ambos criterios para mostrar así en un doble juego las diferencias resultantes de los mismos.
- *Desagregabilidad*. Con independencia del número y orden de las imputaciones que se produzcan en el SCC, la totalidad de costes imputados a los objetos de coste deberá pasar por los estados intermedios de distribución que constituyen los centros de coste —o actividades, en su caso—, cuyo detalle y suficiente desagregación deberá estar justificado.
- *Neutralidad*. El SCC distinguirá las operaciones que puedan darse entre compañías pertenecientes a un mismo grupo, eventualmente valoradas mediante precios coherentes de transferencia interna.
- *Suficiencia*. El SCC deberá permitir obtener directamente, o a partir de los registros de la contabilidad financiera, la información necesaria para la formación de los estados de separación de cuentas y aquella otra información a que obligue la normativa vigente.
- *No compensación*. El tratamiento de costes e ingresos, tanto en el SCC ▷

como en la contabilidad financiera, deberá mantener separados ambos conceptos sin compensaciones entre ellos.

- *Conciliación*. El SCC se conciliará con la contabilidad financiera indicando, con un nivel de desglose suficiente, los importes y la naturaleza de los ajustes realizados en calidad de diferencias de incorporación.

Todos estos principios complementan a los que ya de por sí informan la contabilidad financiera de partida.

### 3. Energía

El proceso de liberalización de los sectores eléctrico y gasista supuso la escisión de los eslabones de la cadena de valor del negocio —generación, transporte, distribución y comercialización—, anteriormente y en su totalidad bajo el control de empresas verticalmente integradas implantadas como monopolios de carácter regional. Si generación y comercialización quedaron abiertas a competencia, transporte y distribución, al ser actividades de red con características propias de monopolio natural, quedaron sometidas a un régimen regulado cuyos principales elementos serían el derecho de acceso de terceros a la red a cambio del pago de los correspondiente peajes y cánones, una retribución regulada y, en el caso del transporte, una planificación vinculante de las inversiones en infraestructuras. También quedarían sometidas a regulación las actividades de gestión técnica y económica. El proceso fue progresivo, en tanto que las obligaciones de separación de actividades (*unbundling*) fueron escalonadas en cuanto a su alcance —contable, funcional, legal y patrimonial— y en tanto que la cualificación para el suministro

libre en el mercado fue conforme a un calendario en el que el umbral de consumo mínimo disminuiría sucesivamente hasta su total supresión. En buena lógica, el suministro a consumidores vulnerables quedó sometido a un régimen de especial protección.

Relevantemente, y en lo que al régimen retributivo regulado se refiere, se optó por un modelo de tasa de retorno sobre una base regulatoria de activos y retribución individualizada que, por cada elemento de activo, permite la recuperación total de los costes —tanto de inversión como de operación y mantenimiento, calculados a partir de unos valores unitarios de referencia— y una retribución financiera adicional calculada con criterios de coste de oportunidad ajustado al riesgo, con el objeto de garantizar la financiabilidad de estas costosas inversiones imprescindibles para el suministro. Conviene apuntar que para el caso de la distribución gasista —con una parte importante del territorio aún sin la red desplegada— se ha contemplado también un modelo de retribución paramétrica orientado a la captación de mercado, y que para el caso de actividades de gestión de los sistemas —de naturaleza *asset light* por no requerir de grandes capitales de inversión en activos fijos por apenas necesitarlos— el modelo establecido es del tipo ingresos tope (*revenue cap*).

El sistema de información regulatoria de costes (Sistema IRC en lo sucesivo) de la Circular 1/2015, de 22 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de desarrollo de la información regulatoria de costes relativa a las actividades reguladas de transporte, regasificación, almacenamiento y gestión técnica del sistema de gas natural, así como transporte y operación del sistema de electricidad (también conocido como base de datos Sistema de Información de Costes ▷

Regulados o SICORE), es el sistema de obtención de información sobre costes de las actividades reguladas del sector energético —subsectores eléctrico y del gas natural—, en el que se emplean, para las empresas que realizan dichas actividades, unos criterios homogéneos en obtención, registro, acumulación, clasificación y reparto de dichos costes. El Sistema IRC aúna en un modelo relevante de datos, único y homogéneo, la información técnica y económica de las empresas reguladas para que el regulador desarrolle sus competencias y, en particular, dé cumplimiento a los mandatos del *policy maker* establecidos en las Orientaciones de Política Energética.

El Sistema IRC sirve, entre otros fines, de soporte para efectuar la supervisión de la separación de actividades y, en particular, la separación de cuentas, con objeto de evitar subvenciones cruzadas. Permite, a su vez, realizar comparaciones entre empresas y sectores, entre distintos ejercicios de una misma empresa, y con empresas que sirvan como referencias externas consideradas como buenas prácticas, pues la competencia referencial (estándar de la empresa eficiente y bien gestionada) es uno de los principios consignados en el sistema retributivo regulado. Asimismo, correlaciona las bases de activos física o contable y regulatoria.

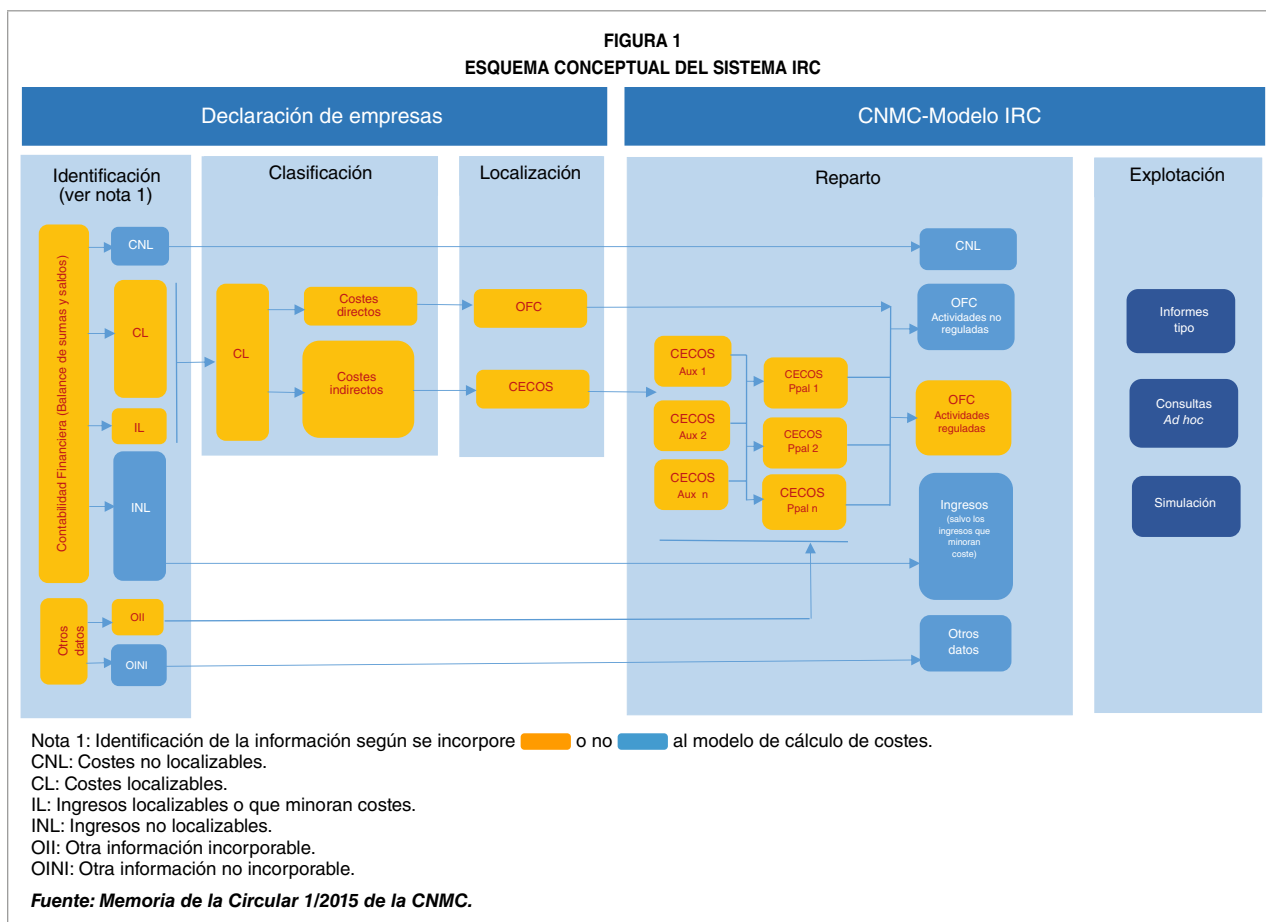
Partiendo de la información declarada anualmente por los sujetos obligados, el principal objetivo del Sistema IRC es identificar los «costes necesarios» para el desempeño de cada actividad regulada, en sus conceptos tanto de inversión como de operación y mantenimiento (OyM en lo sucesivo), lo que permitirá, en última instancia, el establecimiento de los valores unitarios de referencia que para cada tipo de activo constituyen su estándar retributivo por ambos conceptos.

El Sistema IRC utiliza la siguiente identidad de conciliación para el cálculo de los costes necesarios:

$$[\textit{Costes necesarios}] = [\textit{Gastos}] - [\textit{Costes no localizables}] + [\textit{Altas en inmovilizado}] - [\textit{Ingresos localizables}]$$

Los *costes no localizables* son aquellos que no son necesarios en la determinación de los costes a utilizar para la retribución de las actividades reguladas, tales como los gastos de dotación a la amortización de activos retribuidos individualmente, los gastos financieros, el impuesto sobre beneficios, las multas y sanciones o las indemnizaciones al personal. Se deben incluir como costes necesarios las altas del inmovilizado terminado, en curso y anticipos, descontando su contrapartida contable de ingresos, que son los costes de los trabajos realizados por la empresa para su inmovilizado.

Los *ingresos localizables* son aquellos ingresos que proceden de recursos utilizados en el desarrollo de las actividades reguladas, excluidos los ingresos por retribución reconocida, los ingresos regulados o los admitidos. Al ser un modelo para el cálculo de costes, como regla general, los ingresos de la contabilidad financiera no se localizan en el Sistema IRC, con la salvedad de estos ingresos localizables, a la sazón menores costes necesarios, que incluyen conceptos como los ingresos derivados de la prestación de servicios a otras empresas, los ingresos por subvenciones a la explotación, las indemnizaciones recibidas por primas de seguros o las ayudas financieras de la Unión Europea a proyectos de infraestructura energética —minoradas en el posible incentivo de captación en forma de porcentaje sobre la ayuda concedida—. ▷



El Sistema IRC soporta un modelo de costes completos históricos que permite controlar con precisión las inversiones y los costes de OyM. Además de la anterior identidad de conciliación con la contabilidad financiera, los elementos conceptuales relevantes sobre los que descansa son: los centros de coste (CECOS en lo sucesivo), los objetos finales de coste (OFC en lo sucesivo) y las diferentes reglas de localización y criterios de reparto que se explican más adelante (Figura 1).

