Bernardo Aguilera Sánchez-Garrido*

DE LOS ASPECTOS TEÓRICOS A LOS ASPECTOS PRÁCTICOS DE LA UNIDAD DE MERCADO

La dispersión y la proliferación de normas en el ordenamiento jurídico español, han generado importantes barreras a la unidad de mercado, afectando negativamente a la competitividad de las empresas españolas. Esta fragmentación del marco normativo contrasta, además, con la pertenencia de España al Mercado Único europeo y a su integración comercial y económica en la Unión Europea. Existen muchos ejemplos de distorsiones en la unidad de mercado, identificados en el inventario de distorsiones que elabora la CEOE. Son un reflejo del elevado coste que implican para las empresas, poniendo de manifiesto el margen de mejora para facilitar la actividad del empresario y la necesidad de una Ley de Garantía de Unidad de Mercado. El desarrollo y la concreción de la misma se han de traducir en medidas de coordinación y colaboración precisas entre las diferentes Administraciones, así como con el sector privado. Además, el problema de la unidad de mercado ha de abordarse complementariamente con otros obstáculos del marco normativo que afectan negativamente al crecimiento y la competitividad, como es una inadecuada transposición de las normas europeas y la sobrerregulación. El objetivo último ha de ser configurar un ordenamiento jurídico coherente, simple, claro y favorable a la actividad empresarial.

Palabras clave: *unidad de mercado, mercado interior, empresas, competitividad.*
Clasificación JEL: *H70, K20, K40.*

> «*Además de la burocracia pesada, la proliferación de reglamentaciones divergentes, procedentes de los niveles regionales y locales de la administración, complica aún más el problema y obliga a las empresas a cumplir criterios diferentes para ejercer la misma actividad en distintas regiones o municipios. Hay indicios de que esta fragmentación regional está acompañada por un aumento del acervo reglamentario en el país en términos absolutos, que podría estar dificultando seriamente el crecimiento de la productividad.*»
>
> Comisión Europea, 2012

Lo anterior lo ha dicho recientemente la Comisión Europea respecto del marco normativo español. Es un llamamiento sobre la necesidad de otorgar mayor importancia política al problema de fragmentación del mercado interior español, para lo que sería necesario adaptar la legislación nacional de manera que las empresas cuenten con el marco normativo apropiado que estimule el crecimiento económico y la creación de empleo, haciendo uso de los derechos y posibilidades que se derivan de un mercado interior cohesionado.

* Secretario de la Comisión de Mercado Interior de CEOE.

La entrada en vigor de una iniciativa legislativa promulgada por «Bruselas» significa que las legislaciones nacionales de los 27 Estados miembros han de adaptar sus respectivas normas, respetando el aspecto sustantivo de la norma comunitaria y evitando ambigüedades o requisitos adicionales que pueden conllevar costes empresariales adicionales innecesarios.

Sin embargo, y como no podía ser de otra manera, la Unión Europea y, concretamente, la Comisión Europea no entra en modelos de soberanía y, por ende, en cómo los Estados miembros se organizan internamente desde el punto de vista jurisdiccional y competencial. Simplemente, los interlocutores del ejecutivo comunitario son los Estados miembros y es a ellos a quienes se dirige.

La Constitución española de 1978 consagró un modelo territorial, basado en la distribución de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC AA), modelo del que se ha derivado un balance en términos generales positivo, dando lugar a una economía mucho más abierta y competitiva, pero sin olvidar la importante diversificación de los centros de decisiones económicas que afectan a la vida diaria de las empresas.

Una diversificación que, en ocasiones, crea en las empresas una confusión que se traduce en una preocupación y carga adicionales a la propia de todo riesgo unido a la actividad empresarial.

Hasta aquí no habría mayor problema en dar por justificada la conveniencia de mantener el principio de unidad de mercado. Sin embargo, y aunque el objetivo que se persigue con el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado (APLGUM) es anhelado y deseable, podría ser de incierta consecución, desde una perspectiva jurídica.

El propio Tribunal Constitucional ha realizado declaraciones a favor de dicha unidad de mercado como por ejemplo: «la unidad de mercado descansa sobre dos supuestos irreductibles 1) la libre circulación de bienes y personas, que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente, y 2) la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica» (Tribunal Constitucional, 1990).

