

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA
MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Núm. 3116

Del 1 al 31 de octubre de 2019



Regulación de los mercados de productos en España

Inteligencia artificial para la transparencia pública

En preparación

- La balanza comercial agroalimentaria en 2018

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

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

NÚMERO 3116

Director

Bernardo Hernández San Juan

Secretario de Redacción

Juan Enrique Gradolph Cadierno

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

Redacción: M^a Ángeles Luque Mesa. **Consejo de Redacción:** Antonio M^a Ávila Álvarez, Fernando Ballesteros Díaz, Marta Bardón Fernández-Pacheco, Alberto Cerdán Borja, José M^a Fernández Rodríguez, Rocío Frutos Ibor, Gonzalo García Andrés, Francesc Granell Trias, Joaquín López Vallés, Rodrigo Madrazo García de Lomana, Isaac Martín Barbero, Isabel Riaño Ibáñez, M. Paloma Sánchez Muñoz, Francisco Javier Sansa Torres, Enrique Verdeguer.

Logo y diseño general: Manuel A. Junco.

Edición y Redacción: Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. www.revistasICE.com

Distribución y suscripciones: 91 349 43 35, CentroPublicaciones@mincotur.es

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

Sus índices de impacto aparecen en IN_RECS.

Editor: SG 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.ª ed./200/1019

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://publicacionesoficiales.boe.es/>



S U M A R I O

		En portada
Subdirección General de Ordenamiento Jurídico Económico	3	Indicadores de la OCDE sobre la regulación del mercado de productos (PMR). Resultados de España en 2018
		Colaboraciones
Antonio M. ^a Ávila	19	La evolución del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC
Samuel Jesús Juárez Casado Ana María Martínez Jerez	31	La exportación de productos agroalimentarios a China. Los protocolos bilaterales de exportación
Alfonso Puncel Chornet	41	Inteligencia artificial para la transparencia pública. El Sistema de Alertas Tempranas (SALER) de la Generalitat Valenciana



*Subdirección General de Ordenamiento Jurídico Económico**

INDICADORES DE LA OCDE SOBRE LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS (PMR) Resultados de España en 2018

El conjunto de indicadores Product Market Regulation (PMR) de la OCDE se actualiza cada cinco años y tiene por objeto cuantificar las trabas y barreras generadas tanto por la regulación como por las actuaciones del sector público sobre la economía, haciendo especial énfasis en aspectos procompetitivos. En los resultados de 2018, España se sitúa en segunda posición en el indicador general junto a Dinamarca, por detrás de Reino Unido, con una puntuación de 1,07 (el valor cero corresponde a una regulación menos restrictiva y el seis a la más restrictiva). A pesar de los buenos resultados obtenidos, se detectan sectores en los que siguen existiendo barreras o regulaciones restrictivas.

Palabras clave: competencia, mercados de bienes y servicios, política económica.

Clasificación JEL: H00, K23.

1. Introducción. La importancia de la buena regulación del mercado de productos y servicios

Para el buen funcionamiento de los mercados de productos y servicios es esencial la intervención del sector público a través de la regulación. En general, los aspectos institucionales y las políticas económicas generan divergencias en los niveles de productividad entre los países (Conway *et al.*, 2006). Por lo tanto, la influencia de la regulación sobre el

crecimiento económico da lugar a efectos diferenciadores, tanto positivos como negativos, en las economías.

En concreto, las reformas procompetitivas de política económica y la progresiva liberalización sectorial inciden positivamente sobre la actividad de los agentes en el mercado (Nicolletti y Scarpetta, 2003), alterando el comportamiento de los grupos de interés, las relaciones de agencia o reduciendo la búsqueda de rentas, lo que genera ganancias de eficiencia. Dichas ganancias pueden ser tanto estáticas, relacionadas con la eliminación de la ineficiencia-X (Leibenstein, 1966) o con la reducción de poder de mercado de un monopolista, como dinámicas, dado que las empresas adecuarán su comportamiento por presiones procompetitivas (Winston, 1993; Meyer y Vickers, 1997). ▷

* Dirección General de Política Económica. Ministerio de Economía y Empresa.

Este artículo ha sido elaborado por Miriam Segovia Moreno, Jefa de Servicio y Pilar Palacios Guillén, Consejera Técnica.

Versión de septiembre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3116.6913>

En un contexto dinámico, las ganancias de eficiencia pueden generar incentivos a innovar, favoreciendo la entrada progresiva de empresas e impulsando la productividad.

No obstante, en ocasiones, el impacto de la introducción de reformas con afán liberalizador se puede ver afectado por la existencia de un exceso de cargas regulatorias que ralentice la difusión de *shocks* positivos de productividad o que genere una ineficiente distribución de recursos. Por ello, siguiendo las tendencias de la *better regulation* (Informe Mandelkern, 2001) y *smart regulation* (Gunningham *et al.*, 1998), se hace necesario complementar las reformas con mejoras regulatorias que permitan simplificar la regulación y eliminar el exceso de cargas administrativas (por ejemplo, a través de la sustitución de autorizaciones por declaraciones responsables o comunicaciones, de la elaboración de memorias de evaluación de impacto normativo o del recurso a la regla «*one in, one out*»¹, etcétera). Para minimizar estos efectos negativos, desde los años ochenta los *policymakers* han revisado y actualizado los marcos regulatorios en aras de reducir aquellas normas restrictivas que tendían a imponer excesivas cargas.

Dado que los efectos de la regulación no tienen por qué ser positivos *per se*, es necesario realizar un análisis de la misma y de su impacto. Para valorar la regulación de los distintos países y poder hacer un seguimiento de las reformas implementadas a lo largo del tiempo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) creó en 1998 los indicadores de regulación del mercado de productos (PMR, por sus siglas en inglés), que consisten en un indicador general de la

economía (*economy-wide*) sobre la intensidad de la regulación del mercado de productos (Nicoletti *et al.*, 2000) que se completa con un conjunto de indicadores que miden la regulación a nivel sectorial (denominados indicadores sectoriales). La evaluación comparativa de diferentes regulaciones y diseños de política económica incentiva a los países a realizar reformas estructurales que favorecen la actividad económica. En junio de 2019 se han publicado los últimos resultados de los PMR referidos a la regulación de los mercados de productos en 2018 (OCDE, 2019).

A lo largo del presente artículo se analizarán los indicadores PMR y se realizará una revisión de la situación de España, con especial atención a sus resultados en 2018 junto con una comparativa sectorial entre 2013 y 2018. Por último, se señalarán aquellos sectores para los que los datos de los PMR sugieren una mayor necesidad de mejorar la regulación.

2. Descripción de indicadores y metodología

Los PMR se ocupan de medir hasta qué punto la regulación del mercado de productos y servicios está diseñada para minimizar las distorsiones a la competencia, permitiendo identificar áreas de potencial reforma, así como aportando evidencias de la convergencia en términos regulatorios entre países.

La característica principal de los indicadores PMR de la OCDE es que se centran en la normativa de una manera objetiva, es decir, no se basan en opiniones, sino en normas. Además, se construyen siguiendo un enfoque de «abajo-arriba» en el que se atribuye una puntuación a las distintas medidas que configuran una política. No obstante, estos indicadores ▷

¹ La regla «*one in, one out*» implica que, cada vez que se introduzca una nueva carga administrativa se debe proceder a suprimir otra.

también presentan limitaciones, dado que no pueden cuantificar elementos subjetivos o informales como la orientación y asesoría en cuestiones administrativas, así como los efectos del poder sancionador ejercido por las autoridades competentes.

Actualmente, muchas instituciones internacionales como la Comisión Europea o el Fondo Monetario Internacional utilizan estos indicadores para hacer recomendaciones de política económica; por ello, es importante prestar la debida atención a su cumplimentación.

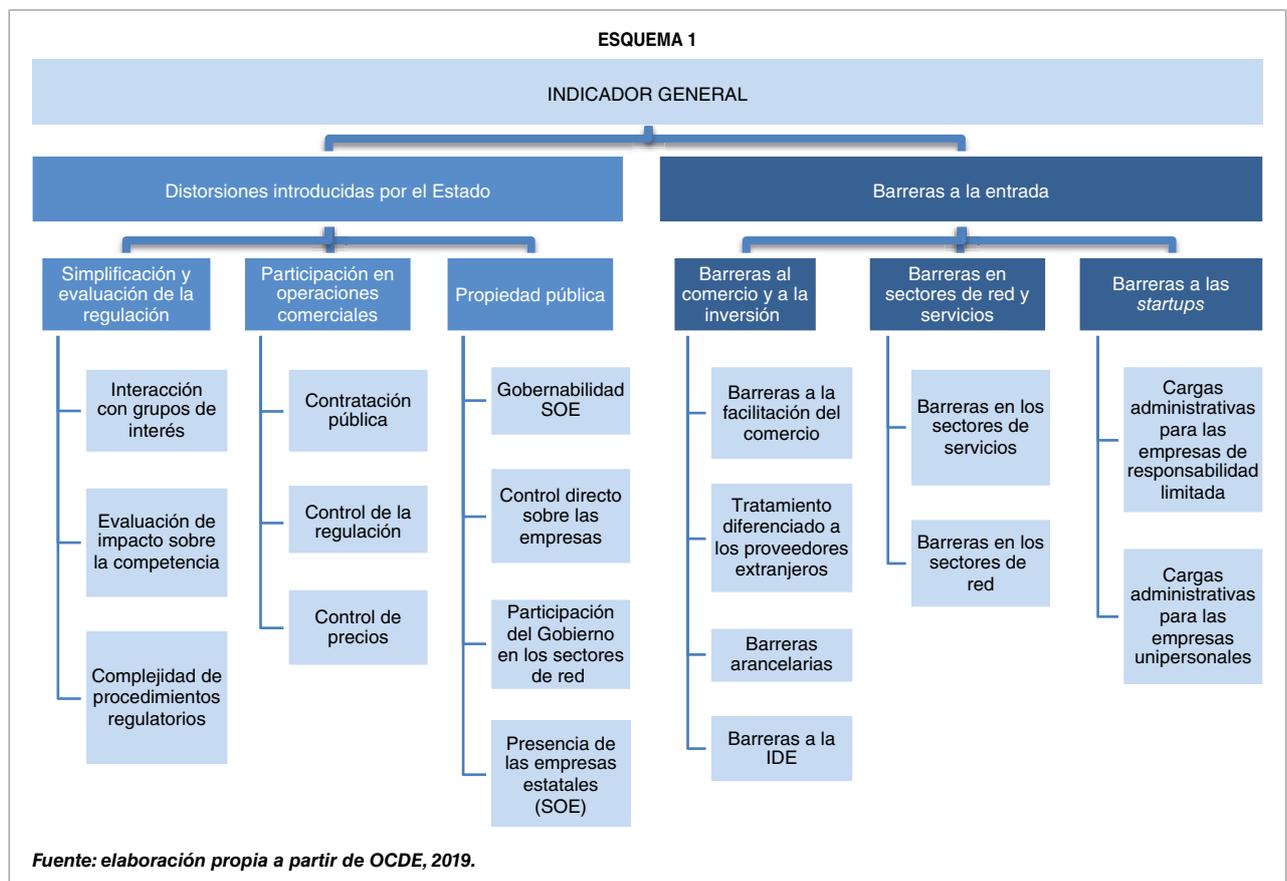
En cuanto a su configuración, como avanzábamos, los PMR están formados por un indicador general y varios sectoriales. El indicador general está compuesto por dos subconjuntos de indicadores o indicadores de nivel alto: por un lado, el indicador «Distorsiones inducidas por el Estado» y, por otro, el indicador «Barreras

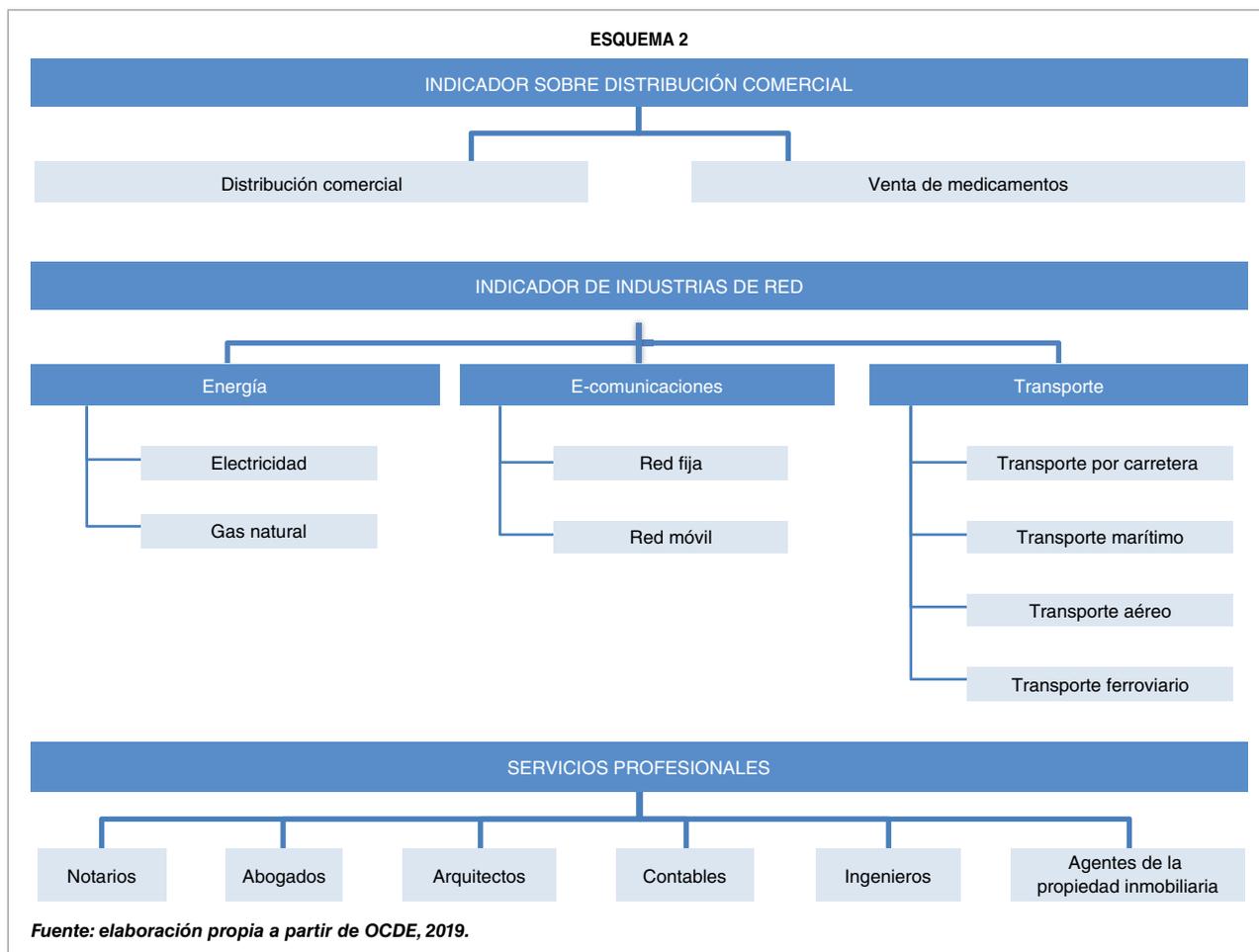
a la entrada de productos tanto nacionales como extranjeros». A su vez, cada uno de los indicadores de nivel alto se subdivide en tres indicadores de nivel medio y varios indicadores de nivel bajo (Esquema 1).

Por otro lado, hay una clasificación que atiende a criterios sectoriales (Esquema 2), construyéndose indicadores individuales y generales por sector para servicios comerciales e industrias de red². En total hay dieciséis indicadores individuales que reflejan la regulación de diferentes sectores de la economía.

La puntuación obtenida, tanto para los indicadores generales como para los sectoriales, es la media aritmética de los indicadores que los componen y tendrá un valor entre cero y ▷

² En los últimos resultados de los PMR no se ha publicado un indicador general para servicios profesionales porque la disparidad de profesiones existentes entre los países analizados no permite realizar comparaciones.





seis en función de lo restrictiva que sea la regulación.

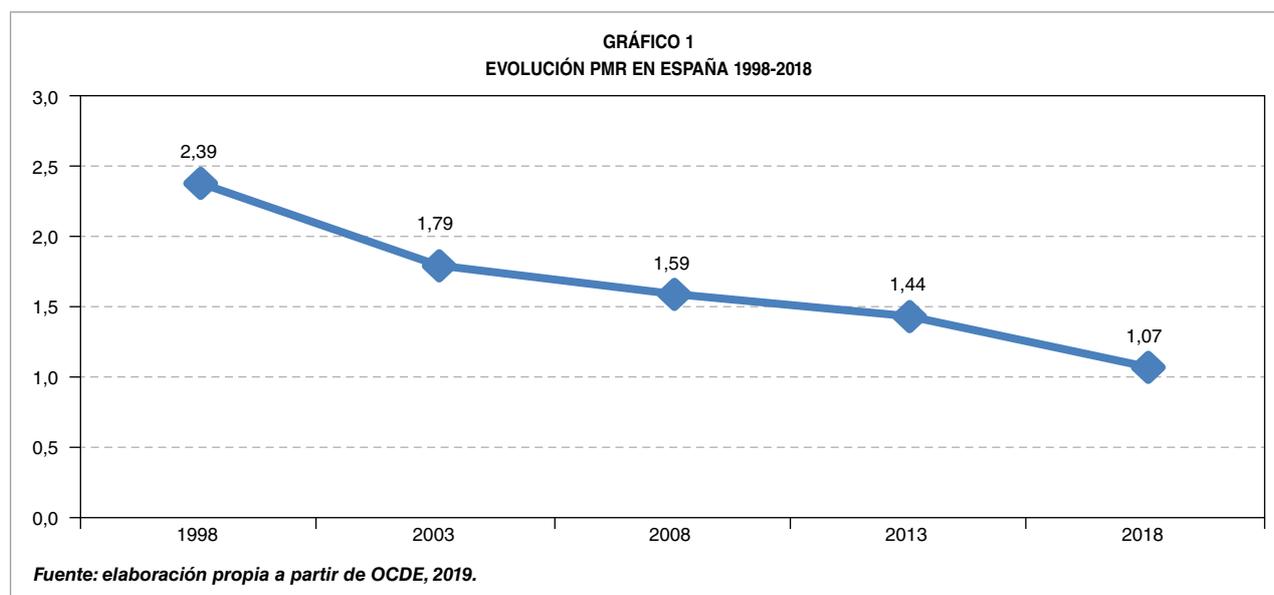
Para la elaboración de estos indicadores la OCDE envía cada cinco años un conjunto de cuestionarios a los países participantes³. Estos recogen más de 2.500 preguntas agrupadas en diversas materias⁴. La información aportada por los Gobiernos a través de los cuestionarios está sujeta a un proceso de revisión y contraste por parte de la OCDE. A diferencia de otros

indicadores, los PMR son cumplimentados únicamente por los Gobiernos de cada país, que aportan información sobre el marco regulatorio vigente a fecha 1 de enero del año establecido como referencia.

Es importante señalar que en 2018 se ha realizado una serie de cambios metodológicos que impiden una comparación estricta de los resultados con los de años anteriores. Pasados veinte años desde su diseño inicial, era necesario hacer una profunda revisión para mantener la utilidad de estos indicadores (OCDE, 2018), por lo que se modificó de manera sustancial la estructura del indicador general para adaptarla a la nueva información recogida, asegurando el equilibrio entre los distintos indicadores y manteniendo cierta coherencia ▷

³ Generalmente participan los países miembros de la OCDE (salvo alguna excepción) y algún país no perteneciente a la organización. En el año 2018 Estados Unidos y Estonia no completaron los cuestionarios, por lo que no han sido incluidos en los PMR de 2018.

⁴ Agua, cargas administrativas a la creación de empresas, comercio exterior e inversiones, comercio minorista, comunicaciones electrónicas, contratación pública, diseño regulatorio, economía digital, energía, gobernanza de empresas públicas, otros sectores, profesiones, taxis y transporte.



con las versiones anteriores para evitar sesgos en el valor final del indicador.

Entre los cambios introducidos en los cuestionarios destacan:

- La introducción de un área transversal sobre simplificación y evaluación de la regulación.
- La inclusión de notarios y agentes de la propiedad inmobiliaria entre las profesiones a examinar.
- Nuevas preguntas sobre diseño de la regulación de contratación pública y distribución de medicamentos al por menor, así como sobre taxis y otro tipo de arrendamientos de vehículos con conductor para transporte urbano de pasajeros y transporte de viajeros de larga distancia.

3. Evolución de España de 1998 a 2018. Resultados 2018

La posición de España ha mejorado considerablemente desde que se pusieron en marcha los PMR. En 1998 España se consideraba un

país relativamente restrictivo (Conway, Janod y Nicoletti, 2005). Sin embargo, diez años después se situaba cerca de los menos restrictivos (Wölfel *et al.*, 2009), obteniendo resultados mejores que la media en los antiguos indicadores sobre control estatal, barreras al emprendimiento y barreras al comercio y la inversión. Así, en estos años la puntuación en el indicador general pasó de 2,39 en 1998 a 1,44 en 2013 (Gráfico 1)⁵, lo que refleja los avances en este periodo en términos de introducción progresiva de medidas procompetitivas y estándares de buena regulación (las cifras más bajas reflejan una intensidad regulatoria menor).

En 2018, y tras el cambio estructural del indicador general, España ha obtenido una puntuación de 1,07, situándose en el *ranking* de países de la OCDE en segunda posición junto a Dinamarca, solo por detrás de Reino Unido (Gráfico 2). En concreto, ha obtenido una puntuación de 1,30 en el indicador de nivel alto sobre distorsiones introducidas por el Estado y una puntuación de 0,84 en el indicador ▷

⁵ Por simplicidad expositiva se ha incluido la puntuación de 2018, pero debemos recordar que, debido a los cambios metodológicos, no es directamente comparable con la de años anteriores.

sobre barreras de entrada. Si profundizamos en cada uno de estos indicadores de alto nivel, podemos observar grandes diferencias entre los distintos indicadores de nivel medio (Gráfico 2).

Por ejemplo, si nos fijamos en los indicadores que componen el subindicador de alto nivel de distorsiones introducidas por el Estado, España se sitúa en tercera (1,44) y quinta posición (0,93) en los indicadores sobre propiedad pública y simplificación y evaluación de la regulación, respectivamente; ocupando el puesto vigésimo sexto (1,53 puntos) en el indicador sobre participación del Estado en operaciones comerciales.

Las barreras de entrada son más altas en el ámbito de los sectores de red y de servicios (1,92) que en el área comercial y de inversiones (0,45), obteniendo especialmente buenos resultados en el ámbito de creación de empresas gracias a las novedades introducidas por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, donde España se sitúa en cuarta posición con una puntuación de solo 0,19 puntos.

4. Indicadores sectoriales. Comparación 2013-2018

Leyes como la 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, han introducido preceptos para impulsar la buena regulación, mejorando la posición de España en los indicadores sectoriales. A esto se añade la reducción de barreras (tanto para la creación de *startups* como al comercio e inversión) incentivada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, y otras modificaciones en leyes sectoriales.

Debido a las novedades metodológicas, no es posible realizar una comparación del indicador general. No obstante, se pueden avanzar comparaciones más fiables para algunos indicadores sectoriales donde la composición del indicador no ha cambiado.

Las últimas reformas de la regulación tanto del sector de la electricidad⁶ como del sector gasista⁷ están orientadas a fomentar la transparencia en los mercados y a introducir competencia en los mercados, permitiendo la entrada de nuevos operadores y mayor libertad de elección para los consumidores.