La localización de costes en el Sistema IRC se basa en su clasificación en directos e indirectos. Son costes directos los inequívocamente relacionados con un OFC, pudiéndose asignar al mismo directamente sin canalización alguna a través de CECOS. Por su parte, son costes indirectos los que, siendo necesarios,

afectan a varios OFC, no siendo posible asignarlos directamente a no ser que se canalicen a través de los CECOS en los que se instrumentarán los pertinentes repartos.

Los costes e ingresos recepcionados se clasifican según las mismas cuentas por naturaleza de la contabilidad financiera. A efectos de estandarización, y de cara a la fijación de reglas para la localización subsiguiente en los CECOS y OFC, se tipifican según un conjunto definido de tipologías. Esta localización de costes/ingresos deberá realizarse distinguiéndolos según las actividades desarrolladas por la empresa, indicando la actividad correspondiente al coste/ingreso e identificando la cuenta contable de procedencia, para respetar así los requerimientos de separación de actividades y trazabilidad. ▷



Los CECOS en los que se localizan los costes indirectos se definen atendiendo a criterios funcionales generales, en lugar de una estructura organizativa concreta, para facilitar así la comparabilidad entre empresas en que se traduce el requisito de homogeneidad.

Se contemplan dos tipos de CECOS: principales y auxiliares. Los CECOS principales acumulan los costes que contribuyen de manera inmediata al desempeño de los procesos críticos en las actividades reguladas: ingeniería, construcción, OyM, gestión de acceso de terceros a la red, almacén y logística, operación del sistema/gestor técnico del sistema, desarrollo de negocio, negocios no regulados y relaciones institucionales, y centros de mantenimiento (tantos como existan). Por su parte, los CECOS auxiliares acumulan los costes de las funciones de apoyo a los CECOS principales: tecnologías de la información y comunicaciones, recursos humanos, servicios generales, compras y aprovisionamientos, dirección y asesoría jurídica, administración y finanzas, calidad y responsabilidad social corporativa, y regulación.

Las salidas del Sistema IRC son los OFC contemplados, de inversión y de OyM. En los OFC de inversión se acumulan los costes de construcción de los distintos activos, con un nivel de segmentación por activo con derecho a retribución individualizada, identificado por un código de activo único regulado. En los OFC de OyM se acumulan los costes por estos conceptos, con un nivel de segmentación por tipo de actividad y por tipo de activo/instalación, pues se generan de forma conjunta para cada tipo de instalación.

Los costes directos acumulados en los OFC se clasifican, atendiendo a la tarea que los genera, en categorías denominadas «conceptos de coste» —de inversión y de OyM—,

definidas de forma específica para cada actividad. Esta clasificación se considera necesaria para conocer en profundidad el origen del coste incurrido, y efectuar comparaciones entre activos de una misma empresa, y entre distintas empresas.

Una hipótesis principal del modelo es que los CECOS auxiliares trabajan en exclusividad para los principales, no prestándose servicios ni entre sí ni a los OFC. La acumulación de costes indirectos es, por consiguiente, secuencial o escalonada: antes de trasladar a los OFC los costes localizados en los CECOS principales (reparto secundario) se han de trasladar a estos los costes localizados en los CECOS auxiliares (reparto primario). El proceso de acumulación de costes en CECOS y OFC se realiza, por tanto, conforme a las siguientes fases:

- Los costes recepcionados se clasifican en directos e indirectos con respecto a los OFC.
- Los costes directos se acumulan en los OFC clasificándose según los conceptos de coste.
- Los costes indirectos se acumulan en los CECOS principales y auxiliares clasificándose según los tipos de coste.
- Los costes localizados en los CECOS auxiliares se trasladan íntegramente a los CECOS principales aplicando los «criterios de reparto primario».
- Los costes localizados en los CECOS principales se trasladan íntegramente a los OFC aplicando los «criterios de reparto secundario».

Un *modo de cálculo de referencia* establece criterios de reparto para cada CECOS que incluyen personas equivalentes, nivel de dedicación (%), magnitud de los costes localizados ▷

u otros específicos como el número/importe de pedidos —reparto primario del CECOS auxiliar de compras— o el número de contratos de acceso —reparto secundario del CECOS principal de gestión de acceso de terceros a la red—. En el modo de *separación de actividades alternativo*, el sujeto obligado localiza sus costes e ingresos en CECOS definidos para cada actividad —en lugar de para toda la empresa en su conjunto— y establece sus propios criterios de reparto primario, respetando los mismos criterios de reparto secundario del modo de cálculo de referencia.

Los costes de los activos se acumulan desde el inicio de su construcción hasta la fecha de puesta en servicio e inclusión en el régimen retributivo. Para reflejar la realidad de que las empresas en el desarrollo de sus inversiones trabajan por proyectos que pueden incluir una o distintas instalaciones con derecho a retribución, los costes se acumulan por OFC de inversión asignados a proyectos, facilitándose así el seguimiento por el regulador de los planes de inversión. El Sistema IRC incluye indicadores de disponibilidad y mantenimiento para cada activo individualizado, así como parámetros de uso orientativos para cada tipo de instalación, que respectivamente posibilitan el cálculo del incentivo por disponibilidad que incluyen las metodologías retributivas y la retroalimentación en los procesos de planificación energética. Incluye también información sobre geolocalización de activos, lo que permite evaluar mejor los proyectos de inversión en nuevas instalaciones y realizar inspecciones físicas a una instalación concreta para comprobar su existencia y estado de mantenimiento y conservación.

Hay que indicar, por último, que la información sobre costes que se declare al Sistema IRC se somete a una auditoría detallada que,

en cuanto a informe final, alcance, procedimientos generales y pruebas específicas, difiere de la estándar a la que se someten los estados financieros.

#### 4. Sector postal

La liberalización configuró el sector postal como un servicio económico de interés general abierto a la competencia, lo que dio lugar a la entrada de nuevos actores como alternativa al incumbente histórico. En este marco, se entiende por servicio postal universal (SPU en lo sucesivo) a aquel conjunto de servicios postales de calidad determinada que han de ser prestados de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para los usuarios. Asequibilidad, transparencia, no discriminación y orientación a costes son, pues, principios que informan la fijación de precios del SPU, y su cumplimiento ha de ser supervisado por el regulador. Si la cuestión de la asequibilidad se evalúa mediante un análisis comparado (*benchmarking*), la de la orientación a costes, con cuadros tarifarios que incluyen descuentos a ciertos clientes, exige una aproximación con base en los costes evitados por los ahorros que generen estos clientes.

A fin de conocer los costes reales para el adecuado establecimiento de precios, el operador designado como responsable del SPU —el incumbente, que ha de establecer un plan de prestación y suscribir un contrato regulador— está obligado a la llevanza de un SCC que separe ingresos y costes derivados de su prestación. Estos costes son también necesarios para determinar la compensación a recibir en concepto de «carga financiera injusta» (coste neto del SPU minorado en las penalizaciones por incumplimiento de los compromisos ▷

de calidad adquiridos en el plan de prestación) con cargo a un fondo cofinanciado por los operadores postales en proporción a su cifra de negocios y aportaciones del Estado.

La Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, contempla un SCC de costes completos —totalmente distribuidos— históricos, en el que a cada servicio (o producto analítico) se asignan la totalidad de sus costes directamente asignables (costes directos) y una parte de los costes comunes no directamente asignables (costes indirectos).

Para ello, el modelo agrupa las tareas homogéneas desarrolladas por el operador en la prestación del SPU en actividades, clasificándolas como productivas (admisión, clasificación, transporte, distribución y actividades productivas añadidas —gestión—) y de soporte/estructura (administración, comercial y otras actividades no productivas —financieras y otras—), previamente localizadas en centros de coste de cuatro categorías:

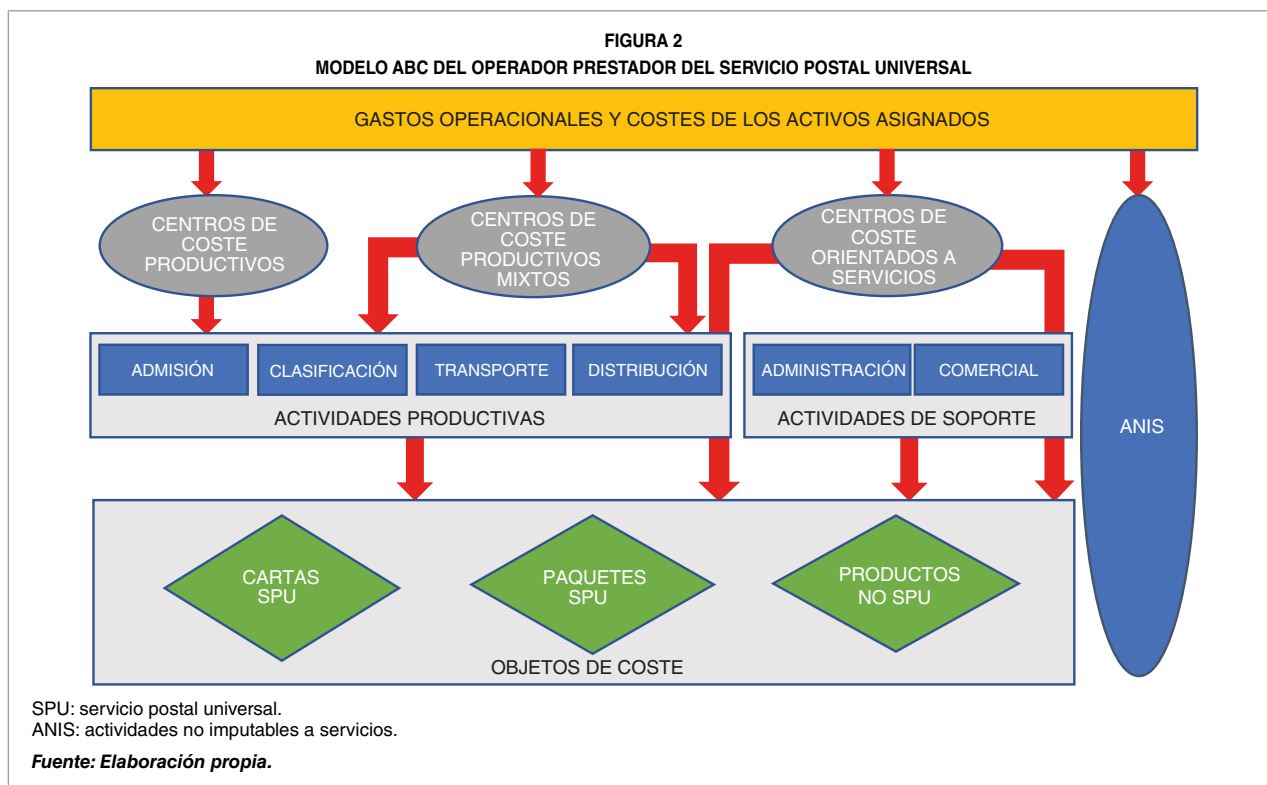
- Centros de coste insertados en los procesos productivos para desarrollar una fase de la producción de uno o varios servicios (actividades productivas). Por ejemplo, un centro de clasificación.
- Centros de coste insertados en los procesos productivos para desarrollar varias fases de la producción de uno o varios servicios (centros productivos mixtos). Por ejemplo, una oficina de correos. Su asignación a actividades, en primer lugar, y a servicios, posteriormente, se efectuará estableciendo criterios objetivos.
- Centros de coste asignables directamente a un servicio: agrupaciones de

costes de identificación directa o indirecta atribuibles a un servicio en concreto y que pueden incluir fases no productivas del proceso.