Pero no es menos cierto que el Tribunal Constitucional también ha hecho otras afirmaciones que se orientan en dirección contraria a lo que empresarial y económicamente se considera como unidad de mercado. Una de ellas es: «la Constitución no garantiza que todos tengan iguales derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio» y otra: «puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional» (Tribunal Constitucional, 1986).

Sea como fuere y dejando a un lado posicionamientos jurídicos o teóricos, lo que es cierto es que las empresas no entienden que no haya grandes impedimentos cuando la unificación del marco normativo empresarial viene impuesta por «Bruselas», y que, sin embargo, haya verdaderas discrepancias para diferenciar internamente sectores como el urbanismo, los transportes, los impuestos, los servicios laborales, el medioambiente, el comercio, etcétera.

De ahí la importancia de la adopción del APLGUM aprobado por el Consejo de Ministros, el pasado 25 de enero, y cuya acogida por las empresas y organizaciones empresariales que las representan ha sido positiva. Ahora la esperanza está en que su desarrollo y concreción se traduzca en medidas de coordinación y colaboración precisas entre las diferentes administraciones que den estabilidad a una unidad de mercado, real y efectiva, consensuando los medios necesarios que, a la mayor brevedad, permitan alcanzar dicha unidad, evitando disfunciones económicas que resten productividad y lastren la competitividad.

Todo ello afecta a la vida cotidiana de la empresa. Una vida que no se limita al plano nacional, sino que se encuadra en una realidad superior, conocida como Unión Europea (la coloquialmente «Bruselas» que he citado) y, especialmente, su mercado único.

Por ello, en el plano de la Unión Europea, es obviamente indispensable completar el mercado único a través de instrumentos legislativos y ejecutivos, más ágiles y vinculantes.

En el plano nacional, no parece lógico que un área geográfica, como España, que ya está integrada comercial y monetariamente en otra mayor, como es la Unión Europea, tome decisiones internas que puedan desembocar en

una fragmentación del mercado español, lo cual solo puede dar lugar a desventajas competitivas.

Algunos datos para mostrar la vida cotidiana a la que se enfrenta la empresa

En el plano de la Unión Europea, el acervo comunitario[1] comprende alrededor de 2.500 instrumentos jurídicos (Monti, 2010), relacionados con varios aspectos del mercado único europeo, aunque no olvidemos que esta carga legislativa se ha generado en más de 20 años desde que, en enero de 1992, se lanzara. En el plano nacional y sin contar a la Administración local, se generan más de 13.000 normas al año[2].

Además, el proceso de descentralización en el modelo normativo de España, que conlleva la correspondiente actividad legislativa, ha propiciado un incremento muy significativo de dicha actividad legislativa. Prueba de ello es que, en 1978, la legislación estatal representaba el 97 por 100 de la total promulgada, mientras que en 2008 la legislación autonómica representó el 93 por 100 (OCDE, 2010).

Parecería, por tanto, que hay margen de maniobra para facilitar la actividad del empresario y ayudarle a ganar competitividad, simplificando el marco legislativo en el que opera.

Recordemos que en un mundo globalizado, no solo compiten las economías y sus empresas, sino los marcos normativos en los que éstas operan. Si a ello sumamos las duplicidades y la dispersión legislativa, el lastre es claro.

El marco legislativo y un eficiente funcionamiento de la justicia facilitan la vida diaria de las empresas, y son elementos esenciales que coadyuvan al logro de una economía eficiente y competitiva y, por tanto, a la consecución del crecimiento económico.

En España y sin entrar a considerar su contenido, el marco legislativo, es excesivo. Las Directivas europeas fijan unos estándares mínimos que en España, tanto a nivel básico como autonómico, son frecuentemente superados en el desarrollo legislativo posterior, traduciéndose en un incremento regulatorio, de cargas administrativas y, en definitiva, de los costes de producción que suponen una pérdida de competitividad.

Hemos visto cómo los datos demuestran una proliferación de normas en todos los ámbitos, estatal, autonómico y local, cuyo conocimiento por su cantidad, dificulta y muchas veces hace imposible su comprensión, no ya solo por las empresas, sino también por los ciudadanos en general.

Esa hiperproducción normativa, no solo afecta a sus destinatarios, sino que también afecta a la propia estructura del Estado a la hora de su implementación, seguimiento, inspección y sanción en caso de incumplimiento.