En telecomunicaciones España se encuentra entre los países con una mejor puntuación, 0,24 puntos, ocupando en el *ranking* la séptima posición. En este indicador se observa un importante avance impulsado por las novedades⁸ introducidas por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, y el Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre el Uso del Dominio Público Radioeléctrico, que permite crear un mercado secundario para el espectro radioeléctrico, lo que fomenta la incorporación de nuevos entrantes. Adicionalmente, existen ▷

⁶ La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades de generación, comercio, transporte, distribución y suministro al por menor de electricidad. Esta ley también regula el acceso de las empresas a la red fomentando la competencia y la posibilidad de que los consumidores elijan a su proveedor, lo que incide positivamente en la estructura del mercado y reduce barreras a la competencia, así como prevé mecanismos de adaptación a la demanda por parte de los grandes usuarios industriales o comerciales.

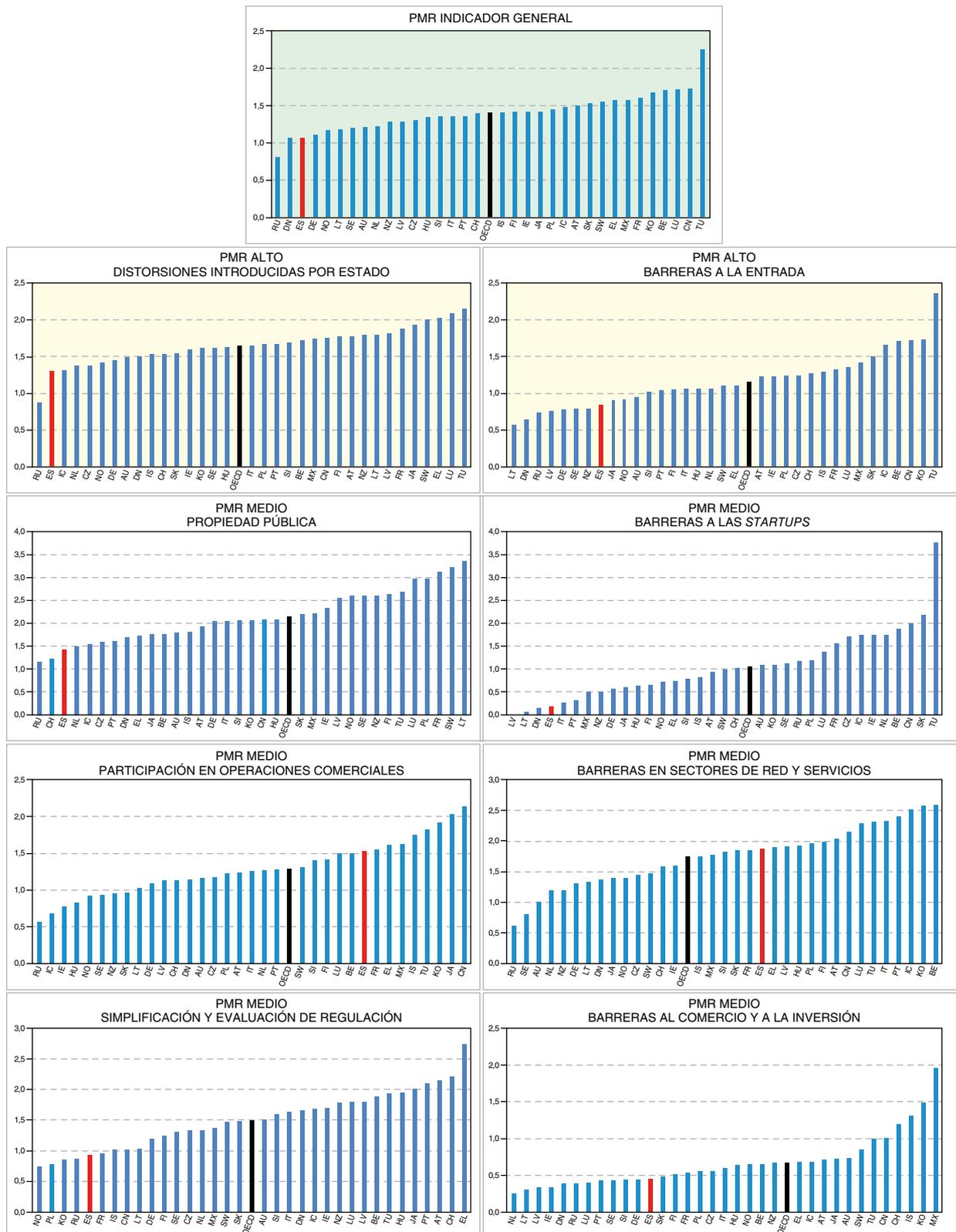
Adicionalmente, la Resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Política Energética y Minas establece el contenido mínimo y el modelo de factura eléctrica que deben ser remitidas a los consumidores, incluyendo información clara sobre su consumo y las tarifas aplicadas. Solamente el «precio voluntario al pequeño consumidor» está regulado por el Gobierno, pero existe una tarifa para consumidores vulnerables (bonus social) que introduce ganancias de bienestar para el consumidor.

⁷ En el sector gasista el Real Decreto 984/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural, favorece las actividades de almacenamiento, distribución y transmisión de gas, reduciendo el poder de mercado en el sector.

⁸ Entre ellas destaca la conservación del número de teléfono fijo o móvil por los abonados con independencia del operador que preste el servicio, favoreciendo así al consumidor.

INDICADORES DE LA OCDE SOBRE LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS (PMR)

GRÁFICO 2
PMR 2018. INDICADOR GLOBAL E INDICADORES DE NIVEL ALTO Y MEDIO



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE, 2019.

diversas resoluciones de la CNMC que imponen obligaciones específicas a los operadores con poder significativo en los mercados mayoristas y minoristas de redes fijas y móviles.

En cuanto al sector de transportes, se observa una tendencia generalizada en todos los países a mantener regulaciones más restrictivas. España se sitúa mejor que la media de la OCDE, con una puntuación de 1,69, siendo llamativa la disparidad de resultados por tipo de transporte. En transporte marítimo ocupa la primera posición, con 0,38 puntos, y en transporte aéreo, con una puntuación menor (0,35), ocupa la quinta posición. En contraposición, en transporte ferroviario España se encuentra entre los cinco países con una regulación más restrictiva y en transporte por carretera, a pesar de situarse mejor que la media, se posiciona en el decimotercer puesto, con una puntuación de 1,35.

En distribución comercial España se sitúa entre los diez países con una regulación más restrictiva (puntuación de 1,69), aunque ha mejorado considerablemente respecto a 2013 por la introducción de principios e instrumentos de buena regulación⁹, así como por el principio de no exigencia de autorizaciones adicionales para la apertura de establecimientos¹⁰. Sin embargo, obtiene una de las puntuaciones más altas, con 4,75 puntos, en el área de venta y distribución al por menor de medicamentos.

Destaca el impacto positivo que ha tenido, en la puntuación de España, la introducción de profesiones como contables y agentes de la propiedad inmobiliaria, en las que se ha obtenido una puntuación cercana a cero, frente a la elevada puntuación, 4,96, obtenida en la profesión de notarios (también introducidos en 2018).

⁹ Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre.

¹⁰ Debido a la trasposición de la Directiva de Servicios en el Real Decreto Ley 8/2014, sobre medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En ingenieros civiles, arquitectos y abogados, se obtiene una puntuación siempre por debajo de la media de la OCDE, de 0,95, 1 y 1,52, respectivamente. Es destacable la mejora de la puntuación en ingenieros y arquitectos debido a la nueva normativa para la acreditación de cualificaciones profesionales¹¹.

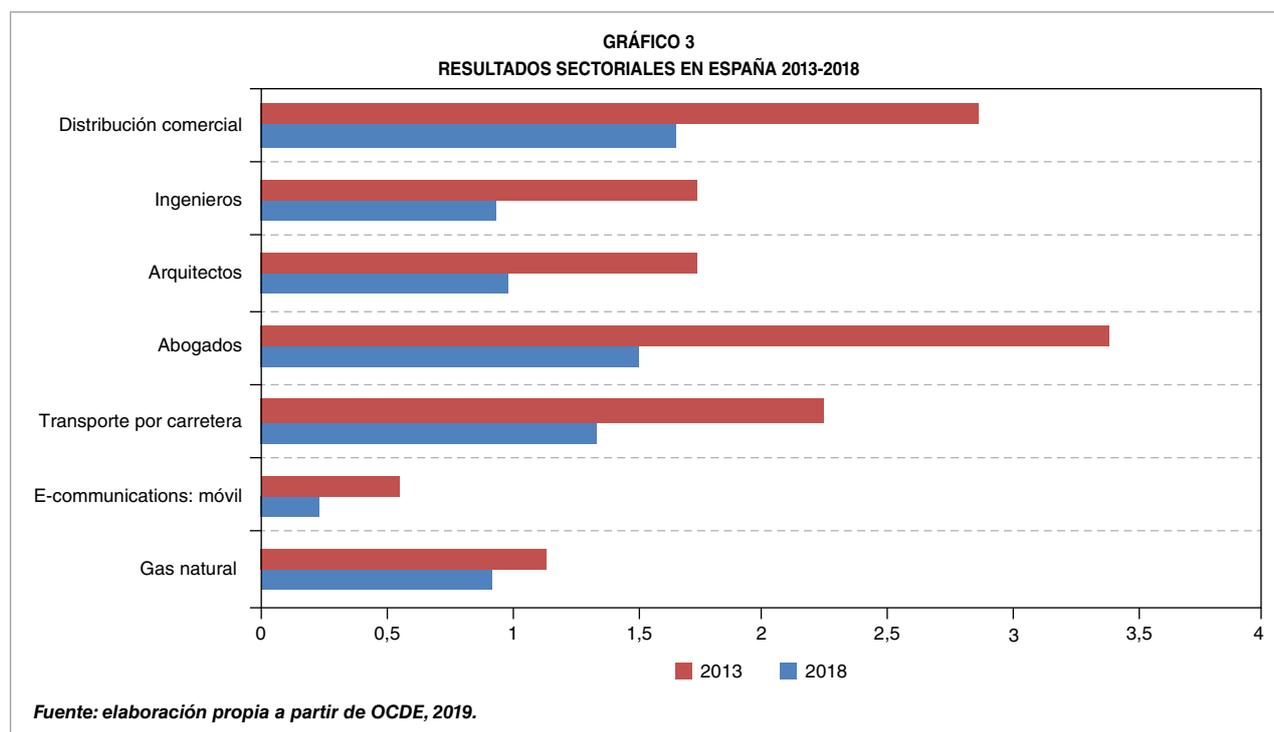
Por tanto, a pesar de que en conjunto España tenga un buen resultado en el indicador general, es importante prestar atención a ciertos sectores como el de transportes (en concreto, transporte ferroviario y por carreteras), distribución comercial o servicios profesionales, cuya regulación influye negativamente no solo en los indicadores sectoriales, sino en el funcionamiento general de los mercados de bienes y servicios.

En el Gráfico 3 se incluyen los indicadores en los que se ha producido una mejora.

5. Retos pendientes

El principal objetivo de los indicadores PMR es ayudar a los países a identificar aquellas áreas en las que la regulación no favorece comportamientos procompetitivos. Para España, los resultados del PMR 2018 permiten identificar, probablemente sin sorpresas para el lector, cuatro áreas o sectores en los que la introducción de reformas puede dinamizar la competencia: sector ferroviario, transporte por carretera, venta y distribución al por menor de medicamentos, y servicios profesionales prestados por notarios. Precisamente, las tres últimas áreas han sido introducidas o reforzadas en 2018, ▷

¹¹ Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.



lo cual refleja cómo las reformas metodológicas buscan llegar a áreas del mercado en las que todavía hay margen para la mejora.

5.1. Transporte ferroviario

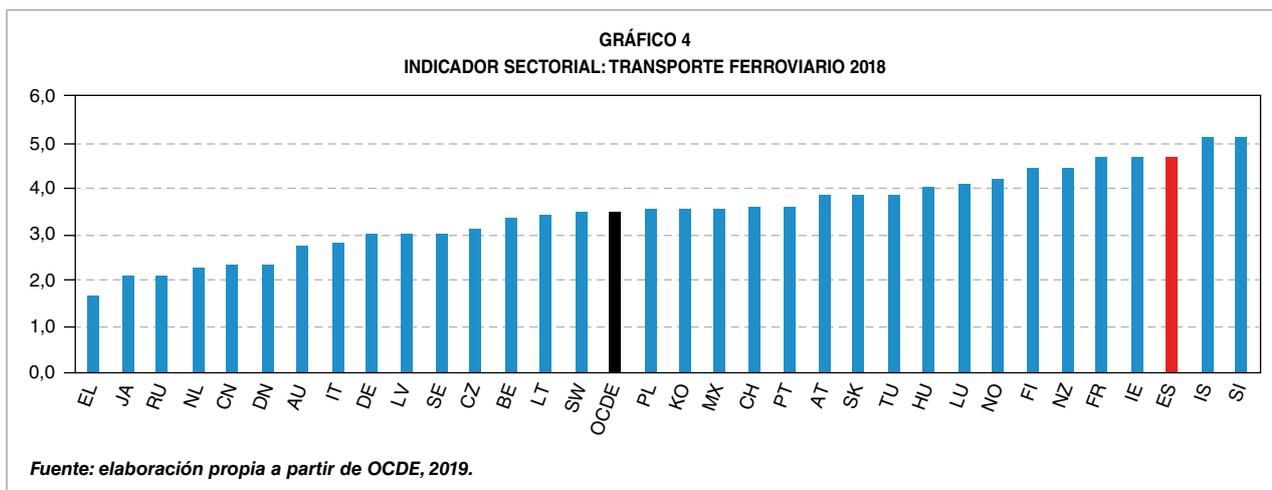
El sector ferroviario, actualmente de propiedad pública, es controlado y fiscalizado por el Estado, de modo que incluso la venta de acciones debe ser aprobada por ley. No obstante, lo más destacable, según la OCDE, es la falta de competencia en la provisión de servicios de transporte de viajeros y en el sistema de presentación de ofertas. Áreas en las cuales ha habido novedades importantes posteriores a 2018 y, por tanto, no capturadas en el PMR.

En este contexto es fundamental fomentar la introducción de mecanismos procompetitivos. La CNMC había recomendado «mantener la separación estructural de ADIF y ADIF Alta Velocidad respecto de RENFE asegurando la plena autonomía de cada una de ellas» (CNMC,

2019). Adicionalmente, el informe señala que, dada la existencia de estructuras verticales integradas, se debería contar con una gestora independiente que garantice la igualdad en el acceso a las infraestructuras ferroviarias a todos los operadores de la red para prevenir la discriminación. Por ejemplo, como señala la CNMC, «la entrada de nuevos operadores está condicionada a la obtención de capacidad en la infraestructura ferroviaria, por lo que se requiere una correcta gestión de la infraestructura que maximice la capacidad disponible y la adjudique a los operadores conforme a un procedimiento no discriminatorio establecido previamente».

La necesaria liberalización del transporte de viajeros ya se ha advertido a nivel europeo. El cuarto paquete ferroviario traspuesto en 2018¹² al ordenamiento jurídico interno ha impulsado la apertura del mercado de los servicios ▷

¹² Real Decreto Ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados que modifica la vigente Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.



nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y la imparcialidad en la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, y ha reforzado las competencias de la CNMC como órgano supervisor de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, en concreto en el transporte de viaje en alta velocidad. El año 2020 es la fecha de inicio establecida para la entrada de nuevas empresas ferroviarias en el transporte de viajeros por ferrocarril en los servicios de larga distancia y alta velocidad.

A partir de dicha fecha, cualquier empresa que disponga de la licencia de empresa ferroviaria y del certificado de seguridad, que otorga la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, y haya solicitado el uso de la infraestructura ferroviaria al administrador de infraestructuras podrá prestar servicios en competencia con Renfe.

5.2. Transporte por carretera

En este sector son diversos los aspectos que hacen que España tenga peores resultados que la media de la OCDE.

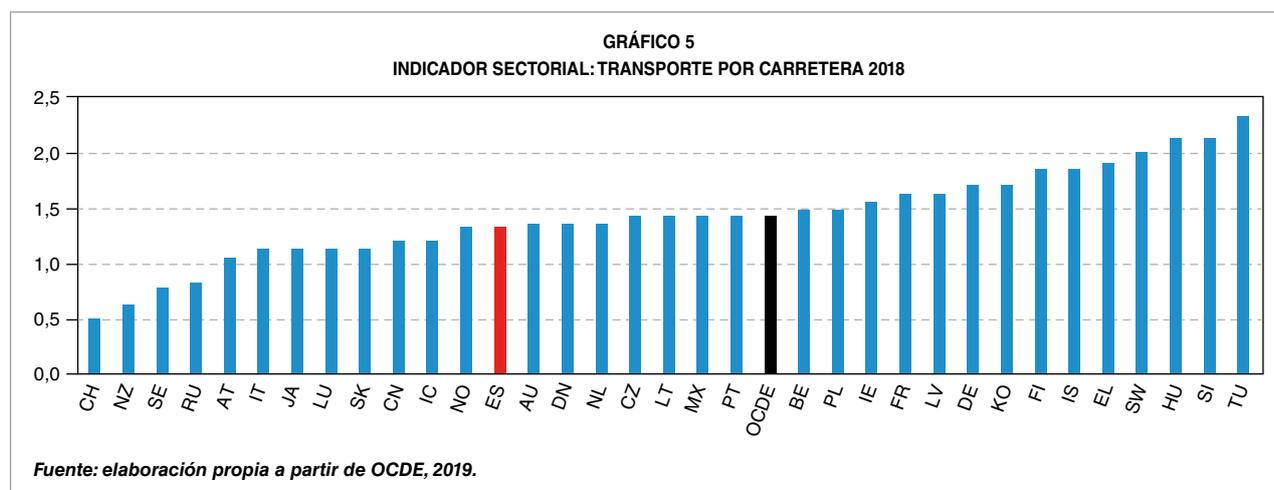
En primer lugar, en lo referido a barreras de entrada, el PMR, en línea con la corriente de la

better regulation, valora negativamente la exigencia de autorización para la constitución tanto de empresas de transporte de mercancías como de transporte nacional de viajeros de larga distancia. Sin embargo, en términos comparativos, todos los países participantes exigen autorización en ambos casos, salvo Chile (que exige notificación) y Australia (que solo permite la notificación para el transporte de mercancías).

Sin embargo, lo que verdaderamente afecta de manera negativa a España es que, a diferencia de la gran mayoría de países de la OCDE, el número de compañías que pueden prestar servicios de transporte nacional de viajeros de larga distancia se encuentra restringido. Esto se debe a que la prestación de este tipo de servicios de carácter público se articula a través de una concesión por medio de un contrato de gestión¹³, lo que conlleva a su vez la regulación de las tarifas y la previa aprobación de todas las nuevas rutas que una empresa quiera cubrir¹⁴. Este modelo de explotación ya ha sido ▷

¹³ El artículo 71 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) en su párrafo segundo establece: «Como regla general, la prestación de los mencionados servicios [de transporte público regular de viajeros de uso general] se llevará a cabo por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión...».

¹⁴ Artículo 70 de la LOTT.



cuestionado en varias ocasiones por la CNMC y su predecesora, la CNC, que considera que el uso de la concesión supone negar la competencia en la prestación del servicio, dado que, en aquellos casos en los que exista suficiente demanda sería eficiente que varios operadores pudieran desarrollar el servicio en condiciones de rentabilidad, permitiendo el libre establecimiento de precios en el mercado (CNC, 2012).

Por otra parte, en relación con el transporte por carretera, España se ve penalizada en el indicador general por la diferente regulación aplicable a taxis y VTC¹⁵. En esta área, el PMR no penaliza tanto las restricciones a la prestación del servicio como la distinta regulación y requisitos exigidos tanto en el acceso como en el ejercicio de la actividad a taxis y VTC. Sin pretender analizar en detalle la regulación de estos servicios, pues es abundante y excede el objeto de este artículo¹⁶, podemos destacar las diferencias también señaladas por la CNMC (CNMC, 2018) en cuanto a las tarifas («los taxis deben aplicar

tarifas fijadas administrativamente, ya sea tarificación fija o de máximos, mientras que los VTC se someten a precios libres»), las formas de contratación del servicio («mientras los taxis pueden contratarse en paradas, directamente en la calle, mediante la precontratación telefónica u otra tecnología de comunicación, los VTC solamente pueden prestar servicio mediante la precontratación»¹⁷), el uso de los carriles bus (determinadas disposiciones locales facilitan el ejercicio de la actividad del taxi mediante el acceso a carriles [carriles bus] o zonas de circulación restringida [...] que, o bien no están disponibles para el VTC, o se admiten con distinta intensidad»¹⁸), o los requisitos de acceso a la profesión («en términos generales, a los conductores de VTC no se les exige ningún tipo de requisito, más allá de la licencia de conducción, mientras que a los taxistas, dependiendo del lugar en el que presten sus servicios, se les exige superar un examen de aptitud, tener el título de educación secundaria obligatoria o tener unos determinados conocimientos lingüísticos, entre otros»). ▷

¹⁵ Utilizaremos la denominación VTC para referirnos a arrendamientos de vehículo con conductor.

¹⁶ Es una materia en la que coexiste normativa estatal, autonómica y local y en la que, además, el reparto competencial varía en función del servicio de que se esté hablando. Los PMR 2018 no recogen las reformas de la LOTT introducidas por los Reales Decretos Leyes 3/2018, de 20 de abril, y 13/2018, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

¹⁷ Artículo 182.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

¹⁸ Informe de 17 de enero de 2018 sobre barreras al ejercicio de la actividad de alquiler de vehículo con conductor debido a restricciones impuestas en ciertas localidades (UM/145/17).

5.3. *Distribución y venta al por menor de medicamentos*

Los resultados del PMR sitúan a España entre los tres países con una regulación más restrictiva en cuanto a la distribución y venta de medicamentos al por menor. Por una parte, el PMR destaca las restricciones relacionadas con la apertura de establecimientos farmacéuticos y, por otra, las restricciones relativas a la venta de medicamentos.

En lo que se refiere a las primeras, existen limitaciones en cuanto al número de farmacias que pueden abrirse en un área específica, el lugar en el que deben situarse, quién puede ser propietario (únicamente licenciados en Farmacia) y cuántas farmacias se pueden poseer¹⁹ (solamente una)²⁰. Por tanto, las oficinas de farmacia compiten fundamentalmente en variables distintas del precio, que les viene dado, como la calidad del servicio (entrega a domicilio, tiempo de desplazamiento hasta el establecimiento, velocidad de dispensación, sistemas personificados de dosificación, etcétera) o los horarios de apertura²¹.

En 2015, un estudio de la CNMC concluyó que las restricciones de acceso y ejercicio de la actividad son ineficientes y perjudican a la competencia y al interés general (CNMC, 2015). Desde esta perspectiva se realizaron ciertas recomendaciones en aspectos similares a los que señala el PMR, como la supresión de las restricciones sobre módulos de población y

las distancias mínimas obligatorias, tanto entre oficinas de farmacia como entre estas y los centros de salud. También propuso eliminar el requisito de que los propietarios y titulares de oficina de farmacia sean exclusivamente titulados en Farmacia, de forma que exista libertad en la propiedad de las farmacias así como en la propiedad de más de una.