- Otros, no asignables directamente a servicios (actividades no imputables a servicios o ANIS).

Tras incorporar los gastos operacionales y el coste de los activos asignados a los diferentes procesos productivos, el proceso contable analítico ABC asigna sucesivamente (Figura 2): los costes incorporados, a los centros de coste —imputación primaria—; los costes de los centros de coste, a las actividades; y los costes de las actividades, a los objetos de coste (servicios), con base en generadores de costes como medición de tiempos, volúmenes y horas de desempeño, definidos para cada actividad con criterios de causalidad. Finalmente, se determinan los márgenes analíticos por servicio minorando los ingresos en los costes.

Con la efectiva competencia a la vista, y desde la óptica de las ayudas públicas que recibe el prestador SPU, resulta clave el cálculo de su coste neto y la compensación por carga financiera injusta al operador designado. Para ello se utiliza una metodología basada en un «coste evitado neto» (CEN) de naturaleza incremental, que evalúa el coste neto directo del SPU a partir de un escenario hipotético —contrafactual— de operación sin sujeción a obligaciones SPU, lo que en última instancia supone cierre de oficinas en zonas no rentables y reducción en la frecuencia de distribución. Además de este componente directo de coste del SPU que representa el CEN —ahorros de costes menos pérdidas de ingresos—, en el coste neto total se tienen en cuenta las ventajas intangibles derivadas de la condición de operador SPU designado —exención del IVA de los servicios SPU, mayor ▷



reconocimiento de marca, derechos exclusivos en la distribución de sellos de correos y otros signos de franqueo y ahorros publicitarios—, el derecho a la obtención de un beneficio razonable—con base en un WACC antes de impuestos aplicado sobre el valor neto contable de los activos asignados al SPU— y los oportunos incentivos a la eficiencia operativa, de forma que

$$[Costes\ neto\ SPU] = [CEN] - [Ventajas\ inmat-] \\ [Beneficio\ razonable] - [Incentivos\ eficiencia]$$

con

$$CEN = Coste\ neto\ directo_{CON\ SPU} - Coste\ neto\ directo_{SIN\ SPU}$$

## 5. Telecomunicaciones

La filosofía inspiradora de la liberalización del sector de las telecomunicaciones es la

denominada «escalera de inversión», según la cual se permite a nuevos entrantes prestar servicios sobre la infraestructura del incumbente—relevantemente sobre el recurso de más difícil réplica, cual es la red capilar de acceso al abonado— escalando por peldaños sucesivos de reventa, acceso indirecto al bucle de abonado, acceso directo/alquiler/coubicación—bucle compartido y desagregado— y, finalmente, prestación completa propia. Se busca así que estos nuevos operadores, inicialmente virtuales—por consistir su negocio en la mera reventa minorista de servicios mayoristas prestados por el incumbente—, experimenten un crecimiento orgánico basado en el desarrollo de infraestructuras propias sobre las que ofertar servicios de mayor valor añadido. Con este enfoque de evolución desde una competencia basada en los servicios a una competencia basada en las infraestructuras, la fijación de los precios mayoristas en estadios intermedios ▷

es cuestión delicada, puesto que simultáneamente ha de permitir la justa recuperación de costes y la eficiencia del incumbente, por un lado, y decantar la decisión «construir o comprar» (*make or buy*) de los nuevos entrantes a favor de la inversión propia, por otro. Un complejo dilema que involucra competencia, innovación, despliegue de inversiones y eficiencia.

La regulación del sector descansa en una determinación *ex ante* de los mercados mayoristas en los que la competencia es insuficiente por la existencia de operadores dominantes, y en una imposición de obligaciones específicas a estos operadores con «poder significativo de mercado» (PSM en lo sucesivo): de interconexión/terminación y acceso en condiciones transparentes y no discriminatorias; de fijación de precios; y, como consecuencia de las anteriores, también de separación contable y llevanza de un SCC que será objeto de verificación por el regulador. En cuanto al servicio universal, y en un contexto con matices propios asociados a la presencia de economías de red y riesgo de brecha digital, su prestación corre a cargo de los operadores que se designen, y su coste neto soportado por estos se financia con cargo a un Fondo Nacional del Servicio Universal constituido por contribuciones de los operadores proporcionales a sus ingresos brutos. Otros elementos que influyen en el desarrollo competitivo de los mercados de telecomunicación, fuera del alcance de este artículo, se referirían a la gestión de bienes comunales esenciales, como son el espectro radioeléctrico o la numeración —y la portabilidad en la misma—, u otros de gran actualidad como la prestación de servicios de comunicación interpersonal no basados en la numeración (servicios *over the top*, OTT).

La metodología regulatoria incluye por tanto, y entre otros procedimientos: análisis de

mercados mayoristas (revisión de mercados —definición del mercado relevante con criterios geográfico y de sustituibilidad del producto aplicados sobre la base de mercados de referencia—, designación de operadores PSM e imposición de obligaciones específicas —acceso mayorista y contable—); revisión de ofertas de referencia (elemento de transparencia en el que los operadores PSM explicitan las condiciones técnicas y económicas de prestación de servicios mayoristas); verificación del SCC; y verificación del coste neto del servicio universal. Este último se calcula a partir de un componente directo —diferencia de coste con y sin obligación de prestación de servicio universal— que se minora en los beneficios no monetarios que revierten al prestador en concepto de mayor reconocimiento de marca, ventajas de ubicuidad, valoración de clientes teniendo en cuenta su ciclo de vida y ventajas comerciales asociadas al acceso de datos sobre el servicio.

Si con los sistemas heredados (*legacy*) basados en redes de cobre se ha venido utilizando en la fijación de precios mayoristas la orientación a costes históricos según un esquema *cost-plus* con recuperación total de costes completamente distribuidos (*fully distributed costs*, FDC), son varias las peculiaridades de las nuevas tecnologías de telecomunicación que demandan una aproximación analítica alternativa. Estas redes de acceso de nueva generación (*next generation acces*, NGA) se basan en un núcleo de fibra óptica y el protocolo IP de conmutación por paquetes para la prestación de un servicio de transporte de banda ancha de calidad y tecnológicamente neutral, como esqueleto troncal (*backbone*) que soporta una arquitectura multicapa de servicios, control, transporte y acceso. Suponen, por tanto, la sustitución de un modelo analógico de silos ▷

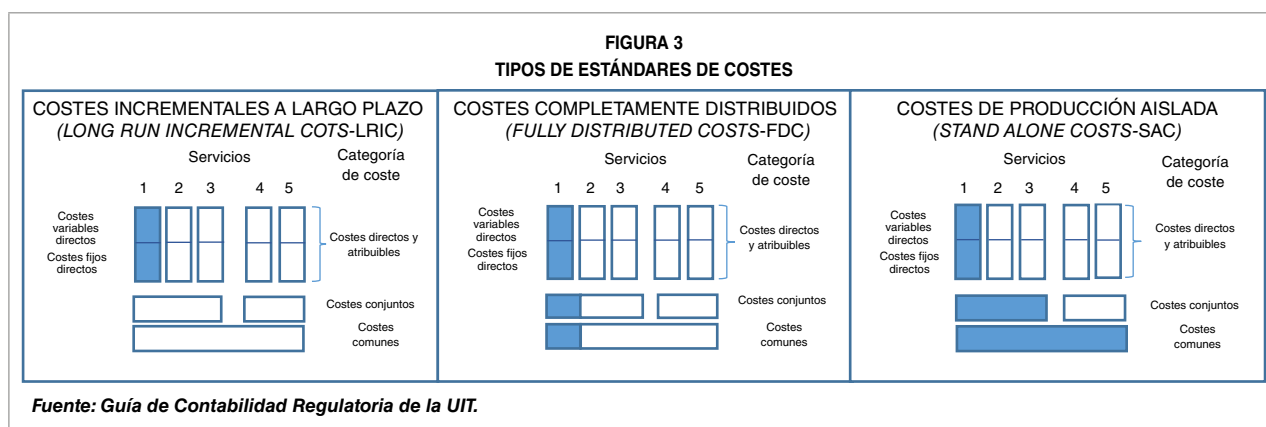
de redes dedicadas a servicios concretos por otro digital convergente, con costes marginales de provisión prácticamente nulos y las economías de escala y alcance asociadas al mayor peso de los costes comunes y conjuntos —aquellos asociados a la producción de múltiples servicios en proporciones ineludiblemente fijas con independencia de su volumen—.

La utilización de la calidad de servicio como inductor causal de costes, la metodología del activo moderno equivalente (*modern equivalent asset*) para la valoración de activos a precios corrientes de mercado en un contexto de permanente cambio tecnológico —lo que explica la preferencia hacia el criterio de coste de reposición sobre el del coste histórico— y el estándar de costes incrementales a largo plazo (*long run incremental costs*, LRIC) son elementos propios de un enfoque analítico orientado a un despliegue de red eficiente. A diferencia de un coste marginal a corto plazo —que al ser infinitesimal considera solo los costes variables directos—, la idea de este estándar de coste incremental, de naturaleza prospectiva, es valorar el aumento de costes incurridos en un servicio cuando se produce un incremento discreto en su provisión o, alternativamente y con una perspectiva de coste evitado, valorar en cuánto diferiría el coste en relación con el que se obtendría si no se prestase el servicio pero se pudiera optimizar la provisión de los ya existentes. Es, por tanto, fundamental para un LRIC contable modelar, para cada generador/elemento de red/equipo, cómo varían sus costes individuales con el volumen de servicio por medio de su curva de relación coste-volumen (*cost volume relationship*), de cuya aplicación se deducirá el coste de los incrementos.