Es necesario reducir la sobrerregulación. Pero no es solo esa inflación legislativa lo que dificulta la actividad de las empresas. La falta de estabilidad de las normas que se promulgan y los constantes cambios y modificaciones, muchas veces al poco tiempo de su entrada en vigor, crean inseguridad jurídica en sus destinatarios.

Una cadena normalmente se rompe por su eslabón más débil. Un eslabón, en este caso, reflejado en la profusión y la dispersión normativa y que el APLGUM pretende, con acierto, remediar.

Otra cuestión será que se alcance por el hecho de que las competencias legislativas básicas que pretende regular puedan llegar a entenderse como una injerencia o intromisión en competencias propias de las Comunidades Autónomas.

Estado y CC AA tienen interés en un correcto funcionamiento del mercado interior, incluidos sus ciudadanos y sus empresas. Por tanto, la sugerencia sería evitar posiciones numantinas jurídicas, políticas o una mezcla de ambas, pues ignorar y no solucionar la erosión constante de la unidad de mercado pasará factura.

Se trata no solo de dar seguridad jurídica, mediante la aplicación efectiva de las normas, sino también de pro-

[1] Base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

[2] Según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado (24 de enero de 2013, página 28): en 2011 el total de normas aprobadas fue de 13.157 (10.261 por las CC AA y 2.896 por el Estado).

mover y anclar la confianza empresarial en las oportunidades que ofrece un mercado interior sin estorbos, creados por una inapropiada implementación o innecesarios, burocráticos o desproporcionados problemas de acceso al mercado «hispano-español».

En otras palabras y como establece el APLGUM, salvo excepciones claras y justificadas que permitan la discrecionalidad y la autonomía regulatoria, no deberían caber mayores ataduras a la actividad empresarial a nivel nacional.

Es urgente abordar medidas concretas tendentes a evitar la profusión y dispersión legislativas que afectan al normal desarrollo de la actividad empresarial. Para ello es imprescindible identificar aquellas piezas legislativas que constituyan solapamientos a fin de eliminarlos, así como establecer los medios legales adecuados que impidan estas duplicidades en el futuro.

Con este objetivo principal se creó la Comisión de Mercado Interior de la CEOE, integrada en la actualidad por 101 miembros de todos los sectores de la actividad económica. Entre los resultados de sus trabajos se encuentra la adopción, el 15 de noviembre de 2012, del informe «actualización del inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España», que recoge 45 nuevas distorsiones identificadas por las organizaciones y empresas miembros de la CEOE.

Con ello, el resultado alcanzado a lo largo de 2012 por la Comisión de Mercado Interior de la CEOE, identificando por el momento 122 obstáculos a la unidad de mercado, muestra la pertinencia de la elaboración del inventario, así como su informe de actualización.

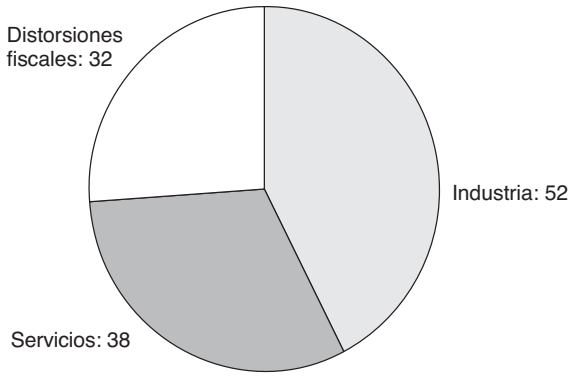
Es la vertiente práctica de lo que desde un punto de vista más teórico, venimos exponiendo a lo largo de este artículo.

Los múltiples obstáculos identificados se pueden distinguir entre aquellos que afectan a sectores concretos de la economía española, así como a las distorsiones horizontales que afectan a un amplio número de sectores.

Concretamente, las distorsiones abarcan desde la construcción, la industria de la alimentación y bebidas, la química, la energética, la farmacéutica, hasta los servicios comerciales, sanitarios y para la dependencia, financieros y de seguros, o actividades como los servicios de reciclaje y gestión de residuos, el juego, la publicidad, el alquiler de vehículos, el transporte, o las telecomunicaciones.

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN DE LAS DISTORSIONES A LA UNIDAD DE MERCADO DEL INVENTARIO DE LA CEOE



FUENTE: Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España. Actualización: noviembre de 2012. CEOE.