Por otra parte, el PMR valora negativamente las restricciones a la venta de medicamentos. En España, tanto los medicamentos sujetos a prescripción como los no sujetos a prescripción pueden venderse únicamente en farmacias. De estos, solo los no sujetos a prescripción pueden venderse *online*, a pesar de que en el ámbito europeo está permitida la venta *online* de medicamentos sujetos a prescripción²². Además, el PMR destaca la prohibición de anunciar los descuentos en precio que pueden realizarse en algunos medicamentos no sujetos a prescripción (si bien se pueden aplicar los descuentos, las farmacias no pueden publicitarlos como reclamo para la venta)²³. En el informe de 2015, la CNMC recomienda para los medicamentos no sujetos a prescripción médica eliminar la reserva de actividad de las oficinas de farmacia en la dispensación.

5.4. *Notarios*

En el sector de los servicios profesionales, en términos generales, España se ve perjudicada por el gran número de reservas de ▷

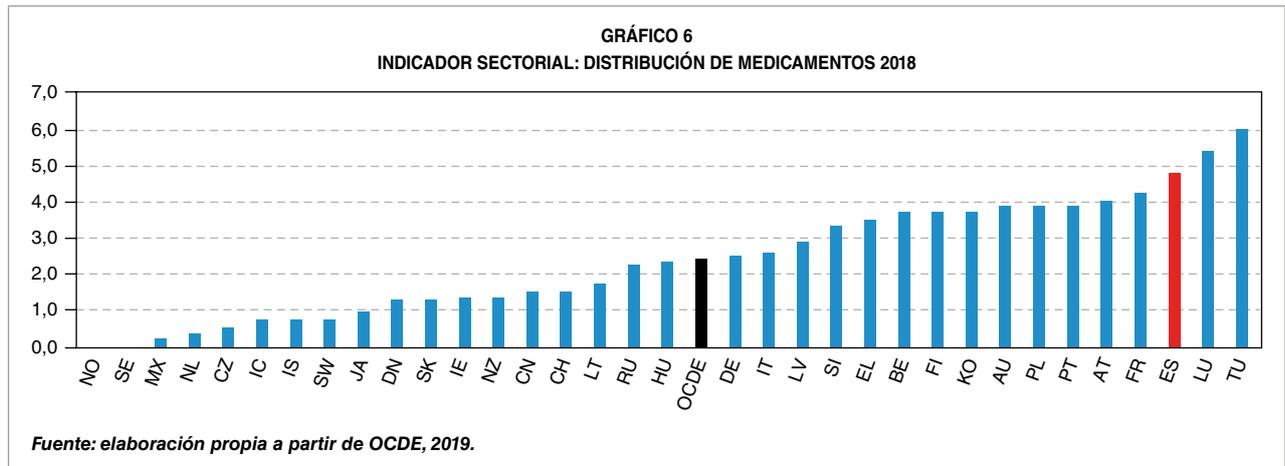
¹⁹ Esta estricta regulación partiría de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia, que en su primer artículo sostiene que las oficinas de farmacia tienen la consideración de establecimientos sanitarios privados, de interés público y, por supuesto, de la salud pública como bien público de necesaria protección.

²⁰ Artículo 103 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

²¹ El artículo 6 de la Ley 16/1997, de 25 de abril, establece que las oficinas de farmacia prestarán sus servicios en régimen de libertad y flexibilidad, sin perjuicio del cumplimiento de los horarios oficiales y normas sobre guardias, vacaciones, urgencias y demás circunstancias derivadas de la naturaleza de su servicio, fijadas por las comunidades autónomas, al objeto de garantizar la continuidad de la asistencia.

²² Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico).

²³ Véase aclaración en el documento de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) titulado «Preguntas y respuestas para las farmacias sobre venta a distancia de medicamentos de uso humano no sujetos a prescripción médica». Disponible en: <https://distafarma.aemps.es/farmacom/faces/templates/estaticas/informacion.xhtml#>



actividad atribuidas a ingenieros, abogados y arquitectos, a lo que se añade la exigencia de colegiación obligatoria. En este sentido, ya existe un mandato para el Gobierno de aprobación de un proyecto de ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación, cuya puesta en marcha está todavía pendiente²⁴.

En lo que respecta a los notarios, la puntuación de España es alta (4,96), como en la mayoría de países en los que existe esta profesión, variando de 3,54 en Francia a 5,43 en Alemania. De hecho, en casi todas las preguntas sobre esta profesión España obtiene la máxima puntuación, es decir, se trata de una profesión muy regulada. Esto se debe a que los notarios, de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado²⁵, son a la vez funcionarios públicos y profesionales del derecho, lo cual sustrae de la competencia bastantes aspectos de su régimen²⁶. Esta

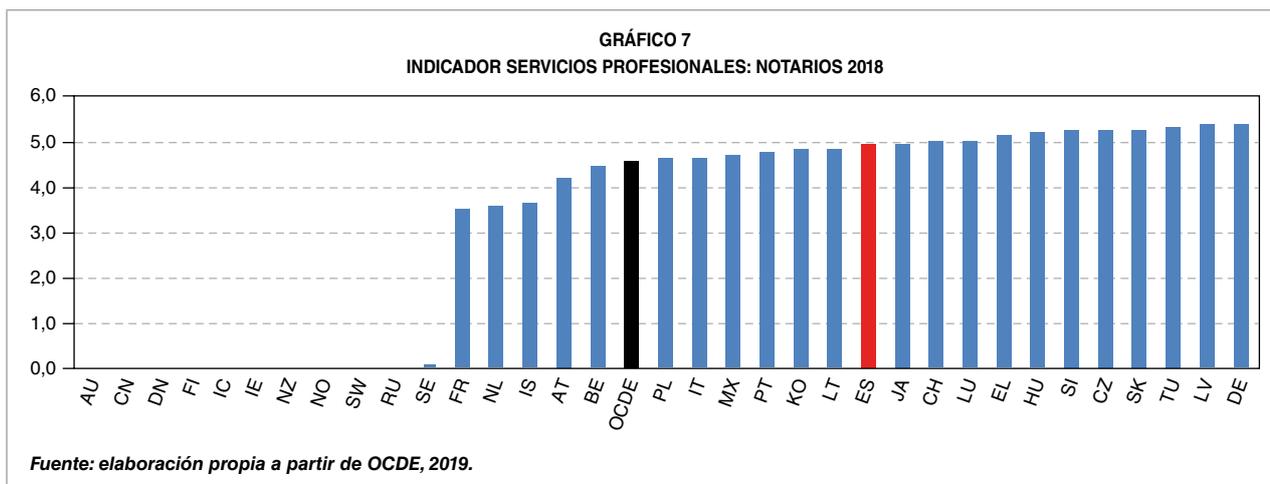
situación es la que hace que el número de titulados que pueden ejercer la profesión se encuentre limitado por ley, que existan restricciones territoriales al ejercicio o que los precios de sus servicios así como la publicidad de los mismos se encuentren regulados. También conlleva restricciones en cuanto a la forma legal que puede adoptar una notaría, la prohibición de ejercicio en asociación con otros profesionales, así como en cuanto a quién puede ser propietario de una notaría o tener derechos de voto en ella.

Sin embargo, si se observa el Gráfico 7, se puede apreciar que esta profesión no existe en todos los países. Tal y como señala la OCDE, es concretamente en países de derecho continental donde los notarios existen y realizan tareas administrativas y judiciales por delegación del Gobierno. Los resultados de los PMR corroboran la existencia de dos modelos: continental y anglosajón, siendo, por el propio diseño del índice, mejor valorado este último. A juicio de las autoras, el objetivo de estos indicadores es incentivar a los países a implementar mejoras en la regulación, pero debido a la dualidad de sistemas, de la comparación de las regulaciones en estos servicios, es difícil extraer mejores prácticas. ▷

²⁴ Disposición transitoria cuarta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.

²⁵ Aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944.

²⁶ El artículo 4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, lo menciona dentro de la categoría de personal con legislación específica propia, y el artículo 1 de la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862 los define como funcionarios públicos autorizados para dar fe, conforme a las leyes, de los contratos y demás actos extrajudiciales.



6. Conclusión

Los resultados de los PMR en 2018 reflejan una mejora sustancial de España, causada tanto por las reformas implementadas en los últimos años como por los cambios metodológicos y de contenido introducidos en esta última edición. Con todo, existen sectores en los que desde el punto de vista de la competencia queda mucho camino por recorrer. En algunos de ellos se requiere de mayor impulso reformista dado que el cuestionamiento del sistema por parte de la sociedad es claro. En otros, el consenso sobre las líneas de avance está aún lejano.

Agradecimientos

Las autoras agradecen especialmente a Luis González Calbet su ayuda y asesoramiento, así como las sugerencias y comentarios de Luis Martí Álvarez y Noa Laguna Goya.

Bibliografía

CNC (2012). *Anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley de ordenación de los transportes*

terrestres. IPN 75/12. Recuperado de https://www.cnmc.es/sites/default/files/424386_6.pdf

CNMC (2015). *Estudio sobre el mercado de distribución minorista de medicamentos en España. E/CNMC/003/15. Recuperado de <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00315>*

CNMC (2017). *PRD por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y a los cambios introducidos en la reglamentación de la UE. IPN/CNMC/018/17. Recuperado de https://www.cnmc.es/sites/default/files/1878926_31.pdf*

CNMC (2018a). *Sobre el Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. PRO/CNMC/003/18. Recuperado de <https://www.cnmc.es/expedientes/procnmc00318>*

CNMC (2018b). *Informe de 17 de enero de 2018 sobre barreras al ejercicio de la actividad de alquiler de vehículo con conductor debido a restricciones impuestas en ciertas localidades. UM/145/17. Recuperado de https://www.cnmc.es/sites/default/files/1902849_12.pdf*

CNMC (2019). *Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril. E/CNMC/004/19. Recuperado de <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00419-0>* ▷

INDICADORES DE LA OCDE SOBRE LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE PRODUCTOS (PMR)

- Conway, P., Janod, V., y Nicoletti, G. (2005). Paper Product market regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. *OECD Economics Department Working Papers* (419). París: OECD Publishing.
- Conway, P., De Rosa, D., Nicoletti, G., y Steiner, F. (2006). Regulation, competition and productivity convergence. *OECD Economics Department Working Papers* (509). París: OECD Publishing.
- Gunningham, N., Grabosky, P., y Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. «X-Efficiency». *The American Economic Review*, 56(3), 392-415.
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). *In-forme Mandelkern*.
- Meyer, M., y Vickers, J. (1997). Performance Comparisons and Dynamic Incentives. *Journal of Political Economy*, 105(3), 547-581.
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., y Boylaud, O. (2000). Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation. *OECD Economics Department Working Papers* (226). París: OECD Publishing.
- Nicoletti, G., y Scarpetta, S. (2003). Regulation, productivity and growth: OECD Evidence. *OECD Economics Department Working Papers* (347). París: OECD Publishing.
- OECD (2018). *Preliminary results for the 2018 Product market regulation indicators*. *ECO/CPE/WP1(2018)19*.
- OCDE (2019). *Resultados de los indicadores PMR*. Recuperado de <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>
- Winston, C. (1993). Economic deregulation: days of reckoning for microeconomists. *Journal of Economic Literature* (31), 1263-1289.
- Wölfl, A., Wanner, I., Kozluk, T., y Nicoletti, G. (2009). 10 years of product market reform in OECD-Countries: Insight from a revised PMR indicator. *OECD Economics Department Working Papers* (695). París: OECD Publishing.

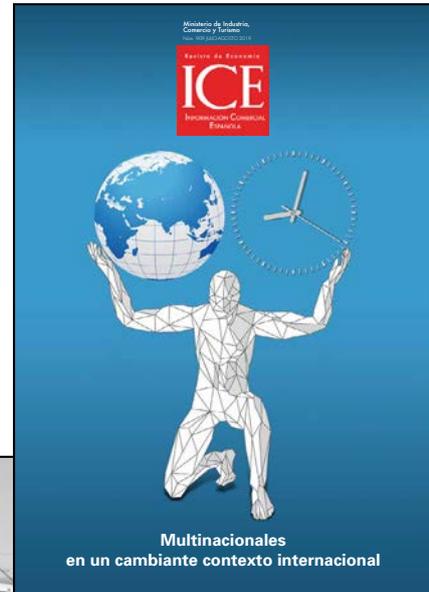
ANEXO Relación de siglas

Australia	AU	Corea del Sur	KO
Austria	AT	Letonia	LV
Bélgica	BE	Lituania	LT
Canadá	CN	Luxemburgo	LU
Chile	CH	México	MX
Chequia	CZ	Países Bajos	NL
Dinamarca	DN	Nueva Zelanda	NZ
Finlandia	FI	Noruega	NO
Francia	FR	Polonia	PL
Alemania	DE	Portugal	PT
Grecia	EL	República Eslovaca	SK
Hungría	HU	Eslovenia	SI
Islandia	IC	España	ES
Irlanda	IE	Suecia	SE
Israel	IS	Suiza	SW
Italia	IT	Turquía	TU
Japón	JA	Reino Unido	RU

**Información Comercial Española
 Revista de Economía**

6 números anuales

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



**Boletín Económico
 de Información Comercial Española**

12 números anuales

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



En
INTERNET



**Cuadernos Económicos
 de ICE**

2 números anuales

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

Antonio M.^a Ávila*

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC

Con este artículo se cierra el análisis de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en sus veinte años de funcionamiento que veníamos realizando, y versa sobre el Sistema de Solución de Diferencias (SSD), que es el pivote sobre el que descansa la OMC, y que por un lado ha conseguido una serie de éxitos, pero esos éxitos, e incluso su independencia, han suscitado críticas. Tratemos de entender las razones de ambas cosas.

Palabras claves: paneles, GATT, Organización Mundial de Comercio, derecho internacional, relaciones económicas internacionales.

Clasificación JEL: F13, F14, K33.

1. Introducción

A partir de 2017 Miguel Ángel Díaz Mier y yo, de acuerdo con la colaboración que manteníamos desde nuestro primer encuentro profesional, en noviembre de 1982, precisamente para afrontar unas eventuales represalias norteamericanas contra las exportaciones españolas a EE UU, por no formar parte del acuerdo de subvención del GATT, relacionado con la no incorporación a nuestro sistema tributario del IVA, decidimos que en el entorno del vigésimo cumpleaños de la OMC era conveniente dar un repaso al sistema de derecho y al institucional del GATT-OMC, que tan bien venía rigiendo el comercio internacional de productos,

servicios y propiedad intelectual, especialmente en lo relacionado con las políticas comerciales de los diversos Estados, cuya armonización es, en principio, el objetivo fundamental de este sistema.

En este sentido, publicamos en el *Boletín de Información Comercial Española (BICE)*, en los números 3050 y 3058, «Reflexiones sobre las dos primeras décadas de la OMC I y II»; en el número 3084, el artículo «Reflexiones sobre el Acuerdo ADPIC»; y en el número 3094, el artículo «La evolución de la OMC en la década del 2010».

Los dos pensábamos que este conjunto de estudios debía concluirse con un examen del Sistema de Solución de Diferencias (SSD), que estimamos la piedra angular sobre la que pivota todo el sistema y el funcionamiento de la OMC, y el motivo por el que muchos críticos quieren o aspiran a incorporar otros temas, ▷

* Doctor en Derecho y Doctor en Ciencias Económicas.

Versión de septiembre de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3116.6915>

ajenos, en principio, al comercio y a la agenda de la OMC, con riesgo de convertirla en una institución elefantiásica e inútil.

Ese artículo tardó en escribirse tanto por otros compromisos profesionales como por la enfermedad y posterior fallecimiento del profesor Díaz Mier, a quien quiero dedicar estas reflexiones.

2. Antecedentes

Cuando se firmó el Acuerdo de Aranceles y Comercio, GATT, en sus siglas en inglés, —debemos recordar que su nacimiento se debe a que el Senado de EE UU vetaba la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC)— era, fundamentalmente, la Parte IV del Proyecto de Tratado de la OIC o Carta de la Habana, y en ese capítulo no estaba previsto ningún sistema de solución de diferencias, tanto por el carácter de estricta provisionalidad con la que se inició el GATT —a la espera de la aprobación de la OIC— como por el carácter original no institucional del propio acuerdo.

La paulatina consolidación del GATT y la aparición inevitable de desencuentros y conflictos comerciales obligaron, desde el primer día, a la pequeña burocracia del acuerdo, a ingeniar algún método de solución, y lo encontraron en los grupos de trabajo o paneles, primero, compuestos solo de expertos de los países contendientes, y, segundo, ante la proliferación de consultas entremezcladas con varias partes, empezaron a aparecer a petición de la Secretaría expertos neutrales en los conflictos, a partir de una interpretación inteligente de los artículos xxii y xxiii del GATT. Estos expertos no podían ser nacionales de ninguno de los países contendientes.

Como señalaba el profesor Díaz Mier (1983) en su tesis doctoral: «El mecanismo de solución de diferencias del GATT es el resultado de un largo proceso de interpretación práctica de los artículos claves, el xxii y el xxiii, y se basa en la idea-fuerza de conseguir la conciliación entre las partes en un conflicto antes de utilizar otros tipos de procedimientos».

No se trata ahora de historiar todo el proceso y la consolidación de los famosos paneles a partir de la única obligación que fija el artículo xxiii, y es tan simple, como señala el profesor Jackson, como que las partes ante cualquier problema deben consultar (Jackson, 1969). A partir de este pequeño mimbre se fue desarrollando un sistema relativamente eficaz, pero que en los años de negociación de la Ronda Uruguay suscitaba críticas que podemos sintetizar en las siguientes características: fragmentación del sistema (cada acuerdo de la Ronda Tokio incorporaba un sistema propio análogo pero independiente), falta de unidad de criterio de los diversos paneles, lentitud en los trámites, falta de institucionalización y escasa utilización (Ávila y Díaz Mier, 1994).

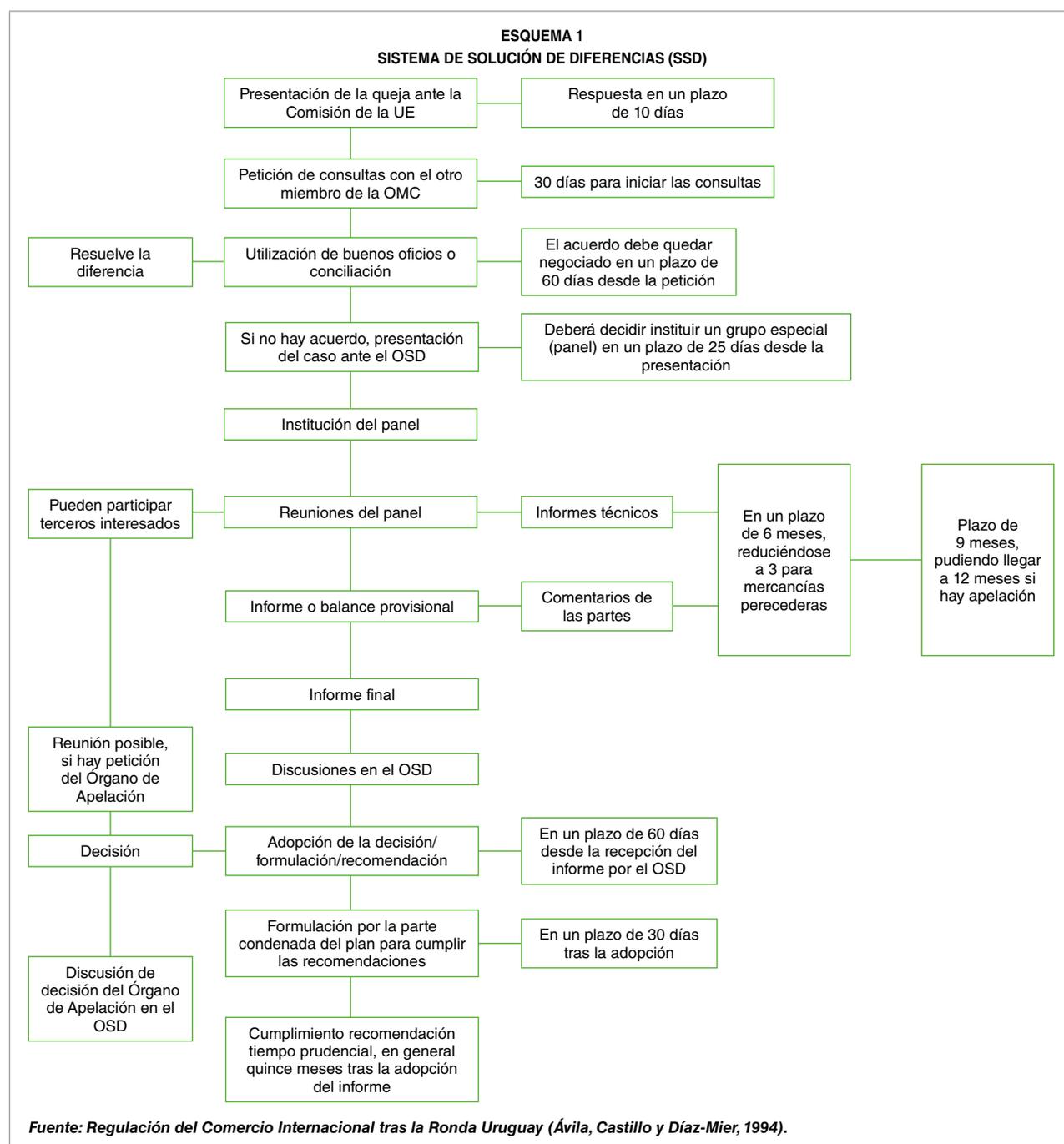
Por eso, desde el principio, en las negociaciones de la Ronda Uruguay se dedicó un apartado de las negociaciones al tema de la solución de diferencias para reformarlo, conservando lo esencial del GATT y eliminando los defectos, de tal manera que en el acta final en la que se incorporaron los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales multilaterales se incluyó «la creación de un mecanismo de solución de diferencias obligatorio e integrado al que se dota de automaticidad en la toma de decisiones». Como Pablo Zapatero (2003) señala, «este mecanismo carece de precedentes en la historia institucional del Derecho Internacional. Es el guardián del Derecho de la OMC». De la misma opinión lo calificó el gran experto en ▷

GATT y OMC, el profesor Jackson, para el que es un sistema único, un gran logro, aunque, como veremos después, puede, de hecho, ser el Tribunal de Derecho Internacional más importante y poderoso (Jackson, 2009).

Vamos a describir, brevemente, el sistema en los mismos términos esquemáticos en los que lo hace el propio organismo, indicando que

hay tres fases: consulta bilateral, constitución del panel y eventual apelación, como si se tratara de un órgano judicial que apela a una institución superior unificadora, el Órgano de Apelación (OA).

El esquema es el mismo que utilizamos en nuestra obra *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*. ▷



CUADRO 1
NÚMERO DE INFORMES ADOPTADOS DEL ÓRGANO DE APELACIÓN: 1995-2014

Año	Anuncios de apelación presentados	Apelaciones en procedimientos iniciales	Apelaciones en procedimientos artículos
1995	0	0	0
1996	4	4	0
1997	6	6	0
1998	8	8	0
1999	9	9	0
2000	13	11	2
2001	9	5	4
2002	7	6	1
2003	6	5	1
2004	5	5	0
2005	10	8	2
2006	5	3	2
2007	4	2	2
2008	13	10	3
2009	3	1	2
2010	3	3	0
2011	9	9	0
2012	5	5	0
2013	1	1	0
2014	9	8	1
Total	129	109	20

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Lo cierto es que, como señaló en su día Montaña (1997), el SSD tuvo un inicio espectacular, más de sesenta reclamaciones durante los dos primeros años.

En el Cuadro 1 se establece el número de informes adoptados por el OA, 1995-2014, y en el Cuadro 2, el porcentaje de informes de grupos especiales que han sido apelados al OA. A partir de los datos de la OMC he hecho un cuadro distribuyendo los paneles entre los grandes acuerdos de la OMC, mercancías, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias y los acuerdos plurilaterales y otros (Cuadro 3), del que se deduce que absolutamente todos los textos de Tratado de Marrakech han sido interpretados en el SSD, una muestra más de su éxito.