Frente a este cálculo de costes basado en la contabilidad financiera del operador PSM (enfoque descendente o *top down*) existe la

alternativa de un modelo ingenieril o técnico-económico (enfoque ascendente o *bottom up*) que dimensione óptimamente la red de acuerdo a la demanda esperada y un principio de eficiencia en su provisión que tenga en cuenta la tecnología más avanzada, los requerimientos regulatorios —en términos de servicio universal y calidad de servicio— y otros condicionamientos locales. La CNMC dispone de modelos ascendentes de costes incrementales prospectivos a largo plazo (BU-LRIC) para los servicios mayoristas regulados de terminación fija, terminación móvil, fibra indirecta nuevo Ethernet de banda ancha (NEBA) y acceso a red fija —infraestructuras pasivas/obra civil y conductos—. Dichos modelos acumulan costes de inversión y de operación y mantenimiento anualizados, por lo que resulta clave en los mismos el criterio de valoración y vida útil de los activos y el WACC antes de impuestos, que será el establecido por el regulador para el operador PSM que preste el servicio mayorista.

La creciente utilización de modelos ingenieriles no conlleva la supresión de los modelos contables, puesto que ciertos datos de estos se utilizan en la calibración de aquellos. De hecho, en su obligación de llevanza de un SCC multiestándar, el incumbente ha de desglosar sus costes para el cálculo de márgenes para cada servicio (minorista —acceso, tráfico, circuitos alquilados y banda ancha—, mayorista —interconexión, acceso al bucle de abonado, fibra indirecta, registros y conductos y otros, y líneas mayoristas— y otros) según los estándares de costes FDC —versiones histórica y corriente— y, también en su día, LRIC y SAC de producción aislada, que difieren en la consideración de los elementos de coste conjuntos (*joint*) y comunes (*common*). Se puede observar (Figura 3) cómo, entre los valores extremos que representarían el coste marginal a corto ▷



plazo —valor suelo, por incluir solo los costes variables directos de provisión del servicio— y el coste de producción aislada —valor techo, por incluir la totalidad de costes conjuntos y comunes—, se encontraría el valor LRIC que, con respecto al FDC —que incluye la parte de los costes conjuntos y comunes que se imputen al servicio—, resulta menor por internalizar totalmente las economías de escala y alcance propias de una producción a gran escala y multiservicio como la que típicamente presta el incumbente. En una versión LRIC+ se añadiría al coste LRIC un margen (*mark-up*) para la recuperación de costes comunes.

El cálculo según el estándar FDC obedece a un modelo ABC similar al del sector postal descrito en el apartado anterior, con la particularidad de que en los costes de inversión se tiene en cuenta tanto la amortización como el coste de capital, y de que los costes localizados en los componentes de red —centros de coste productivos en los que se llevan a cabo las actividades propias de transporte, conmutación, interconexión y acceso— se asignan a los servicios utilizando los denominados «factores de enrutamiento». Existe, asimismo, un tope de imputación a servicios regulados de los costes de actividades no directamente imputables a servicios.

Como alternativa al *cost-plus*, ciertos mercados de referencia contemplan un control indirecto de precios mayoristas del operador PSM a través del control de sus precios minoristas, lo que caracteriza la metodología *retail-minus* (o *efficient component pricing rule*, que al precio minorista le resta los costes evitados «aguas abajo» —de red propia y operativos, y los comerciales y comunes propios— según SCC del operador PSM) o el «test de replicabilidad económica» (como en el caso de ofertas de «productos BAU emblemáticos» residenciales —paquetes convergentes—, utilizando servicios mayoristas, con un enfoque de flujos de caja descontados con costes minoristas según SCC del operador PSM —estándar de operador igualmente eficiente—, costes de red propia según modelo BU-LRIC y *mark-up* para la recuperación de costes comunes).

## 6. Transportes

### 6.1. Servicios aeroportuarios

La gestión directa de la red de aeropuertos de interés general está reservada al Estado, que la ejerce a través de la empresa pública AENA. De acuerdo con la Ley 18/2014, de ▷

15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la tarificación de los servicios aeroportuarios básicos ha de asegurar una suficiencia de ingresos sobre la base del coste de una prestación eficiente.

Este principio inspira el documento de regulación aeroportuaria (DORA), en el que se fija una envolvente para la senda tarifaria estableciendo, en cada uno de los años del periodo quinquenal que abarca, un ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) para la cobertura de los costes previstos, eventualmente ajustable por circunstancias ligadas al cumplimiento de niveles de calidad (satisfacción de pasajeros, tiempos de espera, disponibilidad de instalaciones, atención al cliente o medioambientales), al retraso en la ejecución de inversiones estratégicas planificadas, las desviaciones en las inversiones y gastos de explotación aprobados, y la evolución real del tráfico aéreo —riesgo último que en todo caso asume el prestador, siendo pues su predicción pieza fundamental del modelo regulatorio—, aspectos todos ellos contemplados en el DORA.

La recuperación de los costes se articula a través de los ingresos regulados requeridos (*IRR*) e incluye gastos de explotación (aprovisionamientos, personal, otros gastos de explotación, amortización de activos incluidos en la base regulada de activos, y tasas) y coste de capital (rentabilidad razonable calculada con metodología WACC, aplicando el coste medio ponderado de capital antes de impuestos [*CMPCAI*] al valor medio de las inversiones no amortizadas de la base regulatoria de activos) netos de subvenciones:

$$IRR = [Gastos\ de\ explotación] + [Inversiones\ no\ amortizadas] \cdot CMPCAI - Subvenciones$$

Siendo *Q* el número anual de pasajeros estimado, se tendría que  $IMAP = IRR/Q$  y, por tanto,  $IRR = IMAP \cdot Q$ . En realidad, esta igualdad se establece en términos de la suma de valores actuales sobre la totalidad del periodo regulatorio, de donde cabe deducir, dado el valor del *IMAP* al inicio del periodo, un factor anual de indiciación que defina la senda tarifaria. Será a partir de la variación en el *IMAP* ajustado — o ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ)— que AENA propone anualmente en sus tarifas para cada servicio y grupo de aeropuertos, calculadas a partir de las del año anterior teniendo en cuenta dicho factor de indiciación. Junto con el IMAAJ, otro indicador relevante objeto de control de valor máximo es el ratio *OPEX/ATU* de costes operativos *OPEX* (costes regulados sin incluir amortizaciones ni costes de capital) por unidades de tráfico (medidas mediante el indicador sintético Air Traffic Unic-ATU, que incluye número de pasajeros, operaciones y toneladas de carga de mercancías).

Por tanto, resulta clave en esta metodología regulatoria una contabilidad analítica para el cálculo de los costes de cada servicio aeroportuario básico por los que se reciben unas prestaciones patrimoniales públicas (aterrizaje, servicios de tránsito de aeródromo, meteorología, seguridad, estacionamiento, pasajeros, servicios a personas con movilidad reducida, pasarelas, *handling*, *catering* y combustibles). Asimismo, y dado que cabe la prestación de otros servicios no básicos por los que se reciben unos precios privados, es necesaria una separación contable con un mecanismo de «doble caja» (*dual till*) que evite subvenciones cruzadas. Estos servicios no básicos son de naturaleza aeroportuaria (energía, consignas, mostradores de facturación o *autocheck-in...*), ▷



comercial (locales para restauración o tiendas, estacionamientos de vehículos, publicidad, instalaciones para alquiler de vehículos, espacios publicitarios...) o de fuera de la terminal (centros logísticos, hangares, oficinas y almacenes...).

Según consta en el informe de la CNMC sobre el DORA, AENA utiliza en su SCC un modelo ABC de costes históricos totalmente distribuidos con base en actividades, que incluye a la vez dos submodelos analíticos dedicados respectivamente a los aeropuertos y a los servicios centrales.

## 6.2. Servicios ferroviarios

La separación entre la infraestructura y los servicios que sobre la misma se prestan es un principio sobre el que también se asienta la liberalización del transporte ferroviario. El administrador de infraestructuras de la red ferroviaria de interés general, sujeto al principio de sostenibilidad financiera, financia sus infraestructuras (plataforma, túneles, puentes, vías, edificios...) con fondos públicos y otros recursos ajenos, y percibe cánones de las empresas ferroviarias prestadoras de los servicios de transporte de viajeros y mercancías por utilización de su red y sus instalaciones. Los costes subyacentes a estos cánones incluyen, con carácter general y en relación con un paquete de acceso mínimo, los costes de procesos, de explotación y de mantenimiento y conservación de instalaciones, así como los costes de reposición de estas —amortización sobre valores históricos—. Cuando las condiciones de mercado eventualmente lo permitan, podrá recuperarse parte de los costes de inversión en infraestructuras a través de adiciones al canon por utilización de líneas.

Siendo la correcta fijación de los cánones ferroviarios un factor clave para la liberalización, por representar una parte sustancial del escandalo de costes de las empresas ferroviarias y por influir en la utilización óptima de la infraestructura existente, resulta imprescindible la supervisión de la propuesta que, con base en su SCC, formule el administrador de infraestructuras. El canon por utilización de la red ferroviaria de interés general (adjudicación de capacidad, utilización de líneas y utilización de instalaciones de electricidad de tracción) se calcula en una aproximación indirecta al coste marginal en el corto plazo, imputando únicamente los costes directos de prestación de servicios de explotación ferroviaria, minorados en los costes no elegibles, que serían todos aquellos que no varían con la prestación del servicio y que están detalladamente tasados en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/909. Estos costes no elegibles son eventualmente recuperables a través de la adición al canon anteriormente citado. En el caso del canon por utilización de instalaciones (estaciones de viajeros, cambiadores de ancho, vías con andén en estaciones comerciales, vías en instalaciones de servicio y puntos de carga para mercancías), los costes subyacentes no sufren minoración alguna.