Asimismo, se incluyen distorsiones en el ámbito de la protección al consumidor, el etiquetado de los productos, la seguridad industrial, las autorizaciones y licencias o las compras y licitaciones públicas.

La regulación en el ámbito tributario también ha generado importantes distorsiones en la unidad del mercado, de manera que idénticas actividades se ven sometidas a una tributación muy dispar, en función del territorio donde se realicen y sin ninguna justificación económica más allá del afán recaudatorio (Gráfico 1 y Cuadro 1).

Desde el mundo empresarial, hemos llamado la atención sobre el impacto negativo que la falta de unidad en el mercado nacional tiene sobre la actividad económica y la generación de empleo. Sin embargo, no somos los únicos en señalar la importancia de afrontar este problema. Ya recogíamos al inicio de este artículo que la Comisión Europea se hace eco y cómo resumía muy bien el problema que enfrentamos.

También la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios se ha pronunciado al respecto. El 1 de junio de 2012, presentó la evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas, en la que analiza los trámites necesarios para su creación en 17 municipios y en sus respectivas Comunidades Autónomas.

En el informe se muestra cómo una empresa necesitará más o menos trámites, con diferentes obligaciones de información, según su localización. Este escenario, consecuencia del diferente desarrollo regulatorio en los ámbitos administrativos, pone de manifiesto la necesaria coordinación que debe existir entre las diferentes Administraciones Públicas para conseguir un procedimiento ágil y eficaz que estimule el crecimiento económico.

En definitiva, la presentación de la actualización del inventario de distorsiones de la unidad del mercado, identificando dificultades que las empresas tienen para operar en el mercado español, pretende aportar a las Administraciones Públicas ejemplos concretos de mejora del entorno normativo en el que las empresas realizan su actividad. Todo ello redundará, sin duda, positivamente en la competitividad de nuestra economía.

Son ejemplos gráficos que muestran los obstáculos a la unidad de mercado que lastran la competitividad de las empresas. Veamos algunos casos.

A un mismo viaje u operación de transporte en vehículo pesado de mercancías peligrosas, según pase los límites territoriales de unas Comunidades Autónomas u otras, se le aplicarán diferentes horarios de circulación autorizados, que además no coincidirán exactamente, especialmente los fines de semana o los festivos autonómicos. Asimismo, el transportista podrá encontrase con que las ordenanzas municipales también impiden la circulación de este tipo de vehículos los festivos locales. Igualmente, que no se sorprenda si se encuentra con una diferencia de criterios respecto a la habilitación de vías.

Otro podría ser el del Reglamento comunitario 110/2008 relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de la indicación geográfica de bebidas espirituosas, el cual no es interpretado de la misma manera. De esta forma, por ejemplo, la crema de orujo, en función de la interpretación de la norma, en unas comunidades es obligatorio que supere los 32º alcohólicos, mientras que en otras es posible dejarlo en 16º.

Otro ejemplo llamativo de distorsión de la unidad de mercado que sufren las empresas emana de la Ley 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo, y reguladora de la

CUADRO 1

DESGLOSE DE LAS DISTORSIONES DE LA UNIDAD DE MERCADO IDENTIFICADAS

A) Industria:	
Alimentación y bebidas	29
Automóvil	3
Cemento	2
Construcción	2
Farmacéutico	7
Eléctrico	3
Químico	3
Intersectorial	2
Tecnología sanitaria	1
B) Servicios:	
Arquitectura	1
Consultoría	4
Comercio	3
Distribución alimentaria	6
Financiero-seguros	10
Instalación/mantenimiento frío industrial	1
Juego	1
Contratación pública	1
Publicidad	1
Reciclaje y gestión de residuos	3
Alquiler de vehículos	1
Sector sanitario	3
Servicios para la dependencia	1
Transporte	1
Telecomunicaciones	1
C) Fiscalidad:	
Tributos propios de las CC AA	19
Tributos cedidos a las CC AA	8
Tributos locales	5
Total	**122**

FUENTE: Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España. Actualización: noviembre de 2012. CEOE.

venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco que obliga a señalizar la prohibición de fumar en los locales comerciales. A efectos prácticos, las empresas que operan en más de una región no pueden estandarizar su cartelería, ya que son las Comunidades Autónomas las que regulan, de manera diferente, las características (texto y tamaño) de los mencionados carteles.