También puede ser interesante examinar quiénes son los principales demandantes y

demandados; curiosamente, EE UU y la Unión Europea, con diferencia, son los principales demandantes.

Ahora bien, para entender la actual situación de un sistema cuya naturaleza jurídica es más difícil de determinar porque viene de un sistema de prueba y error y pura experiencia, como el profesor Jackson señaló, y que tiene una doble vertiente (jurídica, pero también inevitablemente política), debemos ver sus características.

3. Características del sistema

3.1. Subjetivismo y derecho supletorio

Lo primero que debemos tener claro es que el SSD está dotado de un fuerte subjetivismo, en cuanto que solo las partes pueden ▷

CUADRO 2
PORCENTAJE DE INFORMES DE GRUPOS ESPECIALES QUE HAN SIDO APELADOS: 1995-2014 (a)

Año de adopción	Todos los informes de grupos especiales		Informes de grupos especiales distintos de los establecidos de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD (b)			
	Informes de grupos especiales adoptados (c)	Informes de grupos especiales apelados (d)	Porcentaje de informes de grupos especiales apelados	Informes de grupos especiales adoptados	Informes de grupos especiales apelados	Porcentaje de informes de grupos especiales apelados
1996	2	2	100	2	2	100
1997	5	5	100	5	5	100
1998	12	9	75	12	9	75
1999	10	7	70	9	7	78
2000	19	11	58	15	9	60
2001	17	12	71	13	9	69
2002	12	6	50	11	5	45
2003	10	7	70	8	5	63
2004	8	6	75	8	6	75
2005	20	12	60	17	11	65
2006	7	6	86	4	3	75
2007	10	5	50	6	3	50
2008	11	9	82	8	6	75
2009	8	6	75	6	4	67
2010	5	2	40	5	2	40
2011	5	5	63	8	5	63
2012	18	11	61	18	11	61
2013	4	2	50	4	2	50
2014	15	13	87	13	11	85
Total	201	136	172	172	115	67

(a) En 1995 no se adoptaron informes de grupos especiales.

(b) De conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD, se podrá establecer un grupo especial para entender de un "desacuerdo en cuanto a la existencia de medidas destinadas a cumplir las recomendaciones y resoluciones [del OSD] o a la compatibilidad de dichas medidas con un acuerdo abarcado" después de la adopción de un informe anterior de un grupo especial o del Órgano de Apelación.

(c) Los informes del Grupo Especial que se ocupó de los asuntos CE - Banano III (Ecuador), CE - Banano III (Guatemala y Honduras), CE - Banano III (México) y CE - Banano III (Estados Unidos) se contabilizan como un solo informe. Los informes de los grupos especiales que se ocuparon de los asuntos: Estados Unidos - Salvaguardia sobre el acero, CE - Subvenciones a la exportación de azúcar y CE - Trozos de pollo, también se contabilizan como un solo informe en cada una de esas diferencias.

(d) Los informes de grupos especiales se contabilizan como informes que han sido objeto de apelación cuando han sido adoptados según han sido confirmados, modificados o revocados por un informe del Órgano de Apelación. El número de informes de grupos especiales puede ser distinto del número de informes del Órgano de Apelación porque algunos informes del Órgano de Apelación examinan más de un informe de grupo especial.

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

ponerlo en marcha y solo ellas —reclamantes y demandantes— pueden paralizarlo, llegando a un acuerdo amistoso en cualquier momento del procedimiento. De alguna manera se pretende que un conflicto comercial, que en principio es político, se pueda, paulatinamente, y como si no se quisiera, juridificar —nunca hay que olvidar que la OMC es una institución básicamente jurídica, con un derecho propio—. Esto quiere decir que el procedimiento es

claramente supletorio. Solo si no hay acuerdo y las partes lo quieren se pone en marcha, y solo ellos pueden finalizar el desacuerdo antes de dictar resolución.

3.2. Flexibilidad

El SSD se beneficia con una exclusividad, pero al mismo tiempo contiene múltiples ▷

CUADRO 3
SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS POR MATERIAS

Acuerdos de mercancías	Número
Agricultura	84
Antidumping	132
Valoración en aduanas	17
GATT 47	1
GATT 1994	482
Licencias de importación	48
Inspección previa a la exportación	4
Normas de origen	7
Salvaguardia	61
Medidas sanitarias y fitosanitarias	48
Subvenciones	127
Otros	54
Textiles	16
Inversión relacionada con el comercio	44
Facilitación de comercio	1
Acuerdos de servicios	29
TRIPS	41
SSD	19
ACP Modificado	0
Protocolo de adhesión	36
Acuerdos plurilaterales	
Contratación pública	4
Aeronaves	0
Bovino	0
Lácteos	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OMC.

modos de resolución que pueden ser utilizados alternativamente, simultanea o sucesivamente, ya que el lugar del acuerdo amistoso está adquirido desde el principio (Sorel, *op.cit.*).

3.3. Búsqueda de equilibrio

Lo que intenta el sistema es evitar el juego de represalias y excluir las medidas unilaterales, y que se pueda acudir a otras instancias ajenas a la propia OMC. Eso quiere decir que por el sistema de SSD no buscan ningún principio abstracto de equidad o justicia, simplemente trata de restablecer el equilibrio que alguna parte ha roto, y, por tanto, deshacer el daño causado (si es que se demuestra que se ha causado daño).

3.4. Juridificación creciente

Otra característica es la juridificación creciente: «El lugar del derecho se acrecienta a medida que avanza el procedimiento, en la medida en que se trata de una función esencial y delicada; el OA incita fuertemente a los grupos especiales a implementar una metodología muy estructurada que se arraiga en el derecho general» (Sorel, *op.cit.*) fundamentado en el artículo 3-2 del memorándum; aunque no queremos examinar con detenimiento ningún caso concreto, sí queremos citar el de bebidas alcohólicas¹; los principios de interpretación que mencionan son los típicos del derecho: sentido ordinario de los términos del tratado, leído ese importante panel en su contexto, objetivo y fin, e incluso el principio de efectividad, porque deja claro los criterios de interpretación jurídica que se deben utilizar.

3.5. Sistema democrático

Uno de los principios jurídicos en que se fundamenta la OMC es el de «no discriminación», instrumentado a través de la cláusula de nación más favorecida en sentido multilateral e incondicional, y el principio del trato nacional que obliga a negociaciones comerciales casi permanentes, por tanto a intercambios y concesiones. El SSD, si se pone en marcha, tiene como objetivo, precisamente, restablecer ese equilibrio. Ese es el único objetivo del SSD.

Ello a través de una solución amistosa de diferencias con amplia participación de los contendientes (la participación sería otro rasgo altamente positivo del sistema). Pero el ▷

¹ DS510/11 -WT/DS11-8. Informe de apelación 4-X-1996 y adoptado definitivamente por el OA, 1-XI-1996.

sistema, a través de este procedimiento participado y dialogado, trata de buscar soluciones eficaces que refuercen la seguridad y previsibilidad del sistema, rellenando las inevitables lagunas jurídicas, y, de esta manera, cumplir los objetivos fundacionales, sobre todo intentando encontrar un mecanismo de balance de beneficios, equilibrando los daños y en la medida de lo posible amparando a otras partes más débiles.

Todas estas características se han concretado, como muestran las estadísticas, en el único mecanismo efectivo en la sociedad internacional para resolver conflictos y además con posibilidad de establecer sanciones comerciales.

Como señala Zapatero (2003), en uno de los más interesantes trabajos sobre las implicaciones jurídicas y cuasiconstitucionales del SSD, «algunos autores llegan, por todo ello, a calificar el SSD como la “joya de la corona de la OMC” o incluso como los dientes de la OMC. El SSD no es un mero tema de moda y constituye un fenómeno jurídico que, a caballo del proceso de internacionalización de la economía, tendrá cada vez más implicaciones para nuestras sociedades, pero también para la sociedad internacional y el derecho internacional en su conjunto».

3.6. *Unidad e integridad del sistema*

El SSD se caracteriza también por la unidad e integridad del sistema en cuanto que en ningún caso está previsto recurrir al Tribunal Internacional de Justicia (el Fondo Monetario Internacional tiene esa cláusula, aunque no se utilice nunca) y aunque el artículo 3.2. del entendimiento señala literalmente «que el SSD sirve para preservar derechos y obligaciones de los miembros en el marco de los acuerdos

abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos, de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público». Aunque sí se abre el OA a aplicar las reglas y costumbres del derecho internacional, y éstas han sido tenidas en cuenta por los diversos paneles, el OA ha procurado siempre atenerse al propio derecho sin utilizar otras fuentes, solo las reglas de interpretación.

La reforma del 2003 (WT-AB-VP12) mejora el sistema, disciplinando la participación de terceras partes en un panel, legalizando la presencia del observador pasivo, esto es, la parte que no ha presentado escrito en los plazos establecidos.

El profesor Jackson, en su obra citada, señala que «en líneas generales los observadores sugieren que el cumplimiento de los informes finales del Órgano de SSD han sido bastante buenos, pero en años recientes ha habido una serie de casos famosos que en su mayoría culminan en decisiones contrarias a EE UU o a la Unión Europea, cuyo cumplimiento no ha sido adecuado, ofreciendo así un trasfondo problemático al problema general del cumplimiento» (Jackson, 2009). En la misma línea de valoración positiva se mueven otros autores (Sorel, 2004) o los clásicos Carreau y Juillard.

4. Estados Unidos y la OMC, y sus soluciones de diferencias

No hay la menor duda sobre el carácter hegemónico de EE UU en el mundo del siglo xx y xxi, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, y, por tanto, el papel relevante que ha jugado y juega en el establecimiento de un orden jurídico-económico internacional. ▷

Al principio señalábamos cómo la oposición del Senado de EE UU, —el órgano competente en su Constitución—, para autorizar la firma de tratados internacionales, provocó que la Carta de La Habana que creaba la OIC no entrara en vigor nunca y que como alternativa se lanzara el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, que como acuerdo sí puede firmar el Poder Ejecutivo, el presidente, aunque lógicamente tiene en su derecho interno un inferior rango jerárquico que los tratados internacionales, y ese era el gran problema que tenía el viejo GATT, su estatuto jurídico inferior y los consiguientes efectos en la aplicabilidad en el ámbito interno del derecho.

También es sabido el papel que jugó EE UU en el establecimiento del orden económico de posguerra; por citar un clásico, los trabajos de Gardner (1994) o, más recientemente, Stell (2014), pero en cambio es más desconocida la fuerte batalla interna en EE UU que se estableció para vencer las tradicionales fuerzas internas contrarias a los mercados abiertos, fundamentadas en su fuerte aislacionismo y fuerte excepcionalismo (Caicedo, 2012), aunque quizá sean más explicativas del activismo de EE UU en el orden de posguerra, las obras de Panich y Gindin (2015) o de Gowan (2000), que abarcan la expansión del comercio tras la Segunda Guerra Mundial.

Este aspecto peculiar de la política y la sociedad estadounidense se manifestó también en las negociaciones de la Ronda Uruguay, en la que no estaba previsto inicialmente la creación de una organización de comercio, idea lanzada por Francia para hacer embarrancar las negociaciones de la Ronda Uruguay y para que no se aprobaran con el fin de evitar la firma de un acuerdo de agricultura. Pero los norteamericanos, conscientes de lo que ganaban con la globalización, aceptaron el reto y solo mostraron

una honda preocupación por el establecimiento de un SSD y un OA cuyas decisiones eran susceptibles de entenderse que podían ir contra el Congreso norteamericano.

Aunque el Tratado de Marrakech se aprobó con el procedimiento del *fast track*, rápidamente en apenas dos días de debate, la discusión sí mostró preocupación, como decimos, por algunos temas, especialmente la creación del OA, de tal manera que la Ronda Uruguay se aprobó; pero en EE UU se creó una Corte de Justicia, compuesta de cinco jueces, con la función de examinar las decisiones del OA para ver si eran equitativas o no, y en ese último caso retirarse de la OMC. La Corte tenía una vigencia de cuatro años y su informe fue positivo, como tenían previsto; por tanto, no hubo retirada de la OMC.

Pero desde el principio hubo resquemor en EE UU, algo en principio lógico, porque el nuevo SSD de la OMC era en el derecho internacional algo radicalmente novedoso y planteaba, como muy bien ha estudiado Pablo Zapatero, importantes problemas tanto en lo que se refiere a la norma aplicable a las reglas de interpretación como a la compatibilidad con otros acuerdos internacionales, aunque con una vis atractiva, muy fuerte en el caso de la OMC, que la convierte además en un derecho en permanente regulación.

Quizá sea interesante entender por qué es tan novedoso el SSD de la OMC en el ámbito específico del derecho internacional económico y en general en el ámbito del derecho internacional.

Para ello, debemos recordar que el principio general ha sido la negociación política, teniendo en cuenta los principios generales del derecho y las peculiaridades, reglas y costumbres del derecho internacional, pero lo que no existía, más allá del Tribunal Internacional de Justicia, es un órgano especializado en un ▷

tratado con presencia de terceros, los expertos que forman parte del panel y que no pueden ser nacionales de las partes litigantes. Mientras que la resolución de esos expertos, para hacerse efectiva, necesitaba de la aprobación de las partes litigantes, el sistema no se apartaba de las tradiciones de las negociaciones políticas, digamos, con una intervención externa técnica.

Pero la formalización de un procedimiento subsidiario, subjetivo, suspendible en cualquier momento si las partes lo desean, pero formalizado y más juridificado, y en el que el peso jurídico se acrecienta a medida que el proceso avanza y termina en una acción de apelación cuyas conclusiones y resoluciones finales de ser adoptadas son obligatorias, es un cambio cualitativo y sustantivo radical; es el inicio del triunfo del derecho sobre la pura política y ahí es donde empiezan los problemas y originan tensiones, sobre todo cuando a los poderosos no le dan la razón o no se la dan de manera clara y contundente.

Es, sobre todo, la aparición del OA lo que, a mi juicio, trastoca las tradiciones políticas y es lo novedoso, en cuanto que ese «principio» de progresiva juridificación, que a la larga da estabilidad y seguridad a las relaciones comerciales, equilibra el de la llamada permanente negociación que está en el origen del sistema, aunque los siete miembros del OA, con mandato de cuatro años renovables, sean personas de reconocido prestigio y competencia acreditada en comercio y que conservan prácticas del anterior sistema del GATT, y constituye un «filtro» jurídico que inevitablemente frente a la fragmentación del GATT 1947 permite una jurisprudencia sistematizada y la posibilidad, junto a la perseveración, de la coerción.

Otro problema: las normas aplicables en los principios son todas las de la OMC, porque la

operatividad práctica de las fuentes del derecho internacional dentro del SSD se ve influida o afectada por el modelo de norma aplicable que se le ha asignado, esto es, se han hecho sin referencia alguna al derecho internacional, que hasta ahora nunca se preocupó ni poco ni mucho del sistema de paneles, pero ahora nos encontramos con una doble dinámica, la preocupación del derecho internacional sobre el SSD y la apertura del SSD al propio derecho internacional; la tendencia, a mi juicio, es usar las normas de interpretación del derecho internacional y las costumbres, pero teniendo en cuenta exclusivamente los textos de la OMC, aunque, a veces, con la vista puesta en esos tratados, sean regionales, medioambientales o de cualquier naturaleza, para evitar conflictos.

5. Conclusión

En resumen, la fuerte institucionalización del SSD a través del OA establece un sistema de consenso negativo (no el positivo que existía con anterioridad en el GATT); además, a EE UU le disgusta que una parte grande de decisiones del OA se dicten fuera del plazo establecido y los jueces del OA se prorroguen en el tiempo, y, por ello, EE UU considera que no son legales sus decisiones, aunque bloquea muchas veces los renombramientos por considerar que los paneles dictados por jueces a los que se les ha caducado su nombramiento son jurídicamente no válidos.

También le parecen excesivas, por no jurídicas, muchas opiniones de los jueces, quizá imbuidos de un carácter constitucional que no tienen ni en letra ni en espíritu los tratados. Y, por último, consideran una mala práctica que el OA utilice para resolver un asunto precedente, algo paradójico dada la naturaleza jurídica del ▷

ordenamiento jurídico norteamericano de la familia del *common law*, basado precisamente en el precedente.

Quizá los jueces del OA se olviden de que gran parte el éxito del GATT fue haber sido un «organismo» modesto, y ahora, con la novedad del sistema, no ha asumido esa modestia.

Nos encontramos con una situación paradójica: EE UU es el país que más casos promueve en el OSD, más de 230, muy alejado de la Unión Europea, que es el segundo, y a la par se muestra sumamente crítico. Lo único real es que hay un problema, ya que gran parte del éxito del SSD, desde el GATT, se fundamentó en ser cómodo para los miembros y que los temas se resolvían con deliberaciones, discusiones y consenso; quizá sea necesario volver a ello y plantear reformas que contente a todos. En este sentido, la Unión Europea, en 2018, lanzó propuestas tendentes a flexibilizar sistemas, pero manteniendo la independencia del órgano; asimismo, el presidente del Consejo General ha realizado propuestas en la misma línea.

De las críticas norteamericanas solo son asumibles la falta de consenso. Los órganos tienen que pervivir en el tiempo con o sin nombramiento y los *obiter dictum* no son lo relevante, sino la resolución en sí misma, y los precedentes es una técnica más que aceptable en derecho; la única crítica es cómo resolver el consenso.

Los tiempos del unilateralismo, populismo, esto es, la falta de rigor en que vivimos, aconsejan mantenerse firme en la defensa de un sistema abierto con instituciones y organismos que, como la OMC, han conseguido éxitos fulminantes y han logrado prosperidad económica para muchos habitantes del planeta, y si hay problemas, debemos buscar flexibilidad y acuerdos, pero no marginar lo que se ha construido. Pongámonos de acuerdo en los plazos de renovación de los miembros del OA y

busquemos soluciones a las eventuales extralimitaciones en la línea de la flexibilidad del propio sistema.

Bibliografía

Ávila, A. M., y Díaz-Mier, M. Á. (2017). Reflexiones sobre el Acuerdo ADPIC. *Boletín de Información Comercial Española*, 3084, 19-30.

Ávila, A. M., y Díaz-Mier, M. Á. (2017). La evolución de la OMC en la década del 2010. *Boletín de Información Comercial Española*, 3094, 13-24.

Ávila, A. M., y Díaz-Mier, M. Á. (2014). Reflexiones sobre las dos primeras décadas de la OMC. *Boletín de Información Comercial Española*, 3050, 13-24.

Ávila, A. M., y Díaz-Mier, M. Á. (2014). Reflexiones sobre las dos primeras décadas de la OMC (II). *Boletín de Información Comercial Española*, 3058, 27-36.

Ávila, A. M., Castillo, J.A., y Díaz-Mier, M. Á. (1994). *Regulación del comercio internacional tras la ronda Uruguay*, 230-239. Tecnos.

Caicedo Castillo, A. (2012). *El New deal del comercio global. Génesis ideológica del ordenamiento económico de la postguerra*. Unidad Editorial.

Carreau, D., y Juillard, P. (2013). *Droit International Economique*.

Díaz-Mier, M. Á. (1983). Tesis: *La solución de diferencias comerciales en las organizaciones internacionales: el caso español*. Facultad Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

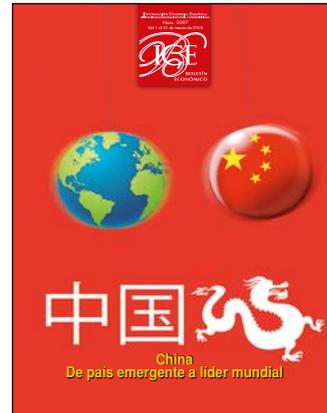
Gardner, R. et al. (1994). *La diplomacia del dólar y la esterlina. Orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods GATT*. Galaxia Gutenberg.

Gowan, P. (2000). *La apuesta por la globalización. La geoeconomía y la geopolítica del Imperialismo euro-estadounidense*. Ediciones Akal. ▷

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC

- Jackson, J. (1969). *World trade and the law of Gatt. A legal analysis of the general agreement on tariffs and trade*. Indianápolis: Bobbs Merrill Company.
- Jackson, J. (2009). *La OMC y los fundamentos cambiantes del derecho internacional*». Págs. 204-205. Marcial Pons.
- Montaña, M. (1997). *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT*. McGraw-Hill.
- Panitch, L., y Gindin, S. (2015). *La construcción del capitalismo global. La economía del imperio estadounidense*. Ediciones Akal.
- Sorel, J. M. (2004). *Resolución de litigios en la OMC*. Ciudad Argentina.
- Stell, B. (2014). *The battle of Bretton Woods*. Princeton.
- World Trade Organization (2018). *Gatt Disputes: 1948-1995 (Diferencias planteadas en el marco del GATT)*. Volúmenes 1 y 2.
- World Trade Organization (2017). *Manual sobre el Sistema de solución de diferencias de la OCM*, 2.ª edición.
- Zapatero, P. (2003). *Derecho del comercio global*. Madrid: Thompson Civitas.

TÍTULOS PUBLICADOS EN 2018





*Samuel Jesús Juárez Casado**

*Ana María Martínez Jerez***

LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS A CHINA

Los protocolos bilaterales de exportación

El objeto del presente artículo es describir someramente la reglamentación que regula la importación de productos agroalimentarios en China con el fin de ofrecer a los exportadores y operadores económicos una información que les permita prever el tipo de exigencias a las que se van a enfrentar en función del tipo de producto. Para ello se describe la legislación aplicable y se categorizan los productos en función del grado de dificultad en el cumplimiento de las normas. Se hace una especial referencia a los protocolos bilaterales de exportación que se requieren para abrir el mercado a determinados productos. China es un país especialmente difícil en el acceso de productos agroalimentarios, sobre todo para aquellos para los que no existe comercio tradicional.

Palabras clave: legislación, seguridad alimentaria, acceso de productos agroalimentarios, comercio tradicional, países autorizados.

Clasificación JEL: I18, K32, O13, Q17.

1. Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es un área de gran relevancia para las autoridades chinas y sobre la cual el consumidor chino se muestra cada vez más sensible.

China ha protagonizado numerosos escándalos relacionados con la seguridad de los alimentos, con serias consecuencias a pesar de

las repetidas campañas del Gobierno para abordar el problema y de las duras penas emitidas contra los responsables. Entre estos escándalos cabe destacar el que tuvo lugar en 2008 en la producción de leche en polvo para bebés contaminada con melamina, un compuesto industrial añadido que permitía falsificar los resultados en test de proteínas; o el caso en 2011 de producción y venta de carne de cerdo tratada con clenbuterol para mejorar los rendimientos.

Durante los últimos años las autoridades chinas se esfuerzan en endurecer la legislación y en dotarse de un cuerpo normativo moderno en esta materia. En el año 2009 China ▷

* Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación en la Embajada de España en China (Pekín).

** Consejera Económico y Comercial de la Embajada de España en China (Pekín).

Versión de julio de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3116.6912>

promulgó su Ley de Seguridad Alimentaria, la cual fue sustituida por una nueva versión mejorada que entró en vigor el 1 de octubre de 2015. Esta ley, más completa y rigurosa que la versión anterior de 2009, regula numerosos aspectos de producción, procesamiento, almacenamiento y transporte, distribución, importación y exportación que afectan a los productos agroalimentarios desde el punto de vista de la salud humana. No obstante, la mayoría de las limitaciones para importar productos agrarios en China están en vigor desde antes de esta ley y están motivadas por razones de sanidad animal y vegetal.