Los explotadores de instalaciones de servicio, ya sea básico (cualquiera de los que se presten en las instalaciones sujetas a canon, como el suministro de combustible), complementario (como el suministro de corriente de tracción) o auxiliar (como el mantenimiento pesado), han de orientar a costes sus tarifas de precios privados. En esta recuperación de un coste completo que incluya como máximo tanto los costes de prestación (operativos y de capital) como un beneficio razonable, resulta clave la imputación de cargas indirectas, el ▷

cálculo del coste de amortización de instalaciones dedicadas al servicio en cuestión (valoración, vida útil y, en caso de instalaciones multiservicio, porcentaje de dedicación a cada servicio) y la fijación del coste de capital. A diferencia de otros sectores ya tratados, el marco regulatorio ferroviario no contempla a este respecto la figura del «operador eficiente», por lo que los activos dedicados pendientes de amortizar procedería valorarlos con un criterio histórico (vs. de reposición).

Bajo el paraguas de un contrato con el incumbente, o tras una adjudicación competitiva, puede recaer sobre una empresa ferroviaria una obligación de servicio público (OSP en lo sucesivo) que llevará aparejados los pertinentes requerimientos de separación contable y verificación del SCC, a efectos de determinación justa de un derecho a compensación que se calculará como diferencia entre la incidencia en los costes totales de prestación del servicio y los ingresos por venta de billetes, más un beneficio razonable:

$$\text{Compensación} = [\text{Costes totales} + \text{Beneficio}] - \text{Ingresos}$$

Para ello, la parte de los activos correspondientes y los costes fijos se imputará con arreglo a las normas contables y fiscales vigentes, y ningún coste variable, ninguna contribución adecuada a los costes fijos ni ningún beneficio razonable que guarde relación con cualquier otra actividad del operador de servicio público podrán imputarse en ningún caso al servicio público en cuestión.

El derecho a la libre prestación de un nuevo servicio ferroviario en competencia directa con otro preexistente sometido a OSP puede limitarse cuando peligre su equilibrio económico, extremo para cuya evaluación la CNMC ha

establecido una serie de principios y criterios, que distinguen entre incidencia para la empresa ferroviaria y para la autoridad competente. Así, en ausencia de cambios en la compensación, la incidencia financiera neta del nuevo servicio sobre la rentabilidad de la empresa ferroviaria sujeta a OSP es

$$\Delta \text{Beneficio} = \Delta \text{Ingresos} - \Delta \text{Costes totales}$$

en donde las variaciones se refieren a la situación sin entrada con respecto a la situación con entrada, acumulándose las magnitudes durante todo el periodo desde la entrada del nuevo prestador hasta la extinción del contrato OSP. Dicha incidencia financiera neta deberá tener en cuenta los efectos inducidos, según los cuales la empresa ferroviaria que ejecuta el contrato OSP puede verse beneficiada por economías de red, respuestas competitivas en el contexto de la flexibilidad contemplada en el contrato OSP, uso alternativo de recursos ociosos como consecuencia de la entrada o por el valor económico de los derechos exclusivos.

Pero dado que un contrato OSP puede contemplar en su clausulado el aumento de la compensación pública para cubrir la incidencia financiera neta, cabría hablar también de un coste neto para la autoridad adjudicadora que tenga en cuenta el nivel de la compensación, los mecanismos para el reparto de riesgos, en particular los relacionados con el tráfico y los ingresos, y los mecanismos para la redefinición del alcance del contrato.

Es por ello que, para valorar el impacto de la entrada, en una primera etapa se evalúa el efecto en los beneficios en términos de ingresos por venta de billetes previos, de forma que se considera que hay incidencia financiera sustancial si la caída de beneficios supera cierto umbral, establecido como porcentaje de los ▷

ingresos previos a la entrada. Y es en este caso cuando, en una segunda etapa, se evaluaría el efecto en términos del coste neto para la autoridad competente, de forma que el acceso podrá denegarse o condicionarse cuando la caída de beneficios neta del aumento en la compensación supere el anterior umbral, teniendo en cuenta además otros aspectos como los beneficios netos a corto y largo plazo para los clientes derivados del nuevo servicio, la incidencia en el rendimiento de la red y calidad de los servicios o la incidencia en la planificación de horarios a efectos de posibles congestiones de red.

## 7. Conclusiones

El coste es un concepto económico subjetivo, relativo y en sí costoso. Subjetivo, por referirse al ámbito interno de las organizaciones; relativo, por orientarse a una finalidad particular, lo que explica sus numerosas variantes (completo, incremental, histórico, corriente...); y costoso, por requerir su cálculo de una información de negocio adicional a la contable y de un instrumental *ad hoc*, como es la contabilidad analítica. Por eso, cuando la acción regulatoria requiera de la determinación transparente del coste de activos, actividades, productos, servicios o contratos conforme a principios legalmente establecidos, podrá imponerse la obligación de llevanza de un sistema de contabilidad de costes con determinadas características, siempre velando por que el derecho a la confidencialidad del sujeto obligado no sufra un menoscabo excesivo.

La especificación regulatoria de un modelo analítico habrá de partir de una expresión de conciliación que delimite quirúrgicamente y sin ambigüedades los conceptos y tipos de coste a

considerar, y su formalización variará dentro del continuo que incluye desde el mayor detalle hasta la mayor generalidad, en forma esta de principios informadores según los cuales construir o enjuiciar un sistema de costes.

Por su parte, la evaluación de la conformidad de un sistema de contabilidad de costes con su especificación regulatoria suele descansar en un mecanismo de doble barrera, en el que a la auditoría contable convencional se superpone un procedimiento específico de verificación por parte del regulador, cuyo alcance incluirá conciliación con la contabilidad financiera, separación contable (casos de ejercicio simultáneo de actividades reguladas y en competencia), clasificación de costes (directos e indirectos), criterios de reparto, correspondencia entre ingresos y gastos, control de inmovilizado con impacto en costes y cualesquiera otros aspectos que se consideren necesarios. En un proceso de mejora continua, de dicha verificación podrá resultar la obligación de realizar modificaciones en el sistema de contabilidad de costes.

Los casos energético y postal han servido para mostrar la mecánica del modelo de costes históricos completamente distribuidos en sus versiones convencional y ABC, respectivamente. Por su parte, el caso de las telecomunicaciones ha servido para ilustrar la solución de valoración de activos a precios corrientes para incorporar las ganancias de eficiencia resultantes de una rápida evolución tecnológica, el estándar incremental a largo plazo de naturaleza prospectiva, o el papel de los denominados modelos ascendentes o ingenieriles —otrora utilizados también en la retribución de la distribución eléctrica— que parten de un diseño óptimo de red en lugar de descender de la contabilidad financiera. También se ha visto cómo el coste incremental a corto plazo —coste ▷

marginal— es el que se usa para la fijación de cánones de utilización de la red ferroviaria.

Para completar el panorama, el artículo ha descrito sucintamente alguna de las metodologías regulatorias basadas en las salidas de un sistema de contabilidad de costes, como son las de cálculo de la carga financiera injusta del servicio postal universal, el cálculo del coste neto del servicio universal de telecomunicaciones o la prueba de equilibrio económico de los contratos con obligación de servicio público ferroviarios. Todas comparten un enfoque de costes evitados con respecto a un escenario hipotético o contrafactual sin prestación obligatoria y el recurso al constructo del operador eficiente —también utilizado en el cálculo de la senda tarifaria aeroportuaria—, tan útil para la emulación de condiciones de mercado en entornos regulados.

Control de precios (incentivos adecuados y efectividad regulatoria), control de la legalidad (precios orientados a costes), prevención de comportamientos anticompetitivos (subvenciones cruzadas, precios predatorios, compresión de márgenes —*margin squeeze*—, discriminación o empaquetamiento —*bundling*—), mecanismo de transparencia; valoración del coste de un servicio público obligatorio o universal (determinación de cargas injustas) o apoyo a los reguladores (resolución de disputas y promoción de la competencia) son todas ellas aplicaciones de la contabilidad analítica que explican su importancia dentro del instrumental regulatorio.

## Bibliografía

Circular 1/2015, de 22 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de desarrollo de la información regulatoria de costes relativa a las actividades reguladas de

transporte, regasificación, almacenamiento y gestión técnica del sistema de gas natural, así como transporte y operación del sistema de electricidad. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 182, de 31 de julio de 2015, pp. 66317 a 66585. <https://www.boe.es/eli/es/cir/2015/07/22/1>

Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. (2012). *Resolución sobre la nueva metodología para el cálculo del coste neto del servicio universal tras la incorporación de la conexión de banda ancha (Expediente MTZ 2012/1273)*. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1495585\\_17.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1495585_17.pdf)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2015). *Memoria explicativa de la Circular 1/2015, de 22 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, del sistema de información regulatoria de costes para las actividades reguladas de transporte de gas y electricidad, O.S. y G.T.S. CIR/DE/001/15*. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185877\\_18.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185877_18.pdf)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2016). *Acuerdo por el que se aprueba una propuesta metodológica para estimar el coste neto del servicio postal universal. STP/DTSP/179/16*. Sala de Supervisión Regulatoria, CNMC. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3316854\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3316854_0.pdf)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2020). *Resolución por la que se aprueban los principios y criterios metodológicos a aplicar en relación con la prueba de equilibrio económico ante un nuevo servicio de transporte ferroviario de viajeros (artículo 14 del Reglamento de Ejecución 2018/1795)*. Sala de Supervisión Regulatoria, STP/DTSP/036/19, CNMC. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3058981\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3058981_0.pdf)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (Varios años). *Modelos de costes BU-LRIC*. <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/concrecion-desarrollo-obligaciones#modelos-de-costes>

International Telecommunication Union. (2009). *Regulatory Accounting Guide*. [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.ACCOUNT-2009-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.ACCOUNT-2009-PDF-E.pdf) ▷

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Anexos VIII y IX. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 252, de 17 de octubre de 2014. <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/10/15/18/con>

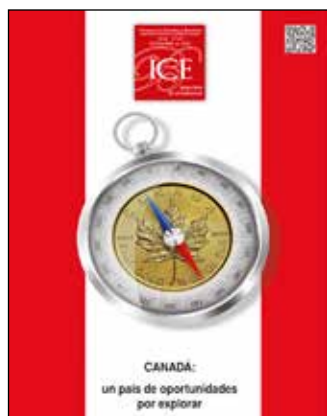
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2021). *Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) 2022-2026*. <https://www.mitma.gob.es/aviacion-civil/politicas-aeroportuarias/planificacion-aeroportuaria/dora>

Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 177, de 23 de julio de 2004, pp. 26887 a 26894. <https://www.boe.es/eli/es/o/2004/07/12/fom2447>

Reglamento de ejecución (UE) 2015/909 de la Comisión, de 12 de junio de 2015, relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 148, de 13 de junio de 2015, pp. 17 a 21. <https://www.boe.es/doue/2015/148/L00017-00022.pdf>

Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, por el que se aprueba el plan de prestación del servicio postal universal. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 152, de 26 de junio de 2021, pp. 6736 a 76800. [https://www.boe.es/eli/es/res/2021/06/15/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2021/06/15/(3))

## TÍTULOS PUBLICADOS EN 2021



Joaquín López Vallés\*

## MUNICIPIOS Y COMPETENCIA: UN PROYECTO DE LA CNMC PARA FOMENTAR LA MEJORA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA LOCAL

El ejercicio de potestades públicas por los municipios tiene una incidencia notable sobre la intensidad de la competencia en determinadas actividades económicas. La CNMC y las autoridades de competencia de las comunidades autónomas promueven la intervención pública eficiente, que logre satisfacer los objetivos públicos limitando los posibles efectos restrictivos sobre la competencia en los mercados. En su relación con los municipios, la actividad de promoción de la competencia identifica algunas barreras a la competencia que se observan con cierta frecuencia. Para abordar los retos específicos de la promoción de la competencia en los municipios, la CNMC, en colaboración con las autoridades de competencia de las comunidades autónomas, ha diseñado un proyecto denominado «Municipios y competencia».