Asimismo, las empresas de telecomunicaciones deben hacer frente a una heterogeneidad normativa muy importante para la instalación y explotación de infraestructuras de telecomunicaciones de telefonía móvil. En España existen unas 87.000 antenas repartidas por todo el país, las cuales están sometidas a 18 normativas ambientales autonómicas distintas.

Ello hace que mientras en un territorio es necesario obtener la licencia de actividad medioambiental para cada estación base, en otro no es necesario, ya que basta con un régimen de comunicación. Además, en determinados territorios es necesario establecer las antenas en suelo urbano y a criterio del ayuntamiento, mientras que en otros solo pueden instalarse en suelo rural. Y así sucesivamente.

En el sector de la alimentación existe una heterogeneidad injustificada entre las Comunidades Autónomas, ya que algunas de ellas cobran tasas por realizar inspecciones sanitarias, tanto rutinarias como extraordinarias.

En el ámbito industrial todas las empresas que envasen productos necesitan la aprobación de los planes empresariales de envases y residuos de envases, pero según 19 criterios distintos.

Por otra parte, la existencia de normativas distintas sobre los juegos de suerte, envite o azar, es una muestra de las distorsiones fiscales, ya que la mayoría de los territorios fijan un tipo impositivo, así como una periodicidad o bases imponibles diferentes.

En ningún caso se trataría de «petrificar» el mercado, o mejor dicho su marco normativo. Al contrario, el mercado ha de ser dinámico y estar en constante evolución, adaptándose a las nuevas realidades. Por ello, nunca llegará a concluirse o completarse. La mayoría de los sectores cuentan con un sólido marco regulador, pero aún existen lagunas y las normas no siempre se aplican y ejecutan al 100 por 100. A medida que evolucionan los mercados aparecen nuevos retos.

Tanto el mercado único europeo como el español, necesitan evolucionar y actualizarse para conservar su importancia y seguir contribuyendo al crecimiento económico y a la cohesión social. Es preciso que se fomente el desarrollo de normas y estándares de calidad que permitan a las empresas sacar partido de las oportunidades de la globalización.

Un mercado único plenamente operativo y más integrado, en el que esté garantizada una competencia leal y eficaz, es fundamental para garantizar un terreno de juego equitativo para las empresas españolas y para incentivar su actividad transfronteriza, especialmente la de las pymes.

El éxito del mercado interior depende en gran parte del establecimiento de un conjunto de normas coherente y efectivo que ha de venir dado por una Ley de Garantía de Unidad de Mercado, cuyo embrión es el Anteproyecto que nos ocupa.

Los beneficios no se materializarán si las normas no se aplican correctamente, si las leyes no se cumplen, si los derechos adquiridos no se respetan y garantizan, si la aplicación de las normativas resulta demasiado costosa o si se infringen las normas.

Es preciso un esfuerzo continuado para mejorar la aplicación de las leyes relativas al mercado interior. Es obviamente indispensable completar el mercado interior a través de instrumentos legislativos y ejecutivos, más coherentes, ágiles y vinculantes.

Es urgente que «el legislador», cada uno en su nivel competencial, abogue por una racionalización normativa. Se ha de legislar mejor, es decir, promulgar menos (y más simple) legislación, asegurando una implementación rápida y correcta de la existente.

En definitiva y como propugna el APLGUM, la actividad empresarial desarrollada al amparo de la normativa de cualquier territorio debería poder ejercerse, sin más exigencia o trámite adicional, en todo el territorio nacional.

Asimismo, cualquier producto o servicio producido por una empresa al amparo de cualquier normativa autonómica debería poder circular libremente, sin necesidad de modificación o trámite adicional, a través de todo el territorio nacional.

Para ello, es fundamental mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración Pública y, en este contexto, es bienvenida la propuesta del APLGUM para instaurar un Consejo de Unidad de Mercado, en el que sería deseable que se contemplase la participación de las empresas a través de sus legítimos representantes, las organizaciones empresariales, pues como demuestra el citado inventario de distorsiones de la CEOE, son sufridoras en primer término y, por tanto, conocedoras de las necesidades reales.

Las reformas económicas que necesita España han de otorgar prioridad a cuestiones como la unidad de mercado. Es el paraguas, el mínimo común denominador, bajo el que el resto de medidas han de interactuar. Medidas como, por ejemplo, el incremento de la inversión en investigación, desarrollo e innovación, que sirvan de mecanismos para potenciar a aquellas empresas que aportan valor añadido en sus productos y servicios.

De esta manera serán más competitivas en un mercado europeo e internacional en el que España ha perdido competitividad frente a otros países más productivos, entre otras cosas por tener un mercado interior deslavazado que, por un lado, entorpece la actividad empresarial y, por otro lado, desincentiva al inversor extranjero a instalarse en «una selva legislativa» anticompetitiva y claramente desfavorable para la actividad de las empresas.

Referencias bibliográficas

[1] AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS (2012): *Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas.*

[2] BUSINESSEUROPE (2012): *Single Market: The Way Forward.* Bruselas.

[3] CEOE (2012): *Inventario de las distorsiones de la unidad de mercado existentes en España. Actualización.* Madrid.

[4] COMISIÓN EUROPEA (2012): *Documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la Comunicación Política industrial en materia de seguridad - Plan de acción para una industria de la seguridad innovadora y competitiva.* Bruselas.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2013): *Cuadro de indicadores del mercado interior.* Bruselas.

[6] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): *Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado - Memoria del Análisis de Impacto Normativo.*

[7] GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): *Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.*

[8] MONTI, M. (2010): *Una nueva estrategia para el Mercado Único.*

[9] OCDE (2010): *Better Regulation in Europe: Spain.* Paris

[10] PELMANS, J. y CORREIA DE BRITO, A. (2012): *Enforcement in EU Single Market.*

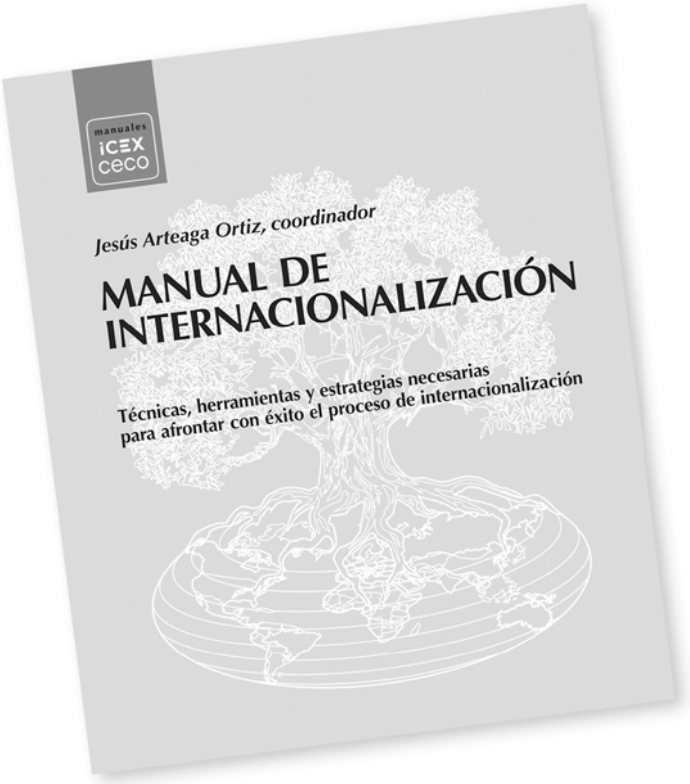
[11] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1986): *Sentencia 88/86, de 1 de julio.*

[12] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1990): *Sentencia 64/90, de 5 de abril.*

Nueva colección

manuales ICEX ceco

AMPLIAR LOS MERCADOS EXTERIORES



Este nuevo manual ICEX-CECO surge de la percepción de que la internacionalización se ha convertido en un elemento fundamental para la empresa en el actual mundo globalizado.

Esta obra se propone ofrecer un curso exhaustivo y riguroso sobre todos los aspectos que hay que considerar a la hora de iniciar, mantener o desarrollar la actividad internacional, en todas sus facetas, y aspira a convertirse en una obra de referencia en la materia en todo el ámbito de habla hispana.

664 páginas
Formato: 210 x 250 mm
PVP: 50 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-7811-744-4

Herramientas y técnicas para definir la estrategia y el marketing internacionales

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

ICEX España Exportación e Inversiones
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID – tel.: 91 349 6275/34
c.e.: libreria@icex.es – www.icex.es/publicaciones

ICEX