Es preciso puntualizar que la normativa agroalimentaria en China está en proceso de construcción, y su aplicación no es siempre homogénea. China es un país de grandes dimensiones, con 9.597 millones de km² y 1.410 millones de habitantes. Por ello, siempre es de gran utilidad que un empresario que exporte por primera vez a China solicite previamente a su importador que consulte en la aduana de entrada (punto de inspección fronterizo) los requisitos para importar su producto a China. Por cuestiones de prudencia, los primeros envíos se aconsejan que no sean de gran cuantía.

2. Autoridades competentes

En marzo de 2018 el Gobierno chino aprobó una profunda reestructuración de la Administración central. La Administración General de Aduanas (AGA) asumió las competencias que hasta entonces ostentaba la Administración General para la Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ), así como las competencias en la certificación de los establecimientos exportadores en el exterior de la Administración de Certificación y Acreditación de

la República Popular China (CNCA). También se creó la Administración Estatal de Supervisión del Mercado (AESM), que absorbe a los antiguos órganos SAIC (Administración del Estado de Industria y Comercio), AQSIQ (Administración General para la Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena, en la parte que no se integró en la AGA) y CFDA (Administración Nacional de Alimentos y Medicamentos de China). Mientras que la AGA se encarga de todo lo relacionado con las importaciones, la AESM está dirigida al control del mercado interior, pero su regulación afecta también a los productos importados y en algunos casos exige trámites previos que las limitan seriamente. Tal es el caso de las leches infantiles, que deben registrar sus fórmulas en esa agencia para poder comercializarlas en China, un trámite que no resulta fácil ni sencillo. Algo similar sucede con productos como los fertilizantes, los alimentos para mascotas o los aditivos para alimentación animal, que además de los necesarios permisos para la importación que deben obtener de la AGA, deben ser registrados en el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales para poder comercializarlos en China.

3. Requisitos de acceso

China aplica una política muy restrictiva al acceso de productos agroalimentarios a su mercado. Es frecuente que para cada producto sean pocos los países autorizados, y en algunos casos también se restringe el número de establecimientos autorizados de cada país que se autoriza a exportar.

Desde su acceso a la OMC en el año 2000, China aplica las restricciones sanitarias y fitosanitarias a los productos agrarios de forma rigurosa, aunque al menos en teoría lo hace ▷

conforme al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (conocido como Acuerdo SPS). Este acuerdo contempla el derecho de los miembros de adoptar las medidas necesarias en el comercio internacional para proteger la vida y la salud de las personas, los animales y las plantas, aunque esas medidas deben ser proporcionales al riesgo, es decir, no deben ir más allá de lo necesario para este fin, deben basarse en principios científicos y su aplicación no debe ser discriminatoria entre los diferentes países miembros.

De esta forma, los productos que apenas tienen riesgos sanitarios pueden importarse con pocas restricciones, aquellos con algunos riesgos sanitarios tienen más restricciones y los que potencialmente pueden vehicular enfermedades o plagas son los que presentan las mayores dificultades.

De acuerdo con las normas de la OMC, China respeta el comercio tradicional anterior a su ingreso en esta organización, de modo que los flujos comerciales anteriores a su ingreso en la OMC, o anteriores a una fecha posterior en otros casos, pueden seguir importándose sin necesidad de negociaciones en los requisitos de acceso. Sin embargo, los productos de riesgo para los que no hay comercio tradicional deben someterse a autorización por parte de las autoridades chinas, aspecto en el que nos detendremos más adelante.

Desgraciadamente, el comercio agroalimentario tradicional de España con China es muy escaso, motivo por el cual muchos productos afrontan restricciones y deben negociarse uno a uno. Para ilustrar este aspecto, sirva el dato de que en el año 2008 España apenas exportaba productos agrarios por valor de 80 millones de euros a China, cifra que diez años más tarde había ascendido hasta los 1.412 millones de euros.

Por supuesto, todas las exportaciones deben cumplir con las normas del comercio interior en China, en todos los aspectos, que incluyen el etiquetado, estándares de producto, limitaciones en materia de residuos, contaminantes, aditivos, etcétera. Estas normas en muchas ocasiones no coinciden con la normativa europea, de modo que las empresas deben documentarse convenientemente acerca de las normas aplicables a sus productos.

La normativa del comercio interior en China se basa en unos estándares llamados Normas GB (Guo Biao, 国标, estándar nacional) que, por orden jerárquico, son los siguientes:

- Estándares nacionales (GB).
- Estándares profesionales.
- Estándares locales.
- Estándares empresariales.

Los estándares pueden ser voluntarios u obligatorios. Para diferenciarlos, se emplea el símbolo «/T» para los estándares voluntarios, como se indica en el siguiente ejemplo:

GB 7100 Norma de higiene para galletas (obligatorio).

GBT 20980-2007 Galletas (voluntario).

A continuación, se procede a describir los niveles de exigencia, que son claves para conocer en cuál de ellos se enmarca el producto que se pretende exportar a China.

3.1. Primero. Productos permitidos de bajo riesgo

Para los productos de bajo riesgo no se requieren certificados específicos o firma de protocolo bilateral. Estos productos se rigen por ▷

la normativa horizontal general, que son la Ley de Seguridad Alimentaria de 2015 y los distintos tipos de normas GB específicos para cada producto.

No obstante, para la importación de cualquier producto agroalimentario (con la excepción de las frutas y hortalizas frescas) es necesario que tanto los exportadores como las industrias elaboradoras se registren en la AGA, a través de la página web <http://ire.customs.gov.cn>

Dentro de esta categoría se enmarca la mayoría de los productos de los códigos arancelarios 09 (café, té), 15 (grasas y aceites), 17 (azúcares y artículos de confitería), 18 (cacao y sus preparaciones), 19 (preparaciones a base de cereales, pastas, productos de pastelería), 20 (preparados de hortalizas o frutas, conservas vegetales, zumos) y 22 (bebidas, líquidos alcohólicos, vinagre).

3.2. Segundo. Productos que requieren de registro en la AGA a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Ciertos productos permitidos, a los que se les aplica la normativa horizontal del punto anterior, requieren además de un registro especial en su exportación a China.

Los establecimientos elaboradores de productos lácteos y de productos pesqueros tienen que estar registrados en la AGA, y este registro no se hace directamente en la web a través del *link* señalado en el apartado anterior, sino que la Administración china exige que los establecimientos se registren a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), concretamente a través de la aplicación CEXGAN. La Administración General de

Aduanas de China no acepta actualizar el registro más de dos veces al año aproximadamente, por lo que se recomienda realizar los trámites con suficiente antelación.

En el caso de los productos de la pesca—que abarcan los de captura y los de acuicultura—, existe un listado de especies pesqueras autorizadas para cada país basado en el comercio tradicional anterior al año 2012; las demás necesitan de un procedimiento de autorización, que supone un largo trámite y que incluye la realización de un análisis de riesgos, y la negociación de un protocolo con los requisitos de la exportación. Actualmente, España está tramitando la ampliación de la lista para incluir varias especies de crustáceos. Si se trata de crustáceos o moluscos vivos, existe otra lista diferente para cada país con las especies autorizadas con base en el comercio tradicional, y la inclusión de especies nuevas supone también pasar por el complejo procedimiento de autorización.

3.3. Tercero. Productos que precisan autorización y que exigen análisis de riesgo y la negociación de los requisitos de acceso

Este es el nivel de control de las importaciones más estricto. Los productos sujetos a las mayores restricciones son las fórmulas infantiles, las frutas y hortalizas, los animales vivos, las carnes y los productos de alimentación animal. En estos grupos de productos, si no existe comercio tradicional, tienen que negociarse con las autoridades chinas los requisitos de acceso: tipo de productos, tratamientos a los que se someten, medidas de mitigación para evitar la propagación de enfermedades o plagas, y los términos del certificado sanitario, zoonosanitario ▷

o fitosanitario que deberá acompañar a las mercancías, entre otras cuestiones. Estos requisitos a menudo se plasman en un documento denominado Protocolo de Exportación. Los protocolos son acuerdos no normativos en los que se detallan las condiciones y requisitos técnicos y sanitarios que impone el tercer país para aceptar las exportaciones.

En el caso de las fórmulas infantiles, el registro de los establecimientos debe hacerse ante la AGA previa visita de inspección *in situ* de cada establecimiento. Este requisito supone una considerable demora, ya que las visitas de inspección a otros países se realizan con varios años de intervalo. Desde el 1 de enero de 2018, además del registro de los establecimientos, deben también registrarse las fórmulas ante la AESM en un procedimiento largo y que exige una nueva visita de inspección.

En el caso de los productos vegetales sin transformar, que incluye las frutas, existe también un listado de especies autorizadas con comercio histórico, que se listan en la llamada Nota 652, publicada por AQSIQ el 11 de julio de 2017. Los productos incluidos en ella para los países que se especifican estarán exentos de análisis de riesgo y protocolos para su entrada en China. En el caso de España, existen antecedentes de exportación de los siguientes productos vegetales: ajos en bulbo y tallos de ajos, castañas de agua frescas o secas, aceitunas secas deshidratadas, café en grano, cominos, alcaraveas, hojas de tomillo molidas, vainilla, orégano, harina de soja y huesos de albaricoque. Por otra parte, España ha negociado ya varios protocolos de acceso para frutas: cítricos (naranjas, mandarinas, pomelos y limones), melocotones y ciruelas, y, desde este año 2019, para uva de mesa. A pesar de que esta relación puede parecer escasa, España es el país europeo con mayor número

de frutas autorizadas, en un procedimiento que es largo y para el que la Administración china no admite negociar más de un producto simultáneamente.

En lo que se refiere a los animales vivos, España ha negociado protocolos de acceso para caballos y para huevos embrionados y aves reproductoras.

Las carnes son probablemente los productos más complicados en su autorización para exportación a China. España firmó, en 2007, un protocolo para la carne y despojos de porcino, que fue renovado en 2018. Actualmente está en negociación el protocolo que permitirá la exportación de carne de ovino.

Los productos de alimentación animal están también sometidos a un fuerte control. España firmó un protocolo para la exportación de alfalfa en 2014, y actualmente ultima el protocolo que abrirá el mercado a los alimentos para animales de compañía.

4. Protocolos

Los protocolos son acuerdos no normativos en los que se detallan las condiciones y requisitos técnicos y sanitarios que impone el tercer país para aceptar las exportaciones. Tras la realización del análisis de riesgos, y con base en las características del producto y a la normativa del país de destino, el protocolo detalla las condiciones que deben reunir los productos, las garantías que debe aportar el país de origen, así como la documentación, certificación y demás medios de prueba de cumplimiento de dichos requisitos. La negociación entre los Gobiernos consiste principalmente en adaptar las exigencias del país de destino a la realidad sanitaria y administrativa del país de origen, en la búsqueda de un equilibrio para ▷

permitir el desarrollo del comercio en unas condiciones aceptables para ambas partes.

Los protocolos se negocian de Gobierno a Gobierno, y para ello se tiene que producir la solicitud formal a la AGA (Administración General de Aduanas). El procedimiento habitual es el de una evaluación de los riesgos sanitarios, e incluye la cumplimentación de un amplio cuestionario acerca de las condiciones sanitarias del país y de la producción en todo lo referido a los posibles riesgos sanitarios en la importación que puedan suponer problemas para la salud pública o para la sanidad animal o vegetal. A continuación, las autoridades chinas inician un proceso de evaluación de la documentación y, si se considera que los riesgos son asumibles, se produce una visita de inspección y evaluación a España por parte de un equipo de expertos chinos. Posteriormente se negocia el protocolo y el certificado sanitario entre ambos países, y en ocasiones se precisa de una nueva visita de inspección *in situ* para la inspección y aprobación, en su caso, de los establecimientos elaboradores, uno a uno.

La duración de las negociaciones de un protocolo depende del tipo de producto, pero normalmente no son menos de tres o cuatro años. Además, las autoridades chinas solo aceptan negociar un producto de cada familia simultáneamente. La vigencia de los mismos también queda acordada entre las partes en el propio protocolo.

4.1. Protocolos firmados entre España y China

4.1.1. Cítricos

El protocolo de cítricos especifica los requisitos fitosanitarios para la exportación de

cítricos de España a China, que incluyen las medidas de mitigación de las plagas de cuarentena, tanto en las parcelas como en el procedimiento de empaçado y transporte. Los huertos y los almacenes de empaçado, así como las instalaciones de tratamiento en frío, deben estar registrados en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para cada campaña de exportación, y el registro debe ser comunicado a la AGA antes del inicio de las exportaciones.

Desde la firma del protocolo en 2005, las exportaciones de cítricos han pasado de los 21.567 euros en el primer año de exportaciones (2007) a 35.025 toneladas por valor de 44,28 millones de euros en 2018. España se ha situado como el quinto proveedor a China de estos productos tras un crecimiento del 77,5% en el volumen de las exportaciones en 2018 con respecto a 2017.

4.1.2. Carne y productos cárnicos curados de porcino

El nuevo protocolo de carne y productos cárnicos curados de porcino se firmó en noviembre de 2018 en el marco de la visita del presidente de la República Popular China a España. Este protocolo incluye, entre otras exigencias, que los mataderos y plantas de procesado estén debidamente registrados por las autoridades chinas. Hasta ahora, el registro ha exigido la visita de inspección *in situ* de los inspectores chinos a cada establecimiento en España. A partir del año 2018 la AGA ha admitido que sea la Administración española la que certifique los establecimientos, aunque se reserva la inspección de una muestra en una visita posterior.

Las novedades más destacadas del nuevo protocolo de carne y productos cárnicos curados de porcino respecto al protocolo de 2007 son la autorización de exportación del ▷

jamón con hueso y la eliminación del requisito de que los productos curados tengan al menos 313 días de curación, abriendo así la posibilidad de exportación a China de una gama de productos curados de alto valor añadido, como paletas, lomos, chorizos y salchichones.

Durante 2018, España fue el segundo exportador de carne de porcino a China, solo por detrás de Alemania. Las importaciones desde España de carne y despojos de animales de la especie porcina fueron de un total de 482,95 millones de euros (332 mil toneladas) en 2018, lo que supuso un descenso del 11,3% con respecto al año anterior, en línea de la tónica de reducción de las importaciones chinas por el aumento de la producción interna. A pesar de la caída de las exportaciones de porcino, este producto continúa representando una de las principales exportaciones alimentarias a China, suponiendo el 29,61% del total en valor.

4.1.3. Caballos vivos

El nuevo protocolo de caballos vivos se firmó en 2017 especificando los requisitos de cuarentena y sanitarios para la exportación de caballos de España a China.

La exportación de caballos vivos a China se inició en 2016 con un total de 14 ejemplares por valor de 700.000 euros. Si bien este tipo de intercambios no suponen una parte sustancial de las exportaciones españolas, ayudan a la configurar una imagen de España relacionada directamente con la calidad y la exclusividad. Esta imagen, en última instancia, beneficia al total de exportaciones españolas.

4.1.4. Alfalfa

El protocolo de la alfalfa establece los requisitos sanitarios para la exportación de este

producto de España a China, exigiendo que la alfalfa proceda de fábricas e instalaciones evaluadas y autorizadas. La alfalfa que se exporta a China es el producto deshidratado en forma de pacas y *pellets*.

Tras la firma del protocolo en 2014, España debutó en el mercado de la alfalfa en China en 2014, y en 2015 las ventas alcanzaron la interesante cifra de 160.000 Tm por valor de 45 millones de euros entre pacas y *pellets*, lo que situó a España como tercer proveedor, después de Estados Unidos.

Sin embargo, la aceptación de la alfalfa deshidratada española ha sido desigual en los dos últimos años. Las importaciones han sufrido importantes caídas, derivadas principalmente de una mala percepción del producto español por su diferente aspecto y utilización con respecto al producto mayoritario, procedente de EE UU, el cual es henificado, no deshidratado. Debido a esto, la estadística del conjunto de importaciones de alfalfa (pacas y *pellets*) han pasado de 45,2 millones de euros en 2015 a 16,6 millones en 2016 (-63,1%) y a 13,1 millones en 2017 (-21,7%).

Con el objetivo de buscar una solución a esta situación y mejorar la percepción del comprador chino de la alfalfa española, la Asociación Española de Fabricantes de Alfalfa Deshidratada (AEFA) realizó una campaña de promoción en el año 2017. AEFA e ICEX (a través de las Oficinas Económicas y Comerciales de España en China) acordaron conjuntamente poner en marcha un plan de comunicación integral para la alfalfa en China para el periodo 2018-2020. Fruto de estas acciones, las exportaciones de alfalfa se recuperaron en 2018 y las ventas llegaron a 201.000 toneladas por valor de 45,12 millones de euros, recuperando así las ventas del año 2015. ▷

4.1.5. *Melocotones y ciruelas*

El protocolo para la exportación de frutos frescos de ciruela y melocotón desde España a China se firmó en el año 2016. Al igual que en el caso de los cítricos, las parcelas, almacenes de confección e instalaciones de tratamiento de frío deben estar registrados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y comunicados a la AGA. En 2018, España tuvo unas exportaciones a China por un total de 4,6 millones de euros de fruta de hueso, equivalente a 2.393 Tm, lo cual supone una disminución del 48,4% con respecto al año 2017. De entre las frutas importadas, destacan las ciruelas, con 2.080 Tm. España es actualmente el sexto importador por valor y el quinto por volumen de frutas con hueso en China y es el único país de la Unión Europea que exporta fruta de hueso a China.

4.1.6. *Uva de mesa*

El protocolo de la uva de mesa se firmó en 2018 en el marco de la visita del presidente de la República Popular China a España en noviembre de 2018. La demanda del mercado chino de nuevas variedades y la facilidad de transporte por vía marítima de la uva son factores que pueden contribuir al éxito de la exportación de este producto.

China importa casi 300 millones de euros al año en uva de mesa. Chile, EE UU, Perú y Sudáfrica son sus principales proveedores internacionales. Todo apunta a que las primeras exportaciones de uva de mesa a China se podrían producir en la segunda mitad de 2019.

4.1.7. *Aves reproductoras y huevos embrionados*

Este protocolo supuso el primer paso para introducir en China productos avícolas, e implicó

el reconocimiento de que España estaba libre de gripe aviar y de la enfermedad Newcastle. Sin embargo, el protocolo se suspendió en febrero de 2017 por los focos de influenza surgidos en Cataluña. El 2 de junio de 2017, España recuperó el estatus de país libre de gripe aviar. Actualmente se está pendiente de que China reabra el mercado.

Este protocolo permite la exportación de huevos embrionados o de animales recién nacidos de gallinas, patos, gansos y otras aves para reproducción. Esta mercancía debe estar avalada por un certificado sanitario de inspección veterinaria acordado entre los dos países implicados, y específico para aves reproductoras y huevos para incubar con destino a China.

4.1.8. *Proteínas animales para alimentación animal*

Este protocolo regula los requisitos de importación de proteínas de sangre de porcino y de proteínas hidrolizadas de plumas de ave, empleadas como materias primas para la fabricación de piensos. Los establecimientos de producción deben estar registrados y aprobados por las autoridades chinas, y además los productos deben registrarse en el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China para su comercialización en el mercado interior.

5. Conclusión

China es, en muchos aspectos, el mercado más grande del mundo, y esto le otorga un poder de negociación más fuerte que el de cualquier otro mercado. Adicionalmente, China es un mercado estratégico por el sostenido crecimiento económico, el progresivo aumento de la clase media y el intenso proceso de urbanización. ▷

La filosofía de su economía centralizada tiende a trasladarse a su forma de negociar el acceso de nuevos productos, de modo que China intenta regular sus importaciones y selecciona los países que estima más convenientes o aptos para proveer de producto a su población, y tiende a preferir proveedores con elevada capacidad de venta. Por el lado de los exportadores y operadores económicos, estos deben estar correctamente informados acerca de la reglamentación que rige la importación de productos agroalimentarios en China, lo que les permitirá atender sus exigencias normativas con éxito, pese al hecho de que la normativa agroalimentaria china está en fase de construcción y su aplicación es heterogénea en las distintas regiones o provincias.

En aquellos productos en los que se requiere de un protocolo bilateral es muy importante tener en cuenta que las negociaciones se demoran años y que China no admite negociar más de un producto de una misma familia de forma simultánea, por lo que conviene planificar adecuadamente la selección de los productos que se negocian para priorizar aquellos que ofrecen mayores oportunidades de mercado. Por otra parte, en la planificación de las acciones promocionales en este mercado, es

fundamental tener en cuenta las dificultades de acceso de determinados productos y concentrar los esfuerzos en aquellos productos con acceso abierto o en los que la apertura sea inminente.

En definitiva, si bien China es uno de los grandes productores agrícolas del mundo, en determinados productos su balanza agroalimentaria es deficitaria. China seguirá importando una gran cantidad y variedad de productos agroalimentarios, siendo un mercado prioritario para el destino de exportaciones de países de la UE, América, Asia y Oceanía. La iniciativa OBOR (One Belt One Road) facilitará el diálogo entre China y los países de la iniciativa potenciando los intercambios de productos agroalimentarios, entre otros.

Bibliografía

Organización Mundial del Comercio (2019). *Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_s.htm

Rodríguez Muñoz, A. y Villanueva García, R. (2017). *La normativa alimentaria en China 2017. Estudio de Mercado ICEX*. ▷

ANEXO I

RELACIÓN DE PROTOCOLOS BILATERALES DE EXPORTACIÓN

- Protocolo entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Reino de España y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China sobre los requisitos veterinarios y sanitarios para la carne y productos cárnicos curados de porcino destinados a la exportación desde España a la República Popular de China, 2018.
- Protocolo de los requisitos fitosanitarios para la exportación de frutos con hueso de ciruela y melocotón desde España a la República Popular de China entre la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Reino de España, 2016.
- Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de cítricos desde España a China entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Reino de España y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China, 2005.
- Protocolo de los requisitos sanitarios para la exportación de alfalfa desde España hacia China, entre la Administración General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España, 2014.
- Protocolo entre la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Reino de España sobre los requisitos de cuarentena y sanitarios para la exportación de aves reproductoras y huevos para incubar desde España a la República Popular de China, 2015.
- Protocolo sobre los requisitos sanitarios para exportar proteína en polvo de sangre de porcino y proteína hidrolizada de plumas de aves desde España a la República Popular de China entre la Administración General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Reino de España, 2017.
- Protocolo entre la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular de China y el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Reino de España sobre los requisitos de cuarentena y sanitarios para la exportación de caballos desde España a la República Popular de China, 2017.
- Protocolo de requisitos fitosanitarios para la Exportación de uva de mesa de España a China entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Reino de España y la Administración General de Aduanas de la República Popular de China, 2018.



Alfonso Puncel Chornet*

INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA LA TRANSPARENCIA PÚBLICA El Sistema de Alertas Tempranas (SALER) de la Generalitat Valenciana

Los informes de Transparencia Internacional, año tras año, califican la corrupción como uno de los grandes problemas que lastran las economías de numerosos países y se convierte en uno de los elementos de la decadencia de la política y de la baja calidad democrática. La lucha contra la corrupción y el fraude requiere de políticas de prevención y control en las que colaboren todos los órganos que tengan competencias en este objetivo, destinando recursos a la anticipación y el acompañamiento a la gestión de las Administraciones públicas tanto como a la persecución y al castigo. La evolución de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como los avances en las ciencias del comportamiento, permite utilizar gran cantidad de datos y establecer con ellos patrones de conducta que posibilitan la identificación de malas prácticas, que son, en definitiva, las condiciones para que se den casos de fraude o corrupción. El objeto de este artículo es dar a conocer el proyecto del Sistema de Alertas Tempranas (SALER), puesto en marcha por la Generalitat Valenciana a través de la Inspección General de Servicios dependiente de la Conselleria de Transparència, actualmente en funcionamiento, para detectar anticipadamente esas malas prácticas y detenerlas para reducir los riesgos y mejorar la calidad del Gobierno.