**Palabras clave:** CNMC, promoción de la competencia, mejora de la regulación, regulación económica eficiente, entidades locales.

**Clasificación JEL:** D47, K21, L40, L50, L51.

### 1. Introducción

El municipio es «la entidad local básica de la organización territorial del Estado» (Constitución Española, 1978). Los municipios son la expresión del poder público más cercana a los asuntos cotidianos de los ciudadanos, y, por ello, la ley los concibe como «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con

autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades»<sup>1</sup>.

Como resultado de su configuración, los municipios desarrollan funciones de ordenación, gestión, promoción, provisión y prestación en materias como urbanismo, medio ambiente, movilidad local e infraestructura, turismo, comercio, deporte, cultura, agua, residuos, orden público o salud pública, entre otras<sup>2</sup>. Desde un punto de vista económico, todas las actividades económicas que utilizan suelo urbano como *input* para la producción de bienes y servicios o que se desarrollan en el ▷

\* Director del Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).

Las opiniones reflejadas en este artículo son atribuibles únicamente a su autor y no a la institución para la que trabaja.

Versión de abril de 2022.

<https://doi.org/10.32796/bice.2022.3145.7378>

<sup>1</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, artículo 1.

<sup>2</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, artículos 25 y 26.

espacio físico inmediato al ciudadano se ven afectadas, con mayor o menor intensidad, por el modo en el que se ejerzan las funciones públicas por los municipios.

La promoción de la competencia persigue que las funciones públicas que pueden afectar a la competencia en los mercados se ejerzan de un modo eficiente, asegurando los intereses generales al tiempo que se minimizan las posibles distorsiones sobre los mercados. Esta *eficiencia* está presente como principio rector de la intervención pública en numerosas normas de nuestro ordenamiento jurídico, y también en la legislación troncal de los municipios.

Con estos antecedentes, no resulta extraño que la promoción de la competencia se haya fijado históricamente en la eficiencia de la intervención pública municipal. Tanto la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) como las autoridades de competencia de las comunidades autónomas han identificado restricciones sobre la competencia derivadas de intervenciones públicas municipales en numerosos sectores y mercados, como el urbanismo, el abastecimiento y tratamiento de aguas, el despliegue de redes de telecomunicaciones, las actividades de ferias y mercados, el alojamiento turístico, la instalación de gasolineras y estaciones de servicio, las actividades del juego o la realización de obras e instalaciones.

En 2021, la CNMC, con la colaboración de las autoridades de competencia de las comunidades autónomas, lanzó un proyecto denominado «Municipios y competencia», que pretende dar visibilidad y concienciar sobre las barreras a la competencia que aparecen en el ámbito local y establecer un espacio de colaboración entre autoridades de competencia, municipios, empresas y ciudadanos para superar estas barreras.

El resto del artículo se organiza como sigue. El apartado 2 analiza la relación entre

municipios y competencia y las principales acciones desarrolladas por las autoridades de competencia en relación con la intervención municipal. El apartado 3 describe el proyecto Municipios y competencia. Y el apartado 4 presenta las conclusiones del análisis.

## 2. El ejercicio de potestades públicas municipales y su impacto sobre la competencia

En las economías de mercado, la política de competencia se asienta sobre dos pilares complementarios de intervención. Por un lado, la vigilancia sobre los operadores económicos, para evitar que estos alteren en su beneficio los resultados del mercado (defensa de la competencia). Por otro lado, la supervisión del marco en el que se desarrollan las actividades económicas (las «reglas de juego»), para procurar que se promueva la competencia efectiva entre las empresas (promoción de la competencia).

Habida cuenta de la relevancia de las competencias municipales para el desarrollo de ciertas actividades económicas, no es extraño que su ejercicio haya sido objeto de consideración desde la óptica de la promoción de la competencia en los mercados<sup>3</sup>.

La promoción de la competencia atiende al ejercicio de potestades públicas de todo tipo en la medida en que incidan sobre las reglas de juego de los mercados. Se fija tanto en la legislación general y la regulación sectorial, como en el ejercicio de competencias públicas de ordenación, planificación o control sobre los agentes y las actividades económicas. El objetivo de la promoción de la competencia es ▷

<sup>3</sup> Este artículo aborda únicamente la óptica de la promoción de la competencia y no aborda la posible consideración de las entidades públicas como operadores económicos.



que el ejercicio de estas potestades se realice de modo eficiente: logrando la consecución de los intereses generales y los objetivos públicos al tiempo que se eviten o reduzcan al máximo las distorsiones injustificadas sobre los mercados.

El objetivo de *intervención pública eficiente* (o *regulación económica eficiente*) se concreta en dos presupuestos básicos: necesidad y proporcionalidad (CNMC, 2021a). Bajo el principio de *necesidad*, debe evitarse toda distorsión pública sobre la competencia en los mercados que no venga motivada por la salvaguarda de un interés público. Bajo el principio de *proporcionalidad*, debe optarse por la alternativa de intervención pública que ocasione menos distorsiones sobre el funcionamiento competitivo de los mercados.

Los principios de regulación económica eficiente son, además, principios rectores del ejercicio de las potestades públicas en nuestro ordenamiento jurídico. La Administración pública está obligada a intervenir conforme a principios de eficiencia a través de normas como la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>4</sup> o la Ley de Procedimiento Administrativo Común<sup>5</sup>. También la normativa troncal de los municipios introduce obligaciones de intervención conforme a necesidad y proporcionalidad<sup>6</sup>.

El máximo exponente de los principios de regulación económica eficiente es la Ley de garantía de la unidad de mercado<sup>7</sup>, que no solo establece la obligación general de respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y no

discriminación en el acceso y ejercicio de actividades económicas, sino que, además, los concreta para formas de intervención particulares y establece un sistema institucional y mecanismos para canalizar las posibles reclamaciones de los operadores económicos en relación con las barreras públicas a la competencia. Como se explicará más adelante, una parte de las intervenciones de la CNMC en relación con barreras sobre la competencia ocasionadas por la intervención municipal deriva, precisamente, de sus funciones de *unidad de mercado*.

Las funciones de promoción de la competencia se realizan a través de instrumentos de tipo no coactivo sobre los poderes públicos. Estos instrumentos pueden clasificarse en:

- Funciones de asesoramiento: consultivas (informes sobre proyectos normativos, informes sobre otras cuestiones planteadas por los poderes públicos<sup>8</sup>) y orientadoras (guías<sup>9</sup>, programas de formación y capacitación<sup>10</sup>).
- Funciones de control y supervisión: analíticas (estudios, propuestas regulatorias, recomendaciones de unidad de mercado) e impugnaciones ante los tribunales<sup>11</sup>. ▷

<sup>8</sup> La CNMC es órgano consultivo en materia de competencia y buen funcionamiento de los mercados de, entre otros, las cámaras legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las comunidades autónomas o las corporaciones locales y participa mediante informe en el proceso de elaboración de normas que afecten a la competencia en los mercados (artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC). Además, la CNMC es órgano consultivo en materia de ayudas públicas (artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia).

<sup>9</sup> La CNMC dispone, entre otras, de una *Guía sobre competencia y contratación pública* o una *Guía para la evaluación de ayudas públicas*.

<sup>10</sup> La CNMC desarrolla, por ejemplo, un programa para promover la mejora del diseño de la contratación pública y la detección de prácticas colusorias, por el que han pasado, desde 2014, cerca de 2.700 empleados públicos.

<sup>11</sup> La CNMC tiene legitimación activa para la impugnación ante los tribunales de justicia de disposiciones generales de rango inferior a ley y actuaciones de las Administraciones públicas sujetas a derecho administrativo (artículo 5.4 de la Ley 3/2013 de creación de la CNMC y artículo 27 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado).

<sup>4</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 4 (Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad).

<sup>5</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 129 (Principios de buena regulación).

<sup>6</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, artículo 84.

<sup>7</sup> Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, artículos 3 y ss.

Por último, debe recordarse que, en España, tanto la CNMC como las autoridades de competencia de las comunidades autónomas desarrollan funciones de promoción de la competencia. Las funciones de promoción de la competencia no tienen un reparto en exclusiva, sino que se ejercen de manera concurrente entre la CNMC y las comunidades autónomas.

Una vez sentado lo anterior, a continuación se presenta un análisis descriptivo sobre las decisiones de promoción de la competencia (y unidad de mercado) adoptadas por la CNMC y las autoridades de competencia de las comunidades autónomas relativas a barreras municipales.

- En materia de informes consultivos (informes de proyectos normativos, otros informes consultivos), la CNMC recibe una minoría de peticiones de asesoramiento por parte de los municipios. Entre 2014 y 2020, la CNMC emitió 185 informes de promoción sobre proyectos normativos y otras consultas públicas, de los que tan solo 8 provenían de consultas de entidades locales (un 4%). El grueso de los informes consultivos de la CNMC (varios años) provino de consultas de la Administración General del Estado.
- La mayoría de los estudios elaborados por la CNMC desde 2014 se refieren a mercados, sectores o problemas acaecidos a tenor de la regulación de ámbito supramunicipal (nacional o autonómico). No obstante, algunos de los estudios abordan problemáticas específicas vinculadas a la intervención municipal. Una mención particular debe hacerse al estudio aprobado por la CNMC en 2020 sobre el abastecimiento y saneamiento

de agua urbana (CNMC, 2020), sector que ha sido también objeto de tratamiento con cierta frecuencia por las autoridades de competencia de las comunidades autónomas. En la etapa anterior, la Comisión Nacional de la Competencia (institución antecesora de la actual CNMC) realizó dos estudios con notable entidad local, en los que identificó restricciones a la competencia en la regulación del suelo urbano (CNMC, 2013a) y en el acceso a puestos en los mercados mayoristas de abastecimiento (CNMC, 2013b).

- En el ámbito de los mecanismos de garantía de la unidad de mercado, la presencia de restricciones municipales es muy acusada. Entre 2014 y 2020, la CNMC ha elaborado 279 informes de los previstos en los artículos 26 y 28 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, de los cuales 103 (un 37%) se refieren a potenciales restricciones a la competencia de origen local. En el mismo periodo, la CNMC ha interpuesto 61 recursos contencioso-administrativos ante los tribunales de justicia, de los cuales 27 (un 44%) se refieren a actuaciones municipales (CNMC, varios años).
- Al margen de los procedimientos de unidad de mercado, la CNMC ha interpuesto 8 recursos contencioso-administrativos contra actuaciones municipales que imponían barreras injustificadas a la competencia, en uso de las facultades previstas en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC. Estos ocho recursos contra actuaciones municipales representan alrededor de un tercio del total de impugnaciones de la CNMC por esta vía. ▷

- En cuanto a las autoridades de competencia de las comunidades autónomas, los datos publicados en sus respectivas páginas web muestran un total de 67 informes de promoción de la competencia (estudios, informes de posición e informes consultivos) relativos a actuaciones municipales en el periodo 2014-2020. Las autoridades de competencia de País Vasco (Autoridad Vasca de la Competencia, AVC) y Cataluña (Autoridad Catalana de la Competencia, ACCO) son las que más actividad han registrado, seguidas de Andalucía (Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, ACREA), Comunitat Valenciana (Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, CDCCV), Aragón (Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, TDCA) y Galicia (Comisión Galega da Competencia, CGC). En el mismo periodo, algunas de estas autoridades han interpuesto también recursos contencioso-administrativos contra actuaciones locales por contener barreras injustificadas sobre la competencia.

En total, en el periodo 2014-2020, la CNMC y las autoridades de competencia de las comunidades autónomas han adoptado 179 informes relativos a actuaciones municipales y han interpuesto más de 40 recursos contencioso-administrativos frente a actuaciones municipales. De estas actuaciones, cabe destacar algunos ámbitos sectoriales donde se ha detectado una mayor frecuencia de intervención (López Vallés, 2020):

- Reservas en la prestación de servicios profesionales. El problema típico es la

denegación por parte de un ayuntamiento de una licencia o autorización para llevar a cabo un proyecto (una obra, por ejemplo), bien porque no se acepta la realización del mismo, bien porque no se acepta la realización de un informe por parte de determinados colectivos profesionales. Ello comporta la creación de una reserva de actividad a favor de los profesionales de quienes sí se admite el proyecto o informe, lo que reduce la competencia en el mercado. Pueden aparecer, además, diferencias entre municipios y territorios en cuanto a la delimitación de los «técnicos competentes».

- Obstáculos al despliegue de redes de telecomunicaciones. Se han detectado restricciones injustificadas en numerosos casos individuales, como la exigencia indebida de licencias o avales por parte de los ayuntamientos para la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones, prohibiciones absolutas para la colocación de antenas y elementos de red en fachadas, o falta de respuesta a los planes de despliegue de los operadores. Todas estas dificultades retrasan el despliegue de redes de telecomunicaciones y la consecución de los objetivos de transición digital.
- Restricciones en la regulación de servicios de transporte urbano (taxi, VTC<sup>12</sup>, movilidad compartida). La CNMC y las autoridades de competencia de las comunidades autónomas han detectado restricciones en la regulación de servicios de taxi y VTC a través de ordenanzas y reglamentos municipales ▷

<sup>12</sup> Vehículos de transporte con conductor.

(establecimiento de descansos obligatorios, requisitos de ejercicio no amparados por la normativa legal, licencia para prestar la actividad adicional a la estatal o autonómica, tiempos mínimos de precontratación prolongados). Asimismo, en algunos informes se han puesto de manifiesto barreras a la competencia en la regulación de los servicios de movilidad compartida (bicicletas, patinetes, motocicletas, coches sin conductor).

- Obstáculos a la implantación de gasolineras y estaciones de servicio. Limitaciones de suelo apto para la implantación de esta tipología y requisitos en el planeamiento urbanístico, así como retrasos, falta de contestación y denegación de autorizaciones.
- Restricciones en la contratación pública. Limitaciones en las licitaciones públicas referidas a los requisitos de solvencia y a los criterios de valoración en las contrataciones locales, por ejemplo, en el ámbito del transporte colectivo de viajeros.
- Restricciones en la regulación y en la provisión de servicios de agua y servicios funerarios.
- Restricciones en la adjudicación de puestos en ferias y mercados locales y otras restricciones en la venta ambulante.
- Restricciones sobre los horarios o los días de apertura de grandes centros comerciales.
- Restricciones en el alojamiento turístico. Limitaciones al alquiler de viviendas turísticas (prohibición de alquiler en determinadas zonas urbanas, restricciones al alquiler de viviendas en determinadas plantas o exigencia de acceso independiente).

### 3. El proyecto Municipios y competencia de la CNMC

En 2021, la CNMC inició un proyecto denominado «Municipios y competencia». Se trata de una iniciativa contemplada en el plan de actuaciones 2021-2022 de la CNMC (2021c), que persigue dar visibilidad y concienciar sobre las barreras a la competencia que aparecen con mayor frecuencia en la intervención pública local. Este proyecto, que se desarrollará a lo largo de este año y concluirá previsiblemente en 2023, es fruto de la colaboración entre la CNMC y las autoridades de competencia de las comunidades autónomas.

El proyecto pretende establecer un espacio de diálogo y cooperación entre autoridades de competencia, municipios, empresas y ciudadanos para identificar y superar las barreras a la competencia que aparecen en la intervención municipal. El objetivo de este espacio de diálogo es triple: por un lado, permitirá identificar las barreras más comunes a las actividades económicas y conocer mejor los problemas que estas barreras generan sobre la actividad de las empresas y sobre los consumidores y usuarios; por otro lado, conocer los intereses y objetivos públicos perseguidos por los municipios a través de las barreras a la competencia y las dificultades para evitar la aparición de estas barreras; por último, identificar ejemplos de intervenciones públicas que, logrando la satisfacción de los intereses públicos de los municipios, han minimizado su impacto negativo sobre la competencia y pueden tomarse como referencia para otros municipios.

La iniciativa Municipios y competencia se va a desarrollar a través de una colección de casos de estudio, denominados «historias». Cada historia pretende centrarse en una problemática surgida en un mercado o sector de actividad, ▷

identificando las restricciones sobre la competencia, sus consecuencias, las finalidades de la intervención pública y los posibles mecanismos para mejorar la eficiencia de la intervención pública.

La primera «historia» del proyecto se celebró entre octubre de 2021 y febrero de 2022, impulsada por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), y tuvo como temática las restricciones a la competencia en la regulación de la movilidad urbana compartida (centradas especialmente en la micromovilidad: patinetes, motocicletas y bicicletas).

En octubre de 2021 se publicó un documento elaborado por la ACCO relativo a las restricciones a la competencia en la regulación de la movilidad urbana compartida y orientaciones para la ordenación de la actividad por los municipios. En noviembre, se celebró una jornada de debate en la sede de la CNMC en Barcelona, que congregó a responsables municipales, académicos, empresas y representantes de las autoridades de competencia y propició un debate sobre las ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones regulatorias. En diciembre, se cerró la consulta pública con un total de once aportaciones realizadas por asociaciones y entidades empresariales y, en febrero de 2022, ACCO publicó un documento valorativo de las aportaciones recibidas.

Las conclusiones de esta primera historia son interesantes. La ACCO ha elaborado un catálogo de orientaciones para que la regulación de esta actividad económica sea eficiente, abordando los retos sobre el uso y la gestión del espacio público al tiempo que se limitan las posibles consecuencias negativas sobre la competencia. Las recomendaciones de la ACCO se centran en:

- Las alternativas al establecimiento de límites sobre el número de licencias,

sobre el número de operadores y sobre el número de licencias por operador.

- El establecimiento de entornos de pruebas regulatorias controlados (*sandboxes*).
- Las condiciones para el acceso a las licencias en caso de limitación de su número, fomentando la competencia tanto en la definición de los requisitos como en el procedimiento de selección de los operadores.
- Limitar los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad a aquellos vinculados a la seguridad y al uso del espacio público.
- Promover la colaboración público-privada en el uso de la tecnología y los datos para una mejor gestión del espacio público.
- Respetar el principio de neutralidad competitiva en aquellos supuestos en que la Administración local decida participar en el mercado.
- Regular desde una perspectiva de transporte intermodal, que contemple todas las modalidades de transporte compartido, la integración con las redes de transporte y la cooperación interadministrativa.

A lo largo de 2022, futuras historias del proyecto Municipios y competencia abordarán temáticas como el despliegue de redes de telecomunicaciones, la contratación pública municipal, las concesiones o las restricciones de acceso y ejercicio profesional.

#### 4. Conclusiones

La política de competencia se extiende a la promoción de regulaciones y formas de intervención eficiente por parte de todos los ▷

poderes públicos, para fomentar la existencia de marcos de competencia efectiva en los mercados. La promoción de la competencia se basa en mecanismos no coactivos, basados en la difusión de la cultura de competencia y en la utilización de instrumentos de asesoramiento a los poderes públicos, así como instrumentos de supervisión y control, incluyendo la capacidad de impugnar determinadas actuaciones y regulaciones ante los tribunales de justicia.

La CNMC y las autoridades de competencia de las comunidades autónomas han desplegado notables esfuerzos para abordar barreras a la competencia en el acceso y ejercicio de las actividades económicas surgidas en el ámbito de la intervención municipal. En una perspectiva histórica, se evidencia que la promoción de la competencia encuentra algunas barreras a esta y al desarrollo de las actividades económicas que se repiten en determinados sectores y ámbitos de actividad.

Ello puede venir relacionado con factores como el elevado número de municipios (frente a una mayor concentración en el ámbito estatal y autonómico), las diferencias en la disponibilidad de recursos y grados de especialización de los responsables en los municipios o la mayor lejanía percibida por los municipios respecto a las autoridades de competencia y a los beneficios y perjuicios de la competencia efectiva en los mercados.

El proyecto Municipios y competencia, iniciado por la CNMC en 2021 y que prevé extenderse hasta 2023, abordará a través de casos de estudio (historias) las diferentes problemáticas frecuentes en la interacción con los municipios. El proyecto pretende abordar las dificultades identificadas construyendo un espacio de intercambio y colaboración estable entre los municipios, la sociedad civil (ciudadanos,

empresas, academia) y las autoridades de competencia y los restantes poderes públicos concernidos.