Palabras clave: alertas anticorrupción, tecnologías disruptivas, *red flags*, lucha contra la corrupción, inteligencia artificial, *blockchain*.

Clasificación JEL: H57, H83, O38, Z19.

1. Introducción general

Resulta inevitable hacer una introducción general para explicar la información que se

utiliza para escribir este artículo y el origen de la idea que llevó a la Generalitat a aprobar y ratificar, en diferentes reuniones de alto nivel, el desarrollo de un sistema de alertas preventivas anticorrupción para la Administración autonómica, denominado SALER, aunque para los medios de comunicación se denomina SATAN, resultado del acrónimo de Sistema de Alertas Tempranas Anticorrupción. Igualmente resulta inevitable hacer referencias personales a mi ▷

* Director del Gabinete Técnico de la Vicepresidencia de la Generalitat Valenciana. De julio de 2015 a julio de 2019 Subsecretario de la Conselleria de Transparència y responsable de la Inspección General de Servicios.

Versión de agosto de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3116.6914>

experiencia como funcionario durante casi treinta años, conociendo de primera mano hechos ocurridos durante más de dos décadas en la Administración autonómica y los últimos cuatro años al haber asumido la responsabilidad de la Subsecretaría de la Conselleria de Transparència, siendo responsable de impulsar este proyecto. En todo caso evitaré entrar a valorar asuntos judicializados o ya juzgados, pues mi intención no es mirar el pasado, sino prever el futuro.

Lo que sí es relevante, para entender el motivo por el que se optara a lanzar esta iniciativa en la Generalitat Valenciana, es la urgencia por recomponer el crédito reputacional de la Administración autonómica, azotada por numerosos casos de corrupción que han llegado a afectar a responsables políticos y ocasionando la desviación o las pérdidas patrimoniales de la Generalitat, que se cuentan por miles de millones. Esta realidad permeó profundamente en toda la estructura administrativa, llegando a arrastrar a personal funcionario que, en ocasiones, se vieron involucrados en casos judiciales por mera ignorancia o desidia, aunque su participación, de una forma u otra, fue necesaria para que esos hechos se produjeran.

Algunos de estos casos, por su montante o por su repercusión pública (particularmente aquellos que afectaron a la cooperación internacional o a la gestión sanitaria, educativa o de servicios sociales), han sido analizados en profundidad, obteniendo una documentación de mucho valor para establecer indicadores y alertas de irregularidades que han enriquecido el propio desarrollo del SALER. Para el equipo que ha llevado a cabo el proyecto, el conocimiento del pasado ha sido un capital de información insustituible.

Las ineficiencias que se habían alcanzado en el manejo administrativo detectadas a partir

de la reactivación de la Inspección General de Servicios (IGS) con la entrada del nuevo Gobierno en 2015 vinieron a coincidir con las exigencias legales para construir una Administración electrónica, con la creciente digitalización y el aumento de los avances tecnológicos, todo lo cual brindaba una oportunidad para invertir en tecnologías de la información en esta materia concreta, es decir, en la acción preventiva para evitar malas prácticas administrativas. Así pues, el cóctel entre obligaciones legales y éticas y las oportunidades tecnológicas que ofrecen los programas, los entornos y las aplicaciones estaba servido, al que faltaba por añadir la entrada en 2015 de un nuevo Gobierno autonómico que vino con la exigencia de transparencia, mejora de la calidad democrática, recuperación de la reputación, buen gobierno y control de las cuentas públicas, planteamientos que se convirtieron en uno de los cinco ejes de acción gubernamental del denominado Gobierno del Botánico de la Generalitat Valenciana a partir de esa fecha.

El inicio del proyecto concreto se inició con la constatación de las debilidades que existían en los procedimientos de contratación, de selección de personal y, en general, de la gestión pública en la Generalitat Valenciana llevada a cabo por los anteriores Gobiernos, algo que sigue lastrando en buena medida al Gobierno actual.

El origen casual del proyecto surge al inicio de la legislatura y al hacerme cargo de la Inspección General de Servicios, que dependía de la Subsecretaría de la Conselleria de Transparència. Constaté que a una empresa encargada de una obra que no se había finalizado se le iba a devolver la fianza. Todo el expediente había pasado por todos los responsables de hacer esa devolución sin que nadie, hasta llegar a la intervención de la conselleria ▷

responsable de la obra, se percatase de tal error, y eso gracias a la comprobación voluntaria de una interventora, que se había hecho unas fichas para el seguimiento personal de determinadas actuaciones en las que había intervenido. De no haberse hecho esa comprobación, se habría fiado de la documentación que se adjuntaba y que confirmaba la obligación de la Administración de devolver la fianza. En esa conversación surgió la idea de que si ese procedimiento hubiera estado informatizado con la documentación digitalizada y con aplicaciones adecuadas de autorizaciones y comprobaciones, no habría podido continuar de no disponer, por ejemplo, de documentación que confirmara la terminación de la obra.

A partir de ese desencadenante, se planteó la posibilidad de disponer de un sistema de alertas de malas prácticas e irregularidades, que se fue puliendo hasta llegar a una primera propuesta, que se completó con información y debates de transparencia internacional sobre las *red flags* y las alertas tempranas, aunque tuvimos que crear un modelo completo porque no encontramos ningún sistema que pudiera servir de referente. Todos los sistemas estudiados se remitían a cuadros de mando o modelos de autoevaluación cualitativa (cuando no meras referencias sin desarrollo, como el sistema mencionado en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, en su artículo 12), siendo el más complejo el ARACHNE, utilizado por la Administración europea para el seguimiento y control de los fondos europeos.

Pero aun con todo, no era exactamente lo que queríamos construir, entre otros motivos porque nuestra intención fue siempre alcanzar todos los ámbitos de gestión pública y no solo aquellas áreas relacionadas con la gestión de recursos económicos o presupuestarios. No

servían tampoco los sistemas de alerta temprana informática, como los que dispone el CCN-CERT desde el año 2008, u otros diseñados para detectar desastres naturales y alertas médicas o alimentarias, porque en nuestro caso la información de base procede de muchos departamentos y es, en muchos casos, de carácter más cualitativo, en lenguaje humano, y remite a procedimientos y organización, por lo que el sistema es muy complejo.

Una vez diseñado teóricamente el proyecto, las colaboraciones se multiplicaron y serían innumerables las entidades, organismos, asociaciones, instituciones, Administraciones y Gobiernos a las que habría que agradecer su participación activa, pero no puedo dejar de mencionar a Transparencia Internacional, Fundación CIVIO, Fundación FIBGAR, los Departamentos de Informática y Matemáticas de la Universitat Politècnica de València, el Laboratorio de Economía Experimental y del Comportamiento (LINEX) de la Universitat de València, y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que han colaborado con entusiasmo, incluso promoviendo actividades de difusión a nivel internacional, que han ampliado considerablemente el conocimiento teórico o práctico para mejorar el diseño original del SALER.

La repercusión de este sistema ha supuesto, además, un reconocimiento de la Comisión Europea de los avances en la Comunitat Valenciana en la lucha contra la corrupción y que a lo largo de los últimos años de la legislatura diferentes Gobiernos y Administraciones españolas y extranjeras solicitaran que les explicáramos el proyecto y les mostráramos los modelos y el prototipo utilizados para su posible implantación en sus respectivas Administraciones. Así ha sido en el caso de México, Costa Rica, Colombia, Italia, Bulgaria y Ucrania, ▷

con los que se mantuvieron intercambios de información, además de organismos europeos como la Dirección General Regio, Grupo de Lucha contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) y la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión Europea.

2. La transparencia en los tiempos de las tecnologías disruptivas

Es importante situar este proyecto en la realidad actual de avances y generalización de tecnologías relacionadas con la información y las comunicaciones. Hablar a estas alturas del siglo ^{XXI} de nuevas tecnologías refiriéndonos a internet, ordenadores, aplicaciones informáticas, móviles, redes, etcétera, resulta extemporáneo, dado que muchas de esas «nuevas tecnologías» tienen varias décadas y son habituales para buena parte de la población. Otras son muy recientes, pero la velocidad en su implantación desde su invención y su rápida comercialización las han generalizado de tal forma y tienen un uso tan intuitivo que permiten a cualquier usuario hacerse una idea de otros usos y aplicaciones posibles. De hecho, aunque se haya reavivado en los últimos años, la cuestión del impacto social de las tecnologías de la información es un debate permanente y antiguo. Valga como muestra la publicación de las ponencias de la Conferencia Internacional de la GMD realizada en 1978 (Kalbhen, Krückberg, Reese y Canet, 1983), es decir, hace ya cuarenta años.

Aun reconociendo que existe una brecha digital entre determinados grupos de edad o territoriales, lo cierto es que ya no podemos hablar de nuevas tecnologías de forma generalizada y sí de tecnologías de uso corriente, algo que se hace evidente en muchas

empresas, corporaciones y Administraciones. Lo relevante de esas tecnologías es que, bien por su desarrollo, bien por su extensión, bien por los usos que la población le ha dado, se han convertido en disruptivas, es decir, son elementos de rupturas sociales y económicas no previstas y que producen transformaciones en nuestras relaciones sociales, sean laborales, comerciales, de interacciones colectivas, de participación política o en la propia gestión pública.

Un ámbito en el que estas tecnologías son muy interesantes es el de la Administración pública, ya que aquellas pueden mejorar sustancialmente, si es que no lo han hecho ya, la gestión pública y la toma de decisiones, así como los procesos, y simplificando la tramitación administrativa. La disponibilidad de una gran cantidad de datos utilizables por la Administración con las debidas cautelas, limitaciones y protección de los derechos individuales, así como el crecimiento exponencial de capacidad de almacenaje, velocidad de tratamiento y aplicaciones de manejo y análisis de datos (incluso mejorando la visualización de los resultados), hace posible que se reduzcan los tiempos y se amplíe la capacidad de presentar dichos datos de manera comprensible. Es decir, la mejora que se ha producido en la última década hace posible que cualquier gestor, sin conocer en profundidad el manejo de los instrumentos (programas, *hardware*, algoritmos matemáticos, estructura interna de las aplicaciones y entornos informáticos) que hacen posible los resultados, obtenga un resumen operativo que le permita tomar decisiones o presentar de manera comprensible los resultados, además de simplificar la relación entre Administración y administrado.

La rápida implantación de estas tecnologías introduce un riesgo que es relevante en el ▷

modelo del sistema de alertas, y que, resumidamente, consiste en que el gestor desconozca el funcionamiento de los algoritmos, la procedencia de los datos, la calidad de los mismos, etcétera, convirtiendo su uso en una especie de «caja negra» en la que solo le preocupen los resultados que salen de dicha caja, y no si están bien o mal contruidos y si estos responden a sus pretensiones, actuando ciegamente y de manera automática a resultados que no saben a qué lugar le pueden llevar.

El peligro de esta forma de trabajar es que, al desconocer precisamente esos instrumentos tecnológicos al que hacía referencia, el gestor se desentienda de su construcción, y los resultados obtenidos (y, por tanto, las decisiones que adopte) no se correspondan con los objetivos, ni con las premisas ni con los intereses para las que se construyeron, produciendo un sesgo en dirección contraria que responda a otros intereses, de ahí que la colaboración entre tecnólogos y gestores públicos sea cada día más importante y que se deba formar a los «tomadores de decisiones» para que colaboren en el desarrollo de los instrumentos que hacen posible su trabajo. *Sensu contrario*, que los tecnólogos que construyan dichos instrumentos sean igualmente conocedores de los objetivos que se pretenden obtener con sus aportaciones tecnológicas para que adapten las soluciones tecnológicas a las pretensiones de los que han de tomar las decisiones y no a sus propias premisas.

Si no existe este diálogo constructivo, dispondremos de potencia de trabajo, pero dedicaremos esfuerzos que no darán los resultados esperados, e incluso resultados contrarios a los deseados. O dicho en palabras de Morozov, podemos tener aparatos muy potentes e inteligentes, pero las personas cada día serán más estúpidas y acríticamente dependientes de aparatos que no saben cómo funcionan y, lo

que es más peligroso, sin saber a quién sirven. De ahí que sea preferible un error humano que puede llegar a ser corregido por otro humano que un error en la «caja negra de los algoritmos» que nadie llegue a identificar y ser causa de problemas para terceras personas. En resumen, la tecnología da potencia en la toma de decisiones incrementando la eficiencia, pero ha de estar al servicio de la gestión pública, evitando que se nos vaya de las manos por el mero hecho de que supeditemos los objetivos a las pretensiones tecnológicas.

Esta ha sido una preocupación constante desde el mismo inicio del proyecto y esa ha sido la razón por la que se incorporaron al equipo de la Inspección de Servicios de la Generalitat juristas, economistas, analistas de procesos, matemáticos e informáticos, y, por ese motivo también, las sesiones de trabajo siempre fueron multidisciplinarias en su sentido más completo. Siempre se buscó que la potencia del sistema estuviera dirigida por personas y al servicio de los objetivos marcados por personas, objetivos que no eran otros que obtener alertas sobre malas prácticas en diferentes procesos de gestión (contratación, utilización del patrimonio público, selección de personal, incompatibilidades, concesión de ayudas, subvenciones, etcétera), para asegurar que esas prácticas se detectaran lo más tempranamente posible y evitar que se convirtieran en debilidades que pudieran devenir en casos de fraude o corrupción. Siempre (y esto es algo sobre lo que hay que insistir permanentemente) con la mirada puesta en que la Inspección General de Servicios fuese un instrumento de acompañamiento a los órganos de gestión para mejorar su funcionamiento, nunca un instrumento de denuncia o persecución.

La distopía que se ha tratado de evitar por todos los medios, en caso de automatizar ▷

en exceso las alertas, es que se emitieran informes sin intervención humana bajo la premisa de una transparencia total, partiendo, erróneamente, del supuesto de que las máquinas nunca se equivocan y, por eso, son honestas, pero los humanos somos falibles y corruptibles.

Para evitar tanto una cosa como otra, además de esa colaboración multidisciplinar, se ha insistido en dar publicidad a la estructura del sistema y de los algoritmos, y a una celosa protección, tanto de los datos utilizados como de los resultados de las alertas que pueda dar el sistema. En aras de la transparencia, en este caso, era importante no dar resultados sin comprobación del correcto funcionamiento del sistema y de la autenticidad de la alerta; en caso contrario, una prematura exposición pública convierte la transparencia en pornografía, tal como reflexionó Han Byung-Chul (2013).

3. Sistemas avanzados para la lucha contra la corrupción

La propuesta de disponer de sistemas tempranos de alerta no es algo reciente, ni tan innovador, al menos el concepto, aunque sí su concreción práctica. De hecho aparece como recomendación en el Convenio de Naciones Unidas contra la corrupción (Naciones Unidas, 2004), en el que se manifiesta la necesidad de disponer de estos sistemas cuando insiste reiteradamente en la actuación preventiva del fraude y la corrupción, la asistencia técnica o el uso de técnicas especiales para combatirla. Este es el marco jurídico adoptado en 2003 por Naciones Unidas, pero no es la única referencia que recomienda adoptar medidas innovadoras de prevención. En 1997 se adopta el Convenio de Lucha contra la Corrupción de

Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (también conocido como Convenio Anticohecho), en 1999 se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Comisión Europea (OLAF, en sus siglas en francés), ese mismo año el Consejo de Europa aprueba el Convenio Penal y Civil contra la Corrupción, así como la creación del grupo de trabajo GRECO, Grupo de Estados contra la Corrupción (Díaz, 2017), y más recientemente, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015), incluyen la lucha contra la corrupción como uno de los diecisiete ejes de estos objetivos. Con todo este esfuerzo normativo por generar marcos jurídicos e instituciones potentes y el refuerzo de la acción policial, resultaba sorprendente el poco esfuerzo por disponer de instrumentos preventivos en las Administraciones públicas, que, sin embargo, sí están siendo utilizados por las grandes empresas privadas, que ya disponen de experiencias contrastadas en *compliance* corporativo, que es, en definitiva, donde se inscriben las acciones de prevención.

¿Cuántas veces se ha afirmado que no hacen falta más leyes sino cumplirlas y que el exceso de normas no garantiza (en ocasiones todo lo contrario) la lucha contra la corrupción? Por eso sorprende más que, en España, los instrumentos de persecución administrativa o policial, tales como los utilizados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la Unidad Central Operativa (UCO) o la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF), sean tecnológicamente muy potentes pero que ni la Administración española ni ninguna Administración autonómica disponga de esa potencia en acciones preventivas. Es algo incomprensible que se dediquen más esfuerzos económicos o tecnológicos a la persecución que a la prevención. Pero además de hacer ▷

cumplir las normas, la simplificación en su aplicación constituye una herramienta poderosa para ese fin, pues una de las grandes debilidades de la Administración es que, ante las dificultades en cumplir las normas, se busquen atajos por donde se cuelan malas prácticas que son aprovechadas por aquellos que quieren pervertir a la Administración.

El ejemplo más inmediato es el abuso o uso inadecuado de los contratos menores, que en España sigue siendo un asunto a resolver. La excepcionalidad de los contratos menores queda muy clara en la legislación de contratos y la reciente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo. Deja claro que estos deben ser la excepción, y el legislador ha querido que se restrinjan al máximo. Pues bien, su uso no hace más que crecer porque los instrumentos alternativos que se han aprobado en nuestras Administraciones, consecuencia de procedimientos poco actualizados (salvo honrosas excepciones, como, por ejemplo, en el INSS y la Agencia Tributaria), hacen muy farragosa y lenta su aplicación.

Así, la simplificación administrativa y la aplicación de técnicas de organización son uno de los grandes retos para la lucha contra la corrupción. En muchos casos los sistemas avanzados de lucha contra la corrupción son sistemas de simplificación, asesoramiento en línea, propuestas de mejora de procedimientos y reducción de cargas administrativas a funcionarios y ciudadanos a los que se les pide y reitera injustificadamente la obligación de presentar documentación ya presentada o que está accesible a un *click* (incluso con consultas automatizables) de la propia Administración.

Es en ese terreno de la simplificación, el asesoramiento y la automatización de procedimientos en donde hemos querido inscribir el sistema de alertas tempranas, insistiendo (nunca será suficiente) en que ese instrumento quiere ser una ayuda que identifique las debilidades, disfuncionalidades, malas prácticas, de la Administración, y no a los culpables, para proponer mejoras que refuercen la seguridad en la gestión pública, más cuando, como hemos visto en el apartado anterior, la disponibilidad de tecnología permite hacerlo a costes más que razonables y cuando la población está cada vez más habituada a este tipo de relación con la Administración.

4. La experiencia de la Generalitat Valenciana: SALER/SATAN

Como ya se ha dicho, el Sistema de Alertas Tempranas (para algunos SALER; para otros SATAN, por su acrónimo) a cargo de la Inspección General de Servicios (desde julio de 2015 y hasta julio de 2019 a cargo de la Subsecretaría de la Conselleria de Transparencia de la Generalitat Valenciana) tiene por objetivo detectar, identificar, acompañar, prevenir e incluso anticiparse a las consecuencias de las malas prácticas que con voluntad de pervertir a la Administración, por inercia administrativa, por simple descuido e incluso con buena voluntad, supongan un riesgo o una debilidad. La palabra clave es la anticipación, que es algo más que prevención, ya que no se trata solo de actuar ante riesgos potenciales, sino incluso de adelantarse a posibles prácticas que todavía no se han producido. Se trata, en definitiva, de poner a la Administración en una perspectiva de mejora continua. ▷

La ley que soporta el sistema afirma que este tiene por objetivo «avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de control de la integridad en las actuaciones de la Administración de la Generalitat». Recomiendo vivamente la lectura de la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental (Ley 22/2018; Sanchez Acuña, 2017), desde el preámbulo hasta la disposición de entrada en vigor, porque se ha hecho un esfuerzo innovador incluso en la redacción de la

norma, y así evito reproducir partes de la misma en este artículo, que tiene un objetivo más divulgativo.

Hasta el momento de escribir estas páginas, el trabajo del personal de la IGS —a quienes, por cierto, quiero dedicar este artículo porque de ese grupo de personas ha sido, es y espero que siga siendo la responsabilidad de mantener y desarrollar el SALER— ha sido el de construir teórica y físicamente un sistema complejo de indicadores, algoritmos, aplicaciones, plataformas, procedimientos, protocolos y, por supuesto, normas que hagan funcionar las alertas. ▶

FIGURA 1
COMPONENTES DEL SISTEMA DE ALERTAS



Fuente: elaboración propia.

Desde el primer borrador elaborado a finales de 2015 hasta la puesta en marcha de las primeras alertas hemos andado un camino de aprendizaje que ha situado a la IGS en la vanguardia de las actuaciones de anticipación en la eliminación de las malas prácticas. El cuadro de mando que diseñamos al inicio y el calendario que establecimos se ha cumplido y puede servir como referente para desarrollar en otras Administraciones sistemas similares que, necesariamente, deberán estar adaptados a sus marcos normativos y competenciales.

La idea del SALER es muy simple. Se trata de utilizar la creciente información digitalizada de la que dispone la Administración de la Generalitat Valenciana y toda aquella información externa (bases de datos de registradores, notarios, entidades de propiedad intelectual, etcétera) que sea relevante para analizar cualquier procedimiento administrativo y que sea de interés para las funciones de un *compliance officer* convertido en información digital (prácticamente cualquier información administrativa puede convertirse, incluso aquella más cualitativa) para ser tratada digitalmente.

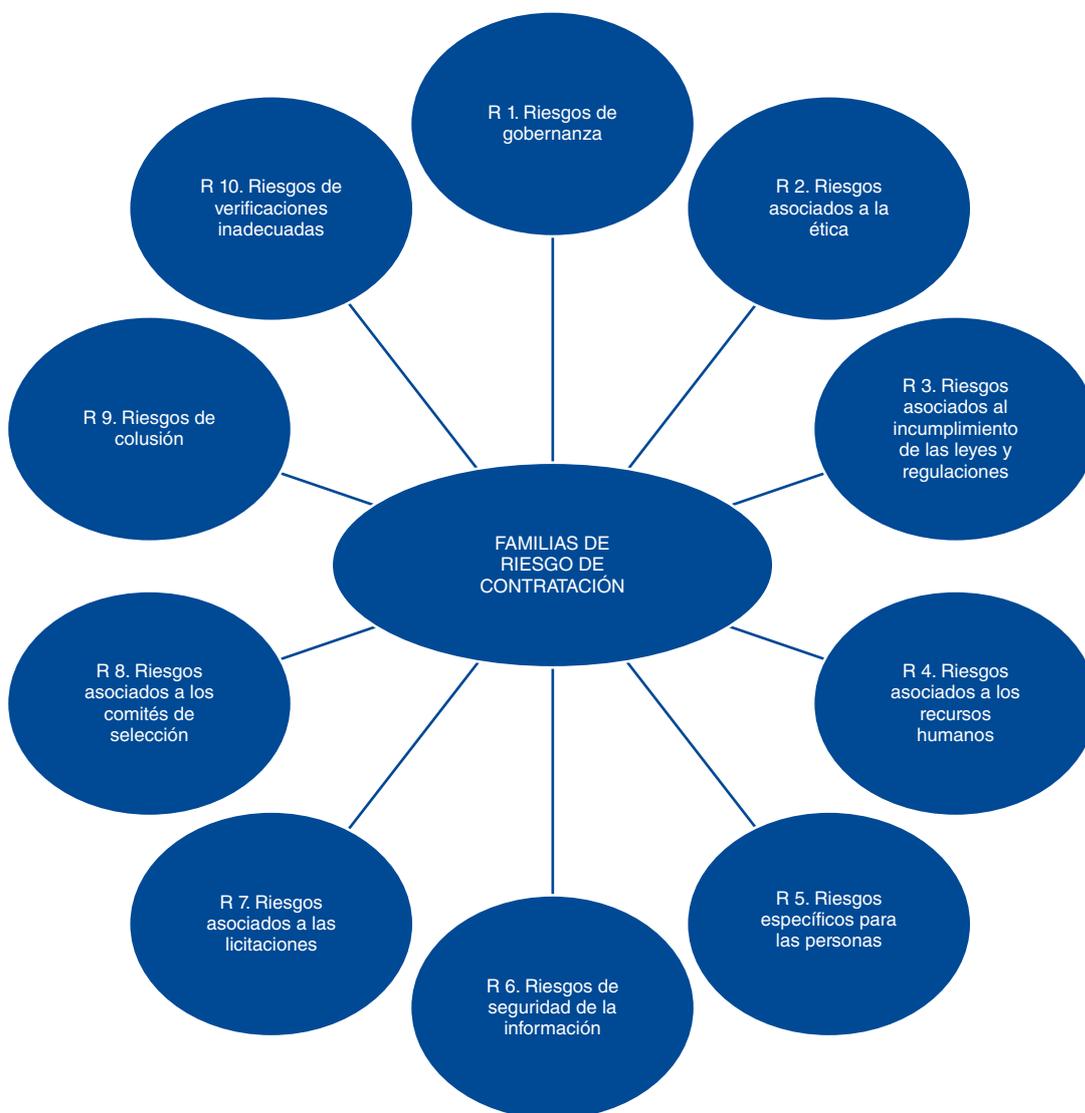
A estos datos digitalizados les aplicamos «instrucciones o reglas bien definidas, ordenadas y finitas que permiten llevar a cabo una actividad mediante pasos sucesivos que no generen dudas a quien deba hacer dicha actividad»; es decir, aplicamos algoritmos matemáticos e informáticos para averiguar si estos cumplen con determinadas pautas o se salen de la conducta normal, en cuyo caso activaría una alerta que se convierte en un aviso para que la IGS actúe de la forma más rápida y menos burocrática para identificarla (origen, procedimiento, ámbito de gestión gestor involucrado) y clasificarla (positivo o falso positivo), y, en caso de tratarse de una alerta positiva, resolverla.

Desde luego, la intención es que se actúe sobre procedimientos y expedientes vivos dado su carácter preventivo, y no con expedientes cerrados que, como mucho, podrían darnos información teórica sobre riesgos, debilidades o responsables de irregularidades, pero no evitar la mala práctica. En definitiva, se trata de añadir una capa más de control en el manejo administrativo junto al trabajo de otros órganos de control de legalidad que existen, como la Intervención, la Abogacía General, las auditorías, la Sindicatura de Comptes y el propio seguimiento de los órganos administrativos encargados de asegurar el buen hacer de las Administraciones.

A este modelo básico la intención es ir añadiendo aplicaciones como, por ejemplo, la geolocalización de información relevante. Es el caso de la ubicación de empresas contratadas por la Generalitat para identificar empresas productoras de facturas falsas (*factureras*) o información de justificantes de otras Administraciones, para averiguar si se están utilizando las mismas facturas para justificar ayudas o subvenciones otorgadas por diferentes Administraciones o identificar la presentación de proyectos similares por entidades sociales, o si se están subvencionando directa o indirectamente mediante entidades interpuestas a empresas, lo que va contra del principio de competencia.

De hecho, esta ha sido la línea de trabajo de la IGS al colaborar con la Escuela de Informática de la Universitat Politècnica de València (UPV) y con el LINEEX de la Universitat de València, es decir, establecer patrones de comportamiento «normal» y determinar aquellos comportamientos que se salen de dichos patrones predefinidos como normales y que podrían ser indicativos de malas prácticas o irregularidades. Como verán, siempre hablo en términos relativos, puesto que lo que obtenemos de ▷

FIGURA 2
ÁMBITOS DE ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ALERTAS



Fuente: elaboración propia.

los datos, mediante algoritmos y la determinación de patrones «normales», son alertas que nos señalan que algún comportamiento se sale de la conducta administrativa normal. Es importante insistir en que se trata de alertas, no de casos confirmados de malas prácticas, puesto que pueden corresponder a falsos positivos, consecuencia de un incorrecto funcionamiento de los algoritmos, mal diseño de estos, errores de los datos de origen, error en la definición

de la «normalidad de comportamiento» o cualquier otra circunstancia que explique la alerta. Por ejemplo, una alerta de fraccionamiento mediante contratos menores puede deberse a que se está redactando un contrato mayor y que por problemas de tiempo, por recursos administrativos presentados o cualquier otra circunstancia el órgano contratante justifique que se esté llevando a cabo determinada prestación mediante contratos menores, sin que con ello ▷

se esté vulnerando la ley de contratos. Para el SALER esa sucesión de contratos para un mismo objeto de contratación, por un mismo órgano de contratación, en un periodo corto de tiempo, daría una alerta de fraccionamiento de contratos, pero esa alerta sería, en definición de la ley, un falso positivo, puesto que tendría un sencilla explicación. Este y otros casos de falsos positivos son lo que permitirán ir ajustando poco a poco los algoritmos y las alertas en un proceso de mejora continua del SALER.

En los pocos meses de comprobación del funcionamiento, tanto del prototipo elaborado por la UPV como del sistema disponible en la Generalitat (dado que se estableció un periodo transitorio de seis meses para la entrada en vigor de la parte tecnológica del sistema de alertas de la ley), se pudieron identificar malas prácticas como, por ejemplo, muchos fraccionamientos de contratos, especialmente en sectores como sanidad o en empresas públicas, que aun iniciados en legislaturas anteriores habían continuado en la posterior. Por ahí se empezó para definir planes y programas de comprobación para confirmar su correcto funcionamiento.

5. Planes y programas desarrollados 2016-2018

Siendo, como es, un proyecto innovador, en su vertiente práctica había aspectos que «solo» suponían integrar conceptos o prácticas disponibles pero desarrolladas para otros supuestos; sin embargo, en otros aspectos del proyecto había que inventarlos desde cero. Por ejemplo, estructurar la información disponible en la Generalitat no fue ningún problema, como tampoco lo fue organizarla o vincularla lógicamente. Este es un procedimiento simple y bien

conocido por informáticos que, requiriendo muchas horas de trabajo, era necesario establecer para empezar a trabajar, al igual que otras tareas «mecánicas» de organización de la información, tanto internas, en las propias bases de datos, como externas, y poner en común bases de datos pensadas para otros fines. No suponía tampoco ningún problema encontrar aplicaciones para traer información externa de otras Administraciones o entidades, aunque, en esta cuestión, el problema fue convencer al propietario de la información del buen uso que se iba a hacer de ella, o salvar las reticencias al control de la información. Pero una vez salvadas las resistencias, la incorporación es sencilla técnicamente; de hecho existen en el mercado aplicaciones muy simples para relacionar bases de datos diferentes depositadas en lugares distantes y pensadas inicialmente para fines distintos. Así lo hemos podido comprobar con las bases de datos del Consejo General del Notariado y con el Registro de la Propiedad y Mercantil, por ejemplo, con cuyas instituciones se ha llegado a un acuerdo una vez se ha explicado el objeto del sistema y los mecanismos de uso y control establecidos.

Siempre hemos insistido en que la parte tecnológica, aunque sea lo más impactante para los medios de comunicación, no es el verdadero «corazón» del proyecto que sí está en el conocimiento administrativo y en la parte creativa de definir riesgos, alertas, algoritmos, para convertir dichas alertas en preguntas al sistema. De hecho, la parte más compleja era definir, para cada ámbito de gestión, los indicadores y los patrones de normalidad que nos permitieran disponer de alertas cada vez más precisas y efectivas. Por poner un ejemplo, el caso más extremo de complejidad está en determinar los conflictos de interés de los altos cargos a partir de la información aportada, ▷

cómo vincular estos conflictos con los datos y cómo obtener alertas al tratarse de información, en muchos casos, de carácter cualitativo, tales como reuniones con empresas, viajes o desplazamientos, regalos recibidos, relaciones de amistad, intereses en determinadas actividades, etcétera.

La solución pasa por aplicaciones que vinculen el SALER y la información propia aportada por los altos cargos de la Generalitat, con el registro de la propiedad o con la información notarial y, en la medida de lo legalmente posible, con la información fiscal para establecer si existe enriquecimiento injustificado, antes, durante o después (en los años legalmente obligados), o si se dan situaciones de conflicto de intereses que les obliguen a abstenerse en materia de contratación o subvenciones. Resultaba mucho más sencillo determinar estas alertas en el caso de los contratos realizados por la Generalitat en tanto que, primero, son datos alfanuméricos, segundo, existe un amplio conocimiento de las irregularidades posibles y, tercero, es donde está el dinero, que es el mejor rastro para determinar malas prácticas.

Las actuaciones durante los cuatro años de desarrollo se han dirigido a los tres ámbitos importantes: desarrollo normativo, acumulación de conocimiento sobre indicadores, alertas y riesgos en cada uno de los ámbitos de aplicación del SALER, y búsqueda de la tecnología adecuada. El primero de los temas, el normativo, no fue inicialmente una preocupación, pero pronto nos dimos cuenta de que la potencia del sistema requería disponer de un instrumento legal que le diera seguridad jurídica, tanto en aquello relacionado con la protección de los datos de carácter personal como en la utilización del sistema, que requería, entre otras cosas, que se definieran los controles, la trazabilidad de los usos y el órgano responsable de su utilización, y que se dotara de la condición de autoridad a la IGS en tanto que iba a ser necesario reclamar información para hacer funcionar el sistema y hacer efectivas las alertas.

En cuanto al segundo, el conocimiento, ya he dicho que es el corazón del sistema, y sobre este particular es, con toda seguridad, donde más se ha trabajado y más tiempo se ha requerido, tanto por la amplitud de los ámbitos ▷



a los que se quiere aplicar el SALER como por la gran cantidad de riesgos (reales, potenciales, aparentes o simplemente posibles si las condiciones cambian) que se dan en cada uno de ellos. Además se añadió otro trabajo, el de convertir esos riesgos en alertas y establecer los algoritmos que permitían obtenerlas, avisando mediante un mensaje en el correo electrónico del personal de la inspección u otros sistemas de aviso automático. Quiero destacar en este punto el trabajo de todo el equipo de la IGS y de los servicios de calidad y simplificación de la Generalitat Valenciana, que se han situado en la vanguardia de la innovación en esta materia.

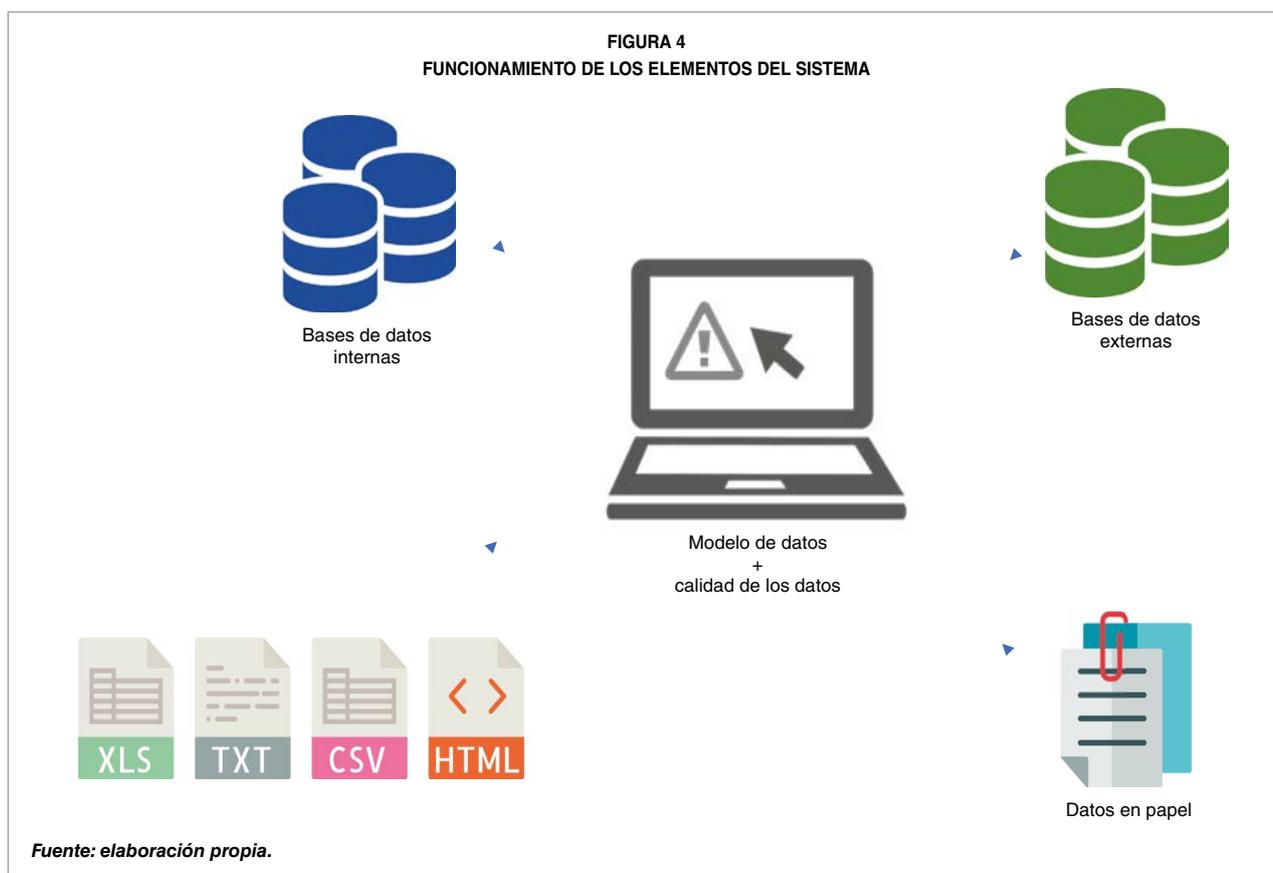
Sobre el tercero de los ámbitos, el tecnológico, insisto en que, siendo el más espectacular para los medios de comunicación de masas, no ha sido el más preocupante.

Esa preocupación de los *mass media* pone en evidencia varias cosas. En primer lugar, qué poco atentos están a los adelantos reales en materia de avances tecnológicos, dado que pronto nos dimos cuenta de las muchas posibilidades que existen en el mercado para desarrollar este y otros proyectos en el terreno del uso de grandes datos, tanto de almacenaje como de manejo, establecimiento de relaciones, desarrollo de algoritmos, visualización de datos y alertas, análisis, etcétera. Cuando se habla de *big data*, se habla precisamente de eso, y ya no constituye ninguna gran innovación, pues, de hecho, está siendo ampliamente utilizado por grandes corporaciones y empresas tecnológicas para extraer información disponible en las redes y en nuestras actividades más cotidianas. Lo innovador es que se lo planteen una Administración para actuar más eficazmente en la prevención de las malas prácticas e irregularidades. En segundo lugar, lo difícil que resultaba explicar que no se trataba de un

sistema que pretendiese automatizar toda la actividad de la inspección, sino de dotarlo de instrumentos que facilitasen el manejo de grandes cantidades de información y hacerlo en tiempo real. A pesar de nuestros intentos, determinados medios de comunicación siempre han trasladado la idea de que queremos disponer de un sistema como los «precognitivos» de la novela de Philip K. Dick *The Minority Report*, algo inalcanzable y, por supuesto, en absoluto deseable. No es eso, es más bien anticipación de malas prácticas para corregirlas durante la tramitación de los expedientes, preservando el principio de presunción de inocencia y de buena voluntad de los gestores públicos.

El trabajo desarrollado por la Universitat Politècnica de València (UPV) en colaboración estrecha y activa con todo el equipo de la IGS significó, en primer lugar, disponer de un prototipo que nos sirvió para comprobar que se podían alcanzar los objetivos para los que existiría el SALER. Era un prototipo simple pero suficiente para ir alcanzando objetivos y resolviendo las dificultades tanto en el manejo de gran cantidad de datos como en su normalización, acceso y manejo.

Si he de ser sincero, las dificultades tecnológicas no procedieron de la falta de aplicaciones, entorno a utilizar o posibilidades reales existentes en el mercado, sino de la propia dinámica interna de la Generalitat Valenciana y de las estructuras de apoyo tecnológico muy anquilosadas y dedicadas a las tareas más simples de tecnificación de la Administración. La Dirección General responsable se había visto arrastrada por exigencias legales obsoletas o por intereses espurios ajenos a las necesidades de la gestión innovadora, ya que durante las pasadas legislaturas este órgano de gestión se había limitado a suministrar ordenadores, a comprar aplicaciones de gestión ▷



ordinaria y desarrollar aplicaciones con entornos que, ya en el momento de aplicarlos, eran obsoletos (Puncel, 2019). Este asunto sí ha sido una preocupación constante que ha supuesto que el resultado, a fecha de hoy, no sea todo lo ambicioso que podría haber sido de desarrollar el sistema con aportaciones externas. En todo caso, queda para el equipo actual a cargo del SALER mejorar la plataforma, algo que ha quedado escrito en el plan que a continuación explico.

6. El final del proyecto: las condiciones límite, oportunidades y desafíos

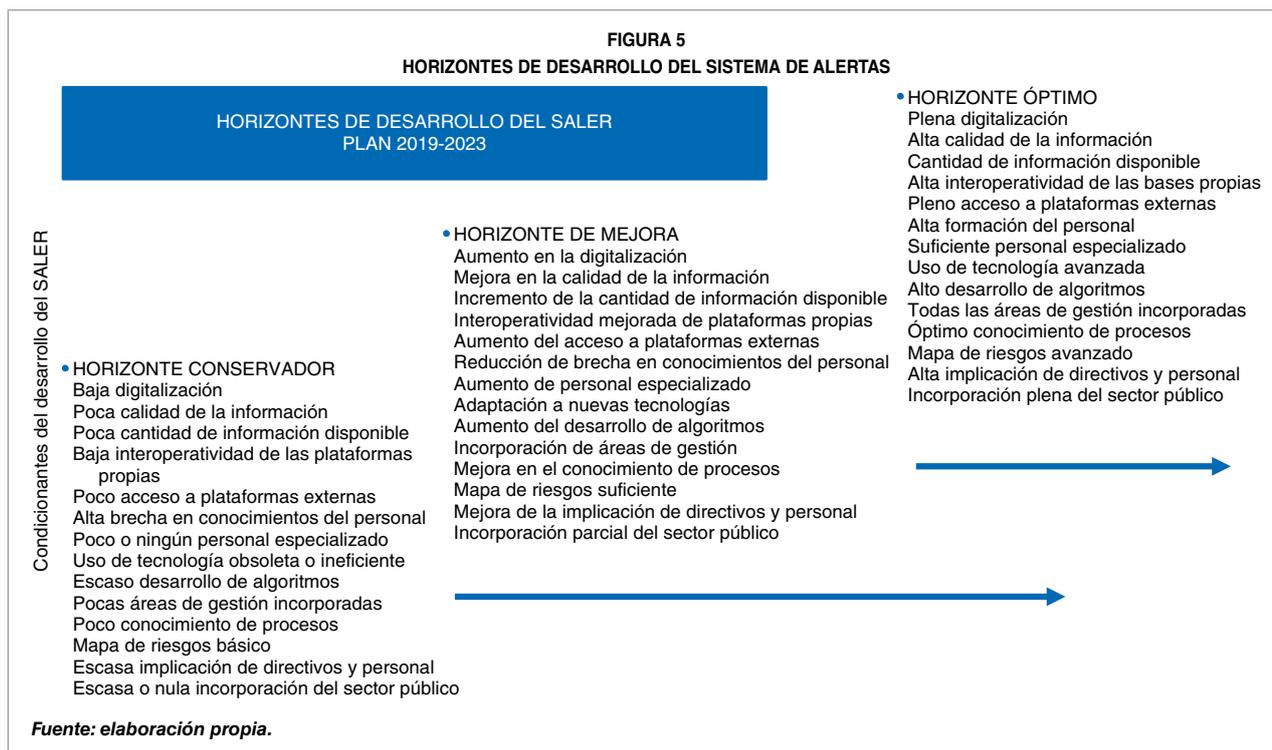
El desarrollo actual del SALER está descrito en el Plan de Difusión para el periodo 2019-2023,

siendo conscientes de que hace falta un desarrollo de determinadas variables para que su implantación sea completa y se alcancen los objetivos para los cuales se ha construido. La parte final del proyecto incluye un epílogo (poco habitual en los planes administrativos, hasta aquí llega la innovación) que pretende plantearse los horizontes posibles más allá de un desarrollo posibilista.