## Bibliografía

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2011). *Guía sobre competencia y contratación pública*. <https://cnmc.es/guia-contratacion-publica-competencia>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2013a). *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*. <https://www.cnmc.es/node/334604>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2013b). *Informe sobre la competencia en el servicio de mercados centrales mayoristas de abastecimiento de productos alimentarios perecederos en destino*. <https://www.cnmc.es/node/334596>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2016). *Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*. <https://cnmc.es/expedientes/procnmc00116>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2020). *Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana*. <https://www.cnmc.es/node/379058>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2021a). *Los beneficios de la competencia para los consumidores. Preguntas y respuestas*. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3411072\\_13.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3411072_13.pdf)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2021b). *Municipios y competencia*. <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/municipios-y-competencia>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2021c). *Plan de Actuación 2021-2022, Acción 141*. <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/plan-de-actuacion> ▷

- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (Varios años). *Memorias*. <https://cnmc.es/sobre-la-cnmc/memorias>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (Varios años). *Normativa CNMC*. <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/normativa>
- Constitución Española. (1978). Título VIII. De la Organización Territorial del Estado. Artículo 137. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313 a 29424. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>
- González, C. (14 de marzo de 2022). Resultados de la consulta pública sobre movilidad urbana compartida. *CNMC Blog*. <https://blog.cnmc.es/2022/03/14/resultados-de-la-consulta-publica-sobre-movilidad-urbana-compartida/>
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 80 de 3 de abril de 1985, pp. 8945 a 8944. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 134, de 5 de junio de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5940&tn=1&p=20190112>
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97953 a 97978. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12888>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
- López Vallés, J. (2020). La mejora de la regulación en el ámbito local. El papel de la Ley de garantía de la unidad de mercado y la promoción de la competencia. En *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*. Fundación Democracia y Gobierno Local. <https://www.gobiernolocal.org/anuario-del-buen-gobierno-y-de-la-calidad-de-la-regulacion-2019-2/>

**BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA  
(BICE) ISSN 0214-8307**

**SUSCRIPCIÓN ANUAL**

| <b>BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)</b> |                         |                                |                                  |
|---|-------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
|   | <b>ESPAÑA<br/>1 año</b> | <b>UNIÓN<br/>EUROPEA 1 año</b> | <b>RESTO DEL<br/>MUNDO 1 año</b> |
| SUSCRIPCIÓN   | 65,00 €                 | 65,00 €                        | 65,00 €                          |
| Gastos de envío España  | 5,12 €                  | 7,26 €                         | 9,41 €                           |
| Más 4% de IVA<br>Excepto Canarias, Ceuta y Melilla                      | 2,80 €                  |                                |                                  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>72,92 €</b>          | <b>72,26 €</b>                 | <b>74,41 €</b>                   |

**EJEMPLARES SUELTOS**

| <b>BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA</b> |                              |                                     |                                       |
|--|------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
|  | <b>ESPAÑA<br/>1 ejemplar</b> | <b>UNIÓN EUROPEA<br/>1 ejemplar</b> | <b>RESTO DEL<br/>MUNDO 1 ejemplar</b> |
| NÚMERO SUELTO  | 7,00 €                       | 7,00 €                              | 7,00 €                                |
| Gastos de envío España                                     | 0,36 €                       | 0,51 €                              | 0,66 €                                |
| Más 4% de IVA<br>Excepto Canarias, Ceuta y Melilla         | 0,29 €                       |                                     |                                       |
| <b>TOTAL</b>   | <b>7,65 €</b>                | <b>7,51 €</b>                       | <b>7,66 €</b>                         |

| <b>BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA</b> |                              |                                     |                                       |
|--|------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
|  | <b>ESPAÑA<br/>1 ejemplar</b> | <b>UNIÓN EUROPEA<br/>1 ejemplar</b> | <b>RESTO DEL<br/>MUNDO 1 ejemplar</b> |
| NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO                               | 12,00 €                      | 12,00 €                             | 12,00 €                               |
| Gastos de envío España                                     | 1,16 €                       | 1,65 €                              | 2,15 €                                |
| Más 4% de IVA.<br>Excepto Canarias, Ceuta y Melilla        | 0,53 €                       |                                     |                                       |
| <b>TOTAL</b>   | <b>13,69 €</b>               | <b>13,65 €</b>                      | <b>14,15 €</b>                        |

**Suscripciones y venta de ejemplares sueltos**

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.

C/Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 3 49 51 29 – 91 3 49 51 33 (venta de publicaciones)

91 3 49 43 35 (suscripciones)

Correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA**

SUBDIRECCIÓN GENERAL  
DE DESARROLLO NORMATIVO,  
INFORMES Y PUBLICACIONES  
CENTRO DE PUBLICACIONES



# NORMAS DE PUBLICACIÓN

Se recomienda a los autores consultar la página web del grupo de revistas de *Información Comercial Española* (Revistas ICE), donde aparecen publicados los artículos en formato electrónico y se recogen los principios y políticas editoriales de publicación ([www.revistasice.com](http://www.revistasice.com)).

1. Los originales se remitirán a la dirección de correo electrónico [revistasice.sccc@mincotur.es](mailto:revistasice.sccc@mincotur.es). También pueden enviarse a través de la página web de Revistas ICE.
2. Sólo se aceptan trabajos originales no publicados previamente ni en proceso de evaluación en otra revista. Mientras no reciban notificación de su rechazo o los retiren voluntariamente, los autores no enviarán los originales a otros medios para su evaluación o publicación.
3. El equipo editorial podrá rechazar un artículo, sin necesidad de proceder a su evaluación, cuando considere que no se adapta a las normas, tanto formales como de contenido, o no se adecúe al perfil temático de la publicación.
4. Las contribuciones se enviarán en formato Microsoft Word. En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirán la fuente de información y, en su caso, notas aclaratorias.
5. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20 (aproximadamente entre 5.000 y 6.000 palabras). La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
6. Cada original incluirá, en una primera página independiente, el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos.
7. En la primera página del texto se incluirá:
  - El título.
  - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas (aproximadamente 150 palabras) con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
  - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
  - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:  
<https://www.aeaweb.org/jell/guide/jel.php>
8. El texto del artículo seguirá la siguiente estructura: introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía. Si hubiera anexos, se insertarán tras la bibliografía y deberán llevar título.
9. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continua utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:
  - 1. Título del apartado**
    - 1.1. Título del apartado**
      - 1.1.1. Título del apartado
10. Las notas a pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
11. Las ecuaciones y expresiones matemáticas irán centradas y, en su caso, la numeración irá entre corchetes y alineada a la derecha.
12. La forma de citación seguirá los criterios de la última versión de las normas de la American Psychological Association (APA) que se pueden consultar en la siguiente dirección <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines>
13. Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
14. Al final del texto se recogerá la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente según las Normas APA. Se recuerda que siempre que el artículo tenga DOI, este se deberá incluir en la referencia. Se pueden consultar las normas generales y ejemplos de las referencias más frecuentes en <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples>

Formato y ejemplos de las referencias más frecuentes:

### **Libro**

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (Año). *Título*. Editorial o URL

Pilling, D. (2019). *El delirio del crecimiento*. Taurus.

Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. <https://doi.org/10.1007/97-0-387-85784-8>

### **Capítulo de libro**

Apellido, A. A. y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En C. C. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Editorial o URL

Gilmartín, M. A. (2008). Ambientes escolares. En J. A. Aragonés y M. Américo (Eds.), *Psicología ambiental* (pp. 221-237). Pirámide.

### **Publicaciones periódicas**

Apellido, A. A., Apellido, B. B. y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. <https://doi.org/xxx>

Castañeda Naranjo, L. A. y Palacios Neri, J. (2015). Nanotecnología: fuente de nuevos paradigmas. *Mundo Nano. Revista Interdisciplinaria en Nanociencias y Nanotecnología*, 7(12), 45-49. <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485691e.2014.12.49710>

### **Informe oficial en web**

Organismo. (Año). *Título del informe*. <http://www...>

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Global Financial Stability Report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>

### **Working Paper o Documento de trabajo**

Apellido, N. N. (año). *Título del documento de trabajo* (Documento de trabajo n° xxx). Nombre del editor. URL

Deming, D., & Dynarski, S. (2008). *The lengthening of childhood* (NBER Working Paper n.º 14124). National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w14124>

### **Periódico en línea**

Apellido, N. (fecha completa). Titular del artículo en el periódico. *Nombre del periódico en cursiva*. <https://www.direccion.de/recuperacion-para-el-lector/>

Carreño, L. (9 de febrero de 2020). La disputa gremial por los aranceles a las prendas de vestir. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/economia/la-disputa-gremial-por-los-aranceles-las-prendas-de-vestir-articulo-903768>

### **Ley/Reglamento**

Título de la ley. *Publicación*, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

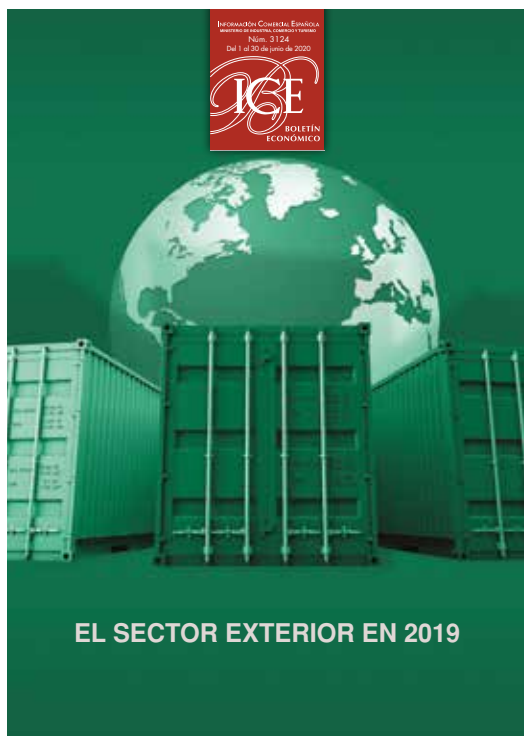
Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

### **Orden de la lista de referencias bibliográficas**

Las referencias se ordenan alfabéticamente y, en caso de varios trabajos realizados por el mismo autor/a, el criterio es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el/la autor/a figura solo/a. Correlativos de año más antiguo a año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos colectivos en los que el/la autor/a es el/la primero/a. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autor y fecha, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ej.: 2014a, 2014b, etc.

## ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

# ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL  
ESPAÑOLA



• 7 €+IVA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE INDUSTRIA, COMERCIO  
Y TURISMO