Las variables que se han identificado como críticas para lograr un sistema completo en funcionamiento (que siempre estará en mejora continua) son, a mi entender, las siguientes:

- *Digitalización*
Definir indicadores sobre el grado de tramitación electrónica alcanzado en los procedimientos administrativos para determinar si solo se facilita información, si ▷

- se realiza el registro electrónico, si hay tramitación electrónica completa, etcétera.
- *Disponibilidad de información*
Indicadores que permitan medir si la información necesaria para aplicar controles está disponible y qué tipo de datos son.
 - *Calidad de la información*
Establecer indicadores que permitan conocer la existencia de errores o inexactitudes en las bases de datos que puedan originar falsos positivos.
 - *Brecha en conocimientos del personal*
Indicadores que permitan medir los déficits de formación del personal en relación con la tecnología identificada como necesaria para su pleno desarrollo.
 - *Personal especializado*
Indicadores de las necesidades de recursos especializados (estimados necesarios/disponibles).
 - *Uso de tecnologías innovadoras*
Estos indicadores deberán facilitar información respecto a la diferencia existente entre tecnologías avanzadas necesarias y las disponibles, así como sobre los tiempos medios de incorporación de las mismas.
 - *Desarrollo de algoritmos*
Indicadores sobre el número de algoritmos definidos para cada una de las áreas de gestión.
 - *Áreas de gestión incorporadas*
Establecer un indicador relativo al número de áreas sobre las que actúa el SALER
- en relación con el conjunto total de áreas de riesgo identificadas.
- *Conocimiento de procesos/análisis de procesos*
Estos indicadores permitirán conocer el número de unidades gestoras de interés para el sistema, de las que se ha obtenido información sobre las debilidades de la gestión, respecto del total de unidades de la Generalitat.
 - *Utilidad del mapa de evaluación de riesgos*
Los indicadores que se establezcan tendrán como finalidad determinar el número de nuevas áreas de riesgo que se puedan incorporar procedentes de los planes de autoevaluación, elaborados por imperativo del mapa de evaluación de riesgos.
 - *Implicación de directivos y personal*
Con estos indicadores se medirá la percepción del personal directivo y del personal empleado público, así como su grado de implicación y satisfacción.
 - *Incorporación del sector público instrumental*
Este indicador establece la proporción entre entidades del sector público incorporadas al sistema y todas las entidades existentes.
- Dependiendo de la evolución de estos factores, el sistema se desarrollará adecuadamente alcanzando su pleno desarrollo o, por el contrario, será un modelo muy ordinario de alertas, no muy diferente de modelos de autoevaluación o *checklists* al uso. Resulta inexplicable que, ▷

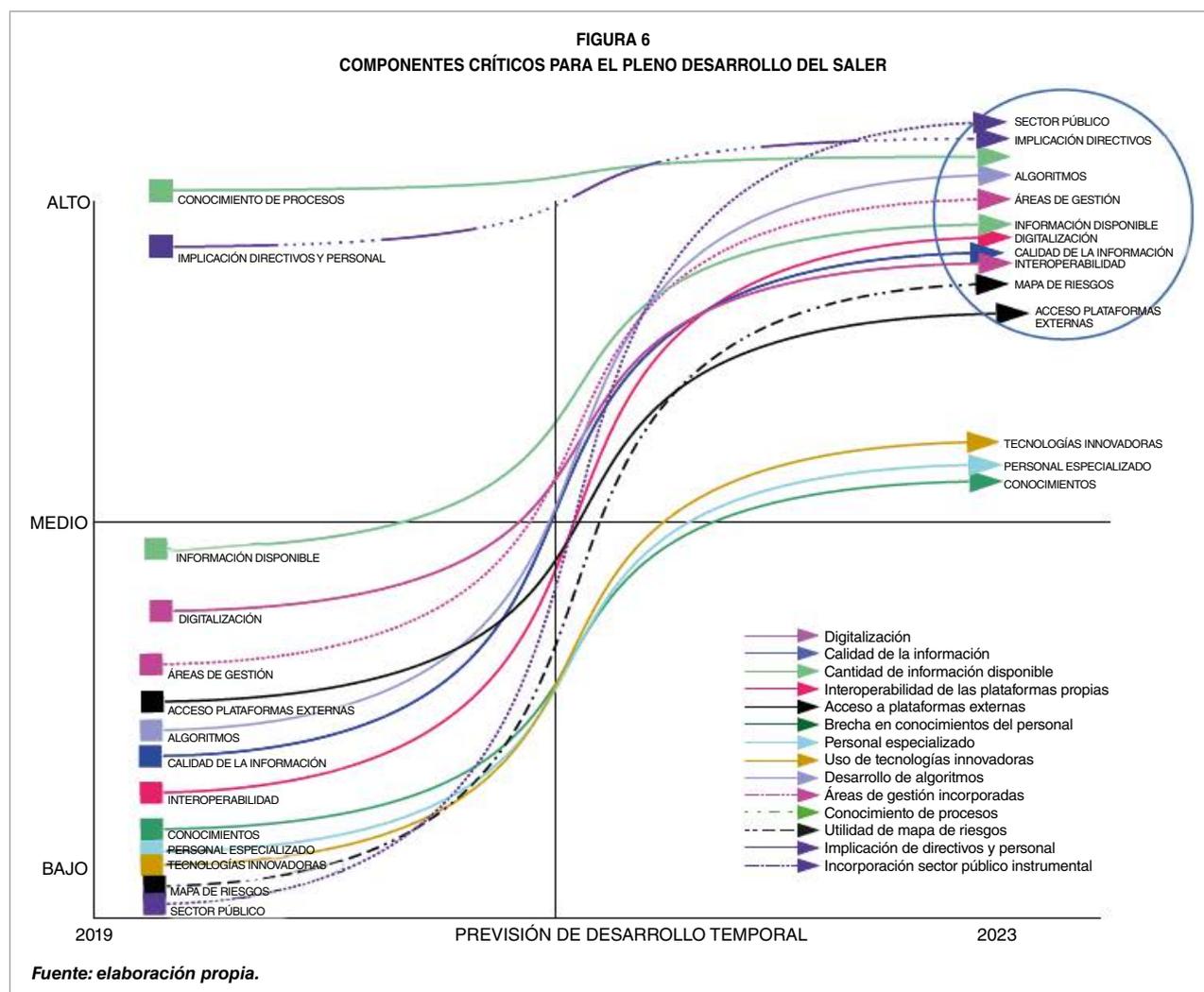


siendo la Administración la que está subvencionando la investigación y el desarrollo en materias como aprendizaje automático (*machine learning*), *big data*, desarrollo de *bots* para respuestas automatizadas, desarrollo de algoritmos y otras tecnologías, cueste tanto aplicar a los propios procedimientos administrativos.

En la Figura 5 se recogen sintéticamente tres horizontes posibles de desarrollo en función de cómo vaya evolucionando cada una de las variables consideradas críticas o coadyuvantes, desde un horizonte muy conservador con bajos desarrollos de cada una de las variables (baja digitalización, poca calidad de la información, poca cantidad de información disponible, baja interoperatividad de las plataformas propias, poco acceso a plataformas externas, alta brecha en conocimientos del personal, poco o ningún personal especializado, uso de tecnología obsoleta o ineficiente, escaso desarrollo de algoritmos, pocas áreas de gestión incorporadas, poco conocimiento de procesos,

mapa de riesgos básico, escasa implicación de directivos y personal, escasa o nula incorporación del sector público) hasta un modelo óptimo en el que se alcanza un buen desarrollo en los próximos cuatro años de cada una de las variables mencionadas.

Podemos considerar a fecha de hoy, mitad de 2019, que algunos de estos factores parten de una situación óptima, como los conocimientos que el equipo tiene de los procesos administrativos (es decir, indicadores, riesgos, debilidades), así como el compromiso del personal directivo y funcional a cargo del sistema. Por desgracia, ningún otro factor se encuentra, de partida, en una posición que podamos calificar como medio-alta y sí por debajo de lo que sería deseable, al menos como punto de partida. Incluso algunos de estos factores se encuentran en una posición muy baja a pesar de que son factores críticos, como la interoperatividad de las aplicaciones, los conocimientos especializados del personal, disponer de mapa de ▷



riesgos y la implicación de los organismos y empresas del sector público instrumental de la Generalitat que, a pesar de la importancia que tiene (presupuestaria, de personal a cargo y capacidad de contratación) a la hora de identificar malas prácticas administrativas y su impacto en la gestión pública, prácticamente se quedarán fuera de uso del SALER por su nula digitalización actual y por el poco compromiso con el proyecto de los directivos de estos organismos.

En la Figura 6 se muestran las situaciones de inicio de las que parten cada una de las variables y se describe cómo podrían evolucionar si se llevan a cabo las inversiones necesarias y qué nivel deberían alcanzar cada una de ellas

para llegar a ese estadio óptimo. Así, por ejemplo, la variable «tecnologías innovadoras disponibles» parte de un punto muy bajo, pero haría falta que alcanzara un nivel medio (por tanto, un poco de inversión, dada la bajada de los precios de estas tecnologías) para que se cubriera el escenario óptimo. A su vez, la información disponible que se sitúa en un nivel medio necesitaría una inversión igualmente moderada, para alcanzar niveles altos de disponibilidad, por ser un factor determinante. En el caso de la interoperabilidad de las aplicaciones, parte de un nivel muy bajo y requiere que se alcance un nivel muy alto, por lo que esta variable necesitará de un esfuerzo mucho mayor que otras. ▷

Algunas de estas variables, como, por ejemplo, «mapa de riesgos», a principios de 2019 no existían en la Generalitat Valenciana, pero a mediados de 2019 se ha adjudicado un contrato para realizarlo, por lo que ya se encuentra en fase de desarrollo y es previsible que mucho antes de 2023 esté disponible. Con esto, lo que quiero decir es que existe una idea concreta de «qué hacer» los próximos años, y está en manos de los actuales responsables que se siga este camino o se abandone. Confío en que la continuidad del personal y el cumplimiento de la ley autonómica que da soporte jurídico al sistema de alertas hagan que este proyecto sea una realidad plena en los próximos años.

7. Conclusiones

Redactar unas conclusiones relacionadas con un proyecto que aún está en sus inicios es muy arriesgado, aunque es evidente que del artículo se extraen algunas propuestas y reflexiones que pueden ser presentadas como un avance de conclusiones.

En primer lugar, se constata que vivimos en un entorno de cambios acelerados impulsados por nuevas tecnologías o usos alternativos de tecnologías ya ampliamente implantadas en nuestra sociedad. Todo el desarrollo tecnológico actual tiene sus orígenes en la década de los setenta, sin embargo, su desarrollo, universalización y usos alternativos son muy recientes, prácticamente del inicio de este siglo. Solo cabe pensar que el «primer» teléfono inteligente es de 1997, aunque hay que esperar hasta 2007 para disponer de esa tecnología en nuestros bolsillos. Lo mismo puede decirse de aplicaciones, lenguajes y entornos informáticos, cuyo manejo se ha popularizado gracias a que se han hecho más intuitivos, además de que se

ha ganado en potencia de almacenamiento y de manejo de datos.

La importancia de estos adelantos no está, por lo que se refiere al motivo del artículo, en los avances científicos que hay tras esos «artifugios» como en el hecho de que, viviendo en un entorno que pone a disposición de las Administraciones públicas medios cuyo manejo, hasta hace poco, era complejo y pensado para usuarios avanzados, actualmente es accesible a cualquier persona con unos mínimos conocimientos «a nivel usuario».

En segundo lugar, es evidente que con la llegada de esos avances no solo se han puesto al alcance de las Administraciones medios para mejorar la gestión pública, sino que están a disposición de quienes quieren eludir los sistemas de control de legalidad y «buen hacer», de tal modo que las formas en que se cometen delitos o se llevan a cabo malas prácticas en las Administraciones públicas, o con la participación de funcionarios, han cambiado y tenderán a cambiar más en el futuro, por lo que los órganos de las Administraciones deberán adaptarse, incluso anticiparse, a los cambios que se producirán en las formas, los medios y los riesgos en un nuevo entorno digitalizado.

En tercer lugar, la Comunitat Valenciana ha padecido numerosos casos de corrupción durante un periodo muy largo que ha provocado una pérdida de reputación que requería acciones decisivas para recuperarla. Esa circunstancia, junto con el hecho de que se impusieran obligaciones a las Administraciones públicas para avanzar en una Administración digitalizada en los próximos años, y la disponibilidad de aplicaciones y plataformas que permiten el uso masivo de datos y su manejo, ofrecía unas oportunidades que deben ser aprovechadas.

En ese nuevo entorno, con el cambio de Gobierno en la Generalitat Valenciana se puso ▷

en marcha un sistema de alertas (llamado SALER, aunque la prensa pronto la denominó SATAN) a modo de *red flags*, cuya activación se inició a finales de 2018, consistente en una plataforma que analiza expedientes en tramitación o, en general, gestión administrativa para comprobar si se están produciendo malas prácticas administrativas. La responsabilidad del manejo del sistema recae en la Inspección General de Servicios (IGS) tras la aprobación de la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios, que, además de otros avances en la regulación de este órgano de control (le confiere la condición de autoridad pública y la convierte en el responsable del cumplimiento normativo o *compliance officer* de la Generalitat Valenciana), establece el marco jurídico para el desarrollo futuro del Sistema de Alertas Anticorrupción (SALER), así como la descripción pormenorizada de los componentes de la plataforma informática (SATAN) que sirve para garantizar el control en tiempo real de la Administración autonómica.

En el artículo se describen aquellos aspectos del SALER que son los que le confieren su carácter innovador. Por un lado, el hecho que prevé analizar el funcionamiento de la Administración en diferentes ámbitos de gestión (contratación, subvenciones, conflictos de interés, selección de personal, entre otros) en tiempo real, sobre expedientes vivos (a diferencia de lo que hacen otros órganos de control con análisis *ex-post*), de tal forma que puedan corregirse las malas prácticas de manera poco burocrática y antes de que se conviertan en debilidades o riesgos. Este análisis se realiza mediante la definición de los riesgos de manera clásica, pero sobre todo mediante el diseño de algoritmos informáticos que permiten analizar automáticamente la creciente información digital existente en las bases de datos de la Generalitat Valenciana. Este análisis

automático debe ofrecer al personal de la IGS alertas que le permitan actuar rápidamente, bien sea porque se detecta una mala práctica en un expediente o bien tras la actuación de un funcionario o alto cargo, primero identificando esa mala práctica, calificándola (si es un falso positivo o un positivo real) para poder actuar sobre ella. Esta actuación, además de evitar que se enquisten en la tramitación administrativa malas prácticas convirtiéndose en «normales», favorece una reducción de carga de trabajo de otros órganos de control que actúan *a posteriori*.

Finalmente, el artículo incluye una previsión del desarrollo del sistema (planificado desde 2016 y con entrada en funcionamiento en diciembre de 2018) a partir de las debilidades y fortalezas existentes (desarrollo de la digitalización, aplicación de tecnologías adecuadas, disponibilidad de algoritmos avanzados, etcétera) en la Generalitat Valenciana, explicando que el desarrollo pleno del SALER requiere resolver algunos cuellos de botella críticos y que, en todo caso, no estará a pleno rendimiento antes de 2023, aunque existen escenarios de desarrollo que, sin ser óptimos, permitirán evaluar su rendimiento.

Este sistema está siendo evaluado por varios Gobiernos extranjeros y autonómicos españoles para valorar su aplicación a sus respectivas Administraciones regionales o nacionales, entre ellos los de Colombia, México, Chile y Argentina, así como para establecer relaciones de colaboración con países europeos y de la propia Comisión Europea.

Agradecimientos

Quiero acabar mencionando a todas y cada una de las personas que han formado o forman el actual equipo de la Inspección General de Servicios y a aquellas otras personas de la ▷

Subdirección General, así como a los investigadores de la UPV, que han sido piezas esenciales para su puesta en marcha: Jorge Ramos, Javier Gil, Alicia Gavara, Pedro Gimenes, Isabel Blas, Marta Miralles, Ana Jerez, Cristina Pérez, Lluís Miralles, José Luis Gaona, Julia Martínez, Jorge Hurtado, Delia Cuenca, Javier Agramunt; y de la UPV, a los profesores Eduardo Vendrell, Joan Ander, Fernando Martínez y Cesar Ferri.

Bibliografía

- Byung-Chul, H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Editorial Herder.
- Campos Acuña, C. (2017). Encaje del SALER en el nuevo marco legal de lucha contra la corrupción: una herramienta de *compliance*. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* (5). Recuperado de https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/concepcion_campos.pdf
- Dirección General de Fondos Comunitarios (2017). *ARACHNE: la herramienta de clasificación del riesgo de fraude de la Comisión Europea*. Baleares, 5 de julio. Recuperado de https://www.cbe.es/eventos/actualitat_conjunt/archivos/339/1/ARACHNE.pdf
- Díaz Romero, C. (2017). Normativa internacional en la lucha contra el fraude y la corrupción: metodología y herramientas. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad* (5), 1.
- Kalbhenn, U., Kruzkeberg, F., Reese, J., y Canet, M. (1983). Las repercusiones sociales de la tecnología informática. Fundesco/Tecnos. (Recopilación de ponencias de la Conferencia Internacional GDM realizada en noviembre de 1978 y publicadas por primera vez en alemán en 1980).
- Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental. Recuperado de http://www.dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?L=1&sig=010035%2F2018
- Morozov, E. (2015). *La locura del solucionismo tecnológico*. Katz Editores.
- Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Oficina Europea de Lucha Antifraude (2014). *Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión elaborada por un grupo de expertos de los Estados miembros coordinado por la Unidad D2 de Prevención del Fraude de la OLAF*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ES.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York, noviembre. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Puncel, A. (2016). La economía que viene. *Revista Nueva Tribuna*. Recuperado de <https://www.nuevatribuna.es/opinion/alfonso-puncel/economia-viene/20160114180555124361.html>
- Puncel, A. (2016). El sujeto histórico en la 4.ª revolución industrial. *Revista Nueva Tribuna*. Recuperado de <https://www.nuevatribuna.es/opinion/alfonso-puncel/economia-viene/20160114180555124361.html>
- Puncel, A. (2017). ¿Soñarán los robots con la declaración de la renta? *Revista Infolibre*. Recuperado de https://www.infolibre.es/noticias/club_infolibre/librepensadores/2017/05/18/sonaran_64981_1043.html
- Puncel, A. (2017). Fundación CIVIO. Vídeo. «Ponencia de Alfonso Puncel, subsecretario de la Consejería de Transparencia de la Generalitat Valenciana, sobre el sistema de alertas rápidas contra la corrupción de la Generalitat Valenciana». Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=3hfOiADcfws> ▷

Puncel, A. (2018). Ponencia en el Congreso CLAD XXIII. Guadalajara, México.

Puncel, A. (2019). La solución tecnológica. *Eldiario.es*, 17 de julio. Recuperado de https://www.eldiario.es/cv/opinion/solucion-tecnologica_6_921517846.html

Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los Libros de la Catarata.

Enlaces a webs de entidades colaboradoras

Fundación CIVIO: <https://civio.es/>

Fundación FIBGAR: <https://www.fibgar.org/>

LINEX: <https://lineex.es/es/inicio/>

Transparencia Internacional: <https://transparencia.org.es/>

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

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	2,88 €	5,16 €	9,72 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,72 €		
TOTAL	70,60 €	90,16 €	94,72 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,24 €	0,56 €	0,81 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,29 €		
TOTAL	7,53 €	9,56 €	9,81 €

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,73 €	3,30 €	5,66 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,51 €		
TOTAL	13,24 €	18,30 €	20,66 €

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)

Correos 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

DIRECTRICES PARA AUTORES

La persona o personas interesadas en presentar un artículo para su publicación en el *Boletín de Información Comercial Española* (BICE) deberán enviar el artículo en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico revistasice.ssc@mincotur.es o a través de la propia página web (www.revistasice.com).

El documento se acepta solo en español y debe cumplir las siguientes características:

1. Ser material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. La fuente será Times New Roman, tamaño 12, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
3. En la primera página se hará constar 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, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas 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/jelguide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente organización.
 - Se incluirá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, y anexos si los hubiera. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada 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
 - 2. Título del apartado**
 - Las notas de 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.
 - 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 incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
 - Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
 - Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
 - La bibliografía se ordenará alfabéticamente siguiendo las normas de la American Psychological Association (APA) siendo los más utilizados:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Ej.: Crick, F. (1994). *La búsqueda científica del alma*. Madrid, España: Debate.

Libro electrónico

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www...>

Ej.: De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado de <http://memory.loc.gov>

Libro electrónico con DOI

Apellido, A. A. (Año). *Título*. doi: xx

Ej.: Freud, S. (2005). *Psicología de las masas y análisis del yo*. doi: 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 A. A. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Ej.: Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Ej.: Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., and Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas con DOI

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. doi: xx

Ej.: Demopoulos, A. W. J., Fry, B., and Smith, C.R. (2007). Food web structure in exotic and native mangroves: A Hawaii-Puerto Rico comparison. *Oecologia*, 153(3), 675-686. doi:10.1007/s00442-007-0751-x

Publicaciones periódicas online

Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Cintrón, G., Lugo, A. E., Pool, D. J., and Morris, G. (1978). Mangroves of arid environments in Puerto Rico and adjacent islands. *Biotropica*, 10(2), 110-121. Recuperado de <http://www.jstor.org/pss/2388013>

Artículo de periódico impreso

Con autor:

Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Ej.: Manrique-Grisales, J. (2010, 14 de noviembre). La bestia que se tragó Armero. *El espectador*, pp. 16-17.

Sin autor:

Título del artículo. (Fecha). *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Ej.: Drogas genéricas (2010, 25 de septiembre). *El Tiempo*, p. 15.

Artículo de periódico online

Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Bonet, E. (2011, 2 de febrero). Miles de personas oran en la plaza Tahrir de El Cairo. *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/mundo/africa/protestas-en-egipto_8817580-4

Referencia a páginas webs

Autor de la página. (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora. Recuperado de <http://www...>

Ej.: Argosy Medical Animation. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

Ley/Reglamento

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

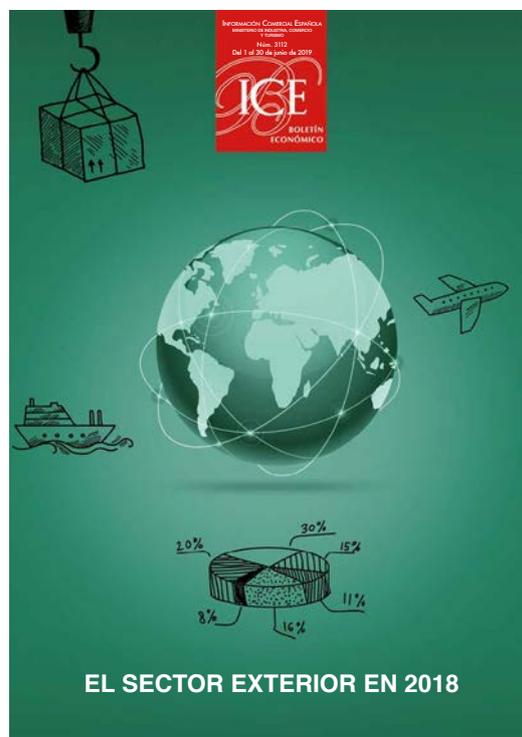
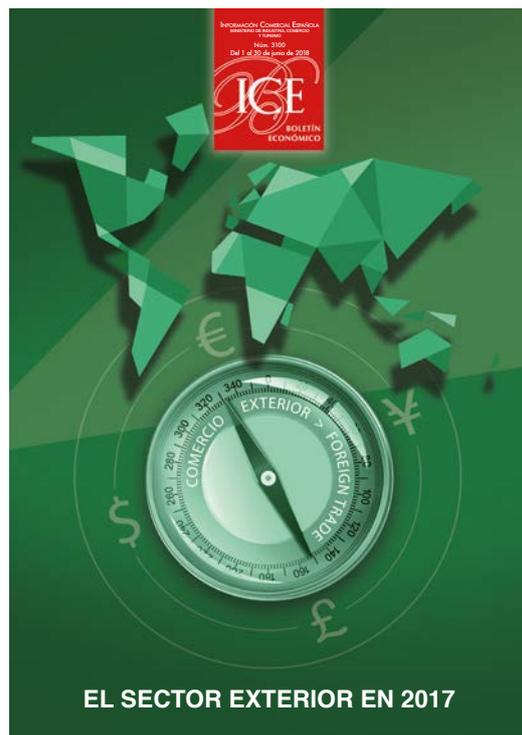
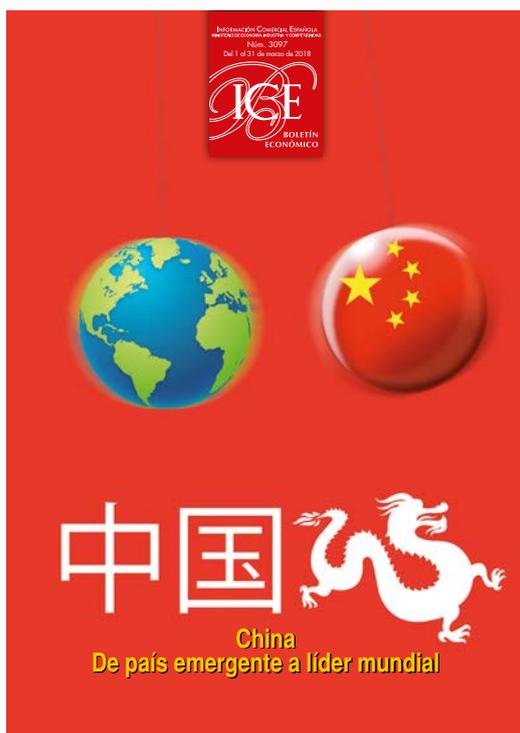
Ej.: Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Orden de la lista de referencias bibliográficas

El criterio para ordenar las notas bibliográficas, tanto si se trata de trabajos de un solo autor o colectivos, es el siguiente:

- Primero los trabajos en los que el autor figura solo. Correlativos de año más antiguo al año más actual de publicación.
- Segundo, aquellos trabajos en los que el autor es el primero, pero firma con otros. Correlativos por fecha.
- Tercero, en caso de coincidencia exacta de autores y fechas, debe citarse cada trabajo añadiendo una letra a la fecha. Ejemplo: 2014a, 2014b, etcétera.

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA



• 7 €+IVA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO