



**ECONOMÍA**

## **LA UNIDAD DE MERCADO: UN IMPERATIVO PARA RECUPERAR COMPETITIVIDAD**

**Análisis del coste regulatorio de la fragmentación del mercado  
para la actividad empresarial**

**Pedro M<sup>a</sup> Salafranca Sánchez-Neyra, jefe de Área del Sector Primario,  
Distribución y Consumo. Departamento de Economía de CEOE**



## El coste regulatorio de la fragmentación del mercado para la actividad empresarial

Haciendo una clasificación de urgencia de los principales problemas que sufre la economía española, la fragmentación del mercado interior ocupa, sin lugar a dudas, una de las primeras posiciones. A menudo oímos hablar, desde distintas esferas y desde una perspectiva meramente conceptual, de la necesidad de recomponer la Unidad del Mercado español. Pero ¿qué es una distorsión del mercado?, ¿cuáles son sus causas y las principales consecuencias de dicha fragmentación?

Se tiende, además, con frecuencia, a confundir el concepto de **“carga administrativa”** con el de **“distorsión de mercado”**. La carga se define como un trámite repetitivo e innecesario que implica un gasto evitable para el administrado. En sí misma, la carga genera burocracia, papeleo, retrasos y molestias para el conjunto de ciudadanos y empresas, pero no necesariamente implica una disgregación del mercado.

Las distorsiones, sin embargo, tienen un calado más profundo, pues constituyen un conjunto de obligaciones, restricciones, requisitos o exigencias que, amparadas en disposiciones emanadas de cualquier rango y Administración, dificultan notablemente, pero sobre todo de manera injustificada, la actividad económica hasta tal punto que, en muchos casos, condicionan seriamente su normal ejercicio. Hoy las empresas españolas se enfrentan a un **complejo entramado jurídico** (europeo, estatal general, estatal sectorial, autonómico y local) que tiene como consecuencia inmediata –el denominado “coste regulatorio”– un pesado lastre a la competitividad, un severo freno a la inversión y a su expansión, y un importante desincentivo a la creación de empresas y a la generación de empleo.

En los orígenes de este marco hostil hacia el desarrollo de la actividad económica hay que situar distintas causas:

**“Tomar decisiones valientes que solucionen de verdad la falta de unidad de mercado interior de nuestro país significaría aumentar la productividad en el equivalente al 4,5% del PIB”**



- En primer lugar, la existencia de una **pluralidad de legisladores**, con áreas de competencias no siempre claramente definidas, que ha dado lugar a una hiperinflación normativa que, o bien exige un sobreesfuerzo de búsqueda de la legislación aplicable y de cumplimiento, o bien desincentiva, cuando no inhibe completamente, la iniciativa empresarial.
- En segundo lugar, a esta obesidad normativa hay que añadir la **deficiente calidad regulatoria**, pues la falta de criterios económicos para legislar por parte de las distintas Administraciones Públicas ha provocado que las normas se aprueben sin respetar las alternativas regulatorias más eficaces (buenas) y eficientes (al menor coste), para sus destinatarios.
- Y finalmente, la disposición de las **Administraciones Públicas** por someterse a una **disciplina** que limite en sus normas costes y daños para las empresas y la capacidad de **coordinación** de sus respectivas competencias en favor de la Unidad de Mercado, como factor de mejora de nuestra productividad, han sido prácticamente nulas.

En definitiva, se ha legislado mucho y en diversas ocasiones mal pero, sobre todo, de espaldas a los intereses de los ciudadanos y consumidores, de las empresas y del interés general. Coloquialmente podríamos decir que es preciso someter a toda la legislación que afecta a la actividad económica a una dieta mucho más ligera, más sana y más equilibrada.

Con este punto de partida, desde las Organizaciones Empresariales hemos puesto en marcha un “observatorio” de la fragmentación del mercado (a través



**“Idénticas actividades se ven sometidas a una tributación muy dispar en función del territorio donde se realicen y sin ninguna justificación económica”**

de la recientemente creada Comisión de Mercado Interior de CEOE), siendo uno de sus principales objetivos el de identificar y evaluar, mediante la elaboración de un inventario, los problemas que afectan de manera más grave a su unidad.

Prueba de la extensión y profundidad de la dispersión, profusión y confusión legislativas es el que las **distorsiones** identificadas tengan una proyección general, tanto **vertical** (afectan a la gran mayoría de los sectores de la economía española: alimentación y bebidas, automóvil, cemento, construcción, industria farmacéutica, energía, tecnología sanitaria, arquitectura, consultoría, textil, distribución alimentaria, entidades financieras, seguros, juego, publicidad, *renting* de vehículos, servicios para la dependencia, transporte, telecomunicaciones, etc.) como **transversal** (afectan a la práctica totalidad de las áreas de actividad de las empresas: medio ambiente, protección al consumidor, etiquetado de los productos, *marketing*, seguridad industrial, autorizaciones y licencias, compras y licitaciones públicas, etc.).

Capítulo aparte merecen las distorsiones en **materia fiscal** que configuran un escenario fragmentado, desde el punto de vista económico, en la medida en 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 de la voracidad recaudatoria de las Administraciones territoriales sobre quienes se han delegado competencias regulatorias. Así, ante las necesidades derivadas del excesivo gasto de dichas Administraciones, se ha abusado del recurso a los instrumentos tributarios, en muchos casos, extralimitando las competencias otorgadas y, en otros, atendiendo, tan solo, a la función del sistema tributario como generador de recursos, olvidando que el marco fiscal no es sino una herramienta de política económica y, consecuentemente, con impacto directo en los mercados.

También es cierto que, desde un punto de vista cualitativo, no todas las distorsiones son iguales, pues su naturaleza atiende a una variada tipología:

- La causa más común de la división del mercado es la existencia de **normativas**, a escala autonómica y local, reguladoras de la misma materia que, o bien son **divergentes o contradictorias** entre sí, o bien son más exigentes que la normativa nacional (lo que sirve en una zona es “papel mojado” en el territorio vecino).
- Un segundo grupo estaría constituido por las distorsiones derivadas de la **distinta interpretación** o aplicación, por las Comunidades Autónomas y las entidades locales, de la misma normativa estatal o europea.
- Y finalmente, en un tercer grupo incluiríamos un conjunto de causas netamente **dispares** (segmentación del mercado de las compras públicas, múltiples descoordinaciones administrativas, concurrencia de la actividad del sector público con el sector privado, etc.).

Así, por poner **una serie mínima de ejemplos** muy descriptivos, es injustificable:

- Que dependiendo de la Comunidad Autónoma el mismo etiquetado de un producto alimenticio dé o no lugar a sanción.
- Que los controles a las emisiones a la atmósfera que genera una fábrica de cemento sean dispares en cada territorio.
- Que se apliquen cuatro normativas autonómicas distintas a un mismo sistema de prescripción y dispensación de un medicamento y producto sanitario.
- Que cada Comunidad Autónoma imponga obligaciones diferentes a un Sistema Integrado de Gestión de Residuos que opera en todo el ámbito nacional.
- Que las normativas autonómicas exijan niveles distintos –y más rigurosos que la legislación estatal– sobre la calidad del suministro eléctrico.

- Que cada Autonomía interprete de modo particular el concepto de “venta a pérdida” en el ámbito de la distribución comercial.
- Que cada entidad municipal con competencias en inspección de consumo exija de manera heterogénea el aseguramiento de la trazabilidad de un alimento.
- Que las bolsas de plástico de un solo uso paguen un impuesto especial exclusivamente en dos Comunidades Autónomas.
- Que la misma máquina recreativa con premio esté sometida a diecinueve matrículas, avales, guías de productos, *software*, test, certificaciones, visados, tasas administrativas, etc., todas ellas distintas según la Comunidad Autónoma.
- Que el transporte de una mercancía peligrosa esté sometido a diferentes horarios de circulación y tipos de vías autorizados en cada municipio de España.
- O que a la instalación de la misma antena de telefonía móvil le sean aplicables tantas ordenanzas urbanísticas diferentes como municipios hay en nuestro país.

La consecuencia práctica y cierta de todos estos y otros múltiples ejemplos es **un mercado disgregado, laminado y profundamente imperfecto**. Es incuestionable que la integración de España en la UE y en su principal motor, el Mercado Único, ha generado un beneficio directamente asociado al incremento de nuestras exportaciones como consecuencia de la ampliación de nuestra economía de escala. *A contrario sensu*, la compartimentación del territorio nacional en múltiples micromercados tiene profundas consecuencias negativas: pérdida de productividad, ineficiencia, freno a la inversión y a la generación de empleo y, en definitiva, falta de dinamismo y ralentización económica.

Y es que es ciertamente paradójico que mientras que en la UE se avanza desde hace veinte años hacia un Mercado Único (en 2012 se cumple el vigésimo aniversario del mismo), en España cada vez se está retrocediendo más en nuestro propio mercado interior.

**“Mientras que en la UE se avanza desde hace veinte años hacia un Mercado Único, en España cada vez se está retrocediendo más en nuestro propio mercado interior”**



De hecho los **beneficios del Mercado Único europeo** han sido indudables para nuestra economía: las exportaciones españolas a la UE-15 han pasado del 35% en 1996 al 60% en 2009, como consecuencia de la ampliación del “tamaño económico del mercado” derivada de la desaparición de numerosos costes de transacción.

### **¿Cuál es el coste real de la división del mercado?**

En 1988, la Comisión Europea encargó (en el marco del Libro Blanco del Mercado Interior de 1985) a un grupo de expertos economistas, consultores independientes e institutos de investigación autorizados, la realización de un informe sobre las consecuencias que tendría la implementación de un pleno y efectivo mercado entre los entonces doce Estados Miembros de la Unión Europea.

El resultado de aquel proyecto dio lugar al Informe “El coste de la no-Europa” (también denominado “Cecchini Report”, nombre del coordinador del mismo, Paulo Cecchini), que fue plenamente asumido y adoptado por los servicios de la Comisión en la puesta en marcha de lo que hoy conocemos como el “Single Market”. Dicho estudio es, a fecha de hoy, el trabajo más ambicioso realizado sobre la materia, y en los diferentes Estados Miembros se han extrapolado sus conclusiones a sus propias realidades nacionales.

La Comisión Europea subrayó que el estudio “no solo considera el pesado coste que pagamos como consecuencia de la fragmentación de la economía co-



**“La Unidad de Mercado no constituye una mera demanda empresarial, sino un imperativo económico derivado de la inexcusable exigencia de recuperar competitividad y productividad”**

munitaria en doce mercados distintos: cuantifica también el valor de las inmensas oportunidades que la perfección del Mercado Interior abrirá para el crecimiento, la creación de empleo, el aprovechamiento de las economías de escala, la mejora de la productividad y eficiencia, la mayor competencia, la innovación tecnológica, la movilidad empresarial y profesional, la estabilidad de precios y libertad de elección de los consumidores”.

El estudio concluía que, de saber aprovechar plenamente las ventajas derivadas del significativo ahorro de costes y la generación de mayores beneficios como consecuencia de la culminación de un mercado perfectamente integrado y unido, la Unión Europea vería incrementado su PIB en un 4,5% adicional. Si mediante un ejercicio de ensayo, puramente hipotético –pero doctrinalmente aceptable tomando las debidas cautelas– extrapoláramos los resultados del “Informe Cecchini” a nuestro mercado interior español, estaríamos estimando un crecimiento potencial de nuestra economía de entorno a los 45.000 millones de euros.

Desde la propia Comisión de Mercado Interior de la CEOE, y siguiendo la senda marcada, queremos sumar a dichos cálculos nuevas variables basándonos en la información de todos los sectores representados en la misma.

### **La recomposición de nuestro mercado interior: ahora o nunca. Alternativas**

Sorprende también descubrir, por sus similitudes con la compartimentación actual del mercado español, los principales obstáculos que el “Informe Cecchini”

citaba para acometer la ardua tarea de la construcción del Mercado Único europeo: “El **desafío es tanto político, como social y económico**. Culminar este ejercicio requiere cambios que afectarán a posiciones de privilegio de distintos países, regiones, empresas y trabajadores. El camino hacia la integración de mercado, a pesar de estar pavimentado de buenas intenciones, está plagado de decisiones difíciles más que de cómodas opciones”.

En el caso de España, la excesiva regulación de la actividad económica es, como hemos señalado, más allá de una percepción común entre las empresas, una realidad incuestionable y cuantificable; por eso, la Unidad de Mercado no constituye una mera demanda empresarial, sino un imperativo económico derivado de la inexcusable exigencia de recuperar competitividad y productividad.

Este esfuerzo del conjunto de las Organizaciones Empresariales por poner en evidencia las múltiples consecuencias negativas derivadas de la fragmentación del mercado, persigue como objetivo primordial justificar la necesidad de una acción urgente de gobierno para resolverla. Existe un amplio consenso entre el mundo empresarial de que si existe un momento apropiado para emprender esta profunda reforma, este es hoy. Es necesario reconocer que la extraordinaria y delicada coyuntura económica, así como la aritmética parlamentaria nacional y autonómica soplan a favor de recomponer el complejo y delicado puzzle que constituye el marco normativo que regula la actividad económica.

¿Y cuáles son las soluciones? El mundo empresarial coincide en señalar que la Unidad de Mercado requiere poner en marcha, con celeridad, todos los mecanismos legislativos e institucionales precisos para propiciar un marco jurídico más seguro, más sencillo, más homogéneo y mucho más ordenado que en lugar de entorpecer la actividad económica, la impulse y favorezca (en beneficio de los consumidores). Desde las Organizaciones Empresariales se sugiere la adopción de distintas medidas que bien pueden ser, entre sí, complementarias.

En primer lugar, siempre que se aborda esta cuestión, se plantea la necesidad de una reforma constitucional, aun asumiendo no solo las dificultades prácticas que ello plantea, sino la posibilidad de que dicha reforma –al afectar a asuntos de tanto calado político como la estructura territorial de España– no se centrara solo en el impulso de la actividad empresarial, sino en abordar otros debates como, por ejemplo, el de la sostenibilidad fiscal o la igualdad de derechos de los ciudadanos. A este respecto, conviene recordar que la Carta Magna ya proclama en diversos de artículos tanto “la defensa de la productividad” (Art. 38), “la libre circulación de bienes en todo el territorio español” (Art. 139), como la competencia del Estado para “dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general” (Art. 150.3).

La justificación de la reforma se fundamenta en la evidencia de que la mera proclamación de dichos principios no ha ido acompañada ni de los mecanismos necesarios de garantía ni, en consecuencia, de la aplicación efectiva de los mismos. En cualquier caso, una hipotética reforma constitucional no pasaría tanto por modificar o limitar el vigente esquema constitucional de distribución de competencias, como por adoptar las medidas eficaces para coordinarlas adecuadamente en favor de la productividad, de modo que todos los poderes públicos, de modo imperativo y efectivo, promuevan, protejan y preserven la Unidad de Mercado.

Existen además dos principios básicos (en la parte que nos ocupa) constitucionalmente protegidos:

- La libre circulación de trabajadores, bienes y servicios en el territorio nacional.
- La igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de derechos y posiciones jurídicas de las empresas.

**“La Unidad de Mercado requiere un marco jurídico más seguro, más sencillo, más homogéneo y mucho más ordenado que en lugar de entorpecer la actividad económica, la impulse y favorezca”**



Al conculcarse estos principios es cuando se produce una **ruptura de la Unidad de Mercado**.

En cualquier caso, y siendo conscientes de lo que supone a todos los niveles una solución de tan amplio calado, consideramos prioritaria la aprobación de una Ley de Garantía de la Unidad de Mercado que establezca los principios rectores para asegurar la libre circulación de bienes, prestación de servicios y factores de producción a lo largo del territorio nacional: eficiencia, proporcionalidad y coordinación normativa entre todas las Administraciones Públicas.

Esta Ley debería, a nuestro juicio, contemplar fundamentalmente dos objetivos:

- **Evitar “ex ante” la incorporación de nuevas distorsiones** mediante la tramitación de disposiciones legislativas de las Comunidades Autónomas que entrañen un riesgo potencial para generar fracturas de mercado adicionales. A estos efectos, se podría imponer la obligación de que las Memorias de Análisis de Impacto Normativo que acompañan a tales disposiciones incluyeran un capítulo específico, desde la óptica de su posible afectación a la libre circulación de bienes y servicios en territorio español. Asimismo, la emisión de un informe vinculante sobre este capítulo por parte de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, recientemente anunciada por el Gobierno en Consejo de Ministros, añadiría un control reforzado que contribuiría a asegurar la aplicación de los principios mencionados, así como la coherencia y conformidad de las normativas autonómicas con la preservación de la Unidad de Mercado.



**“Es imprescindible que cualquier producto o servicio producido en cualquier Comunidad Autónoma pueda circular libremente, sin más requisito, trámite o exigencia adicional, a través del territorio nacional”**

- **Eliminar “ex post” las distorsiones ya existentes.** Para esta segunda tarea es necesario contar con una “unidad administrativa”, incardinada en el seno de la Administración General del Estado (Secretaría de Estado de Economía o Secretaría de Estado de Comercio), que desarrolle las funciones de un “Servicio de Vigilancia de la Unidad de Mercado” (al estilo de una “ventanilla única de la Unidad de Mercado”). Esta unidad, dotada de las competencias y recursos humanos y materiales necesarios, bien de oficio o a instancia de parte, tendría como principales funciones las de identificación, evaluación y remoción de la casuística individual de las distorsiones que segmentan España en múltiples mercados.

Adicionalmente, esta Ley de Garantía de la Unidad de Mercado podría contemplar otros instrumentos, de diversa naturaleza, que serían ciertamente muy útiles para ordenar, clarificar, simplificar y aligerar el marco regulador de la actividad económica. Así, es preciso adoptar, en el mismo sentido que las Directivas comunitarias, disposiciones de aproximación de las legislaciones de las Comunidades Autónomas. Estas normas deben proporcionar coherencia al conjunto normativo y producir un efecto equivalente pero más inmediato y profundo, sobre todo nuestro tejido productivo, que el que persiguen las normas comunitarias en el Mercado Único.

Asimismo, es imprescindible que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado asegure la plena aplicación de los principios de **“legislación de origen”** y **“licencia única”**, de modo que cualquier producto o servicio producido en cualquier Comunidad Autónoma pueda circular libremente, sin más requisito, trámite o exigencia adicional, a través del territorio nacional. En esta misma línea, se debe

imponer el principio de reconocimiento mutuo y homologación de actos administrativos entre las distintas Comunidades Autónomas, semejante al principio que se aplica en el seno de la Unión Europea con respecto a las normativas y actos de los Estados Miembros.

Otro instrumento, más de técnica legislativa que jurídico, y que contribuiría a proporcionar coherencia al marco regulador, es el de dotar a la legislación básica estatal de su máxima amplitud y extensión, de modo que el espacio para las posibles divergencias y discrepancias entre los desarrollos reglamentarios autonómicos quede reducido a la menor expresión.

Además, se debe velar porque en el proceso de trasposición de las Directivas comunitarias al ordenamiento jurídico español se escojan, entre todas las alternativas regulatorias posibles, aquellas que impliquen las soluciones más eficientes desde el punto de vista empresarial y que sean menos restrictivas del ejercicio de la actividad económica. De hecho, sería precisa una revisión exhaustiva de la trasposición de la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento jurídico, ya que la misma no se desarrolló con todo su potencial.

Otros mecanismos como la creación y mantenimiento de repositorios “*on line*” de bases de datos o repertorios normativos –con frecuencia, el simple ejercicio de búsqueda de la legislación aplicable exige un coste/esfuerzo desproporcionado para las empresas– o la promoción de la elaboración y aplicación, entre las entidades municipales, de “códigos de buen gobierno” –la Federación Española de Municipios y Provincias puede jugar un papel importante a este respecto– podrían constituir herramientas también útiles al servicio de la Unidad de Mercado.

Por otra parte, se revela necesario profundizar en los mecanismos institucionales encargados de vigilar y preservar la Unidad de Mercado, pues se debe realizar el **máximo esfuerzo de coordinación** previa entre todas las Administraciones

Públicas competentes en una misma materia. Entre estos mecanismos es importante contar con la colaboración público-privada en el ámbito de la vigilancia de la Unidad de Mercado. Parece sensato contar con la opinión de los destinatarios de las normas, tanto en la fase de aprobación como en la de posterior aplicación, dado que son las empresas las principales damnificadas por la falta de coordinación administrativa y son las primeras en identificar los problemas derivados de esta.

En este sentido, desde las Organizaciones Empresariales hemos propuesto al Gobierno la creación de:

- Una **Comisión Interministerial-Empresarial de Unidad de Mercado** que asegure la coherencia normativa entre los distintos departamentos.
- Una **Comisión Interterritorial-Empresarial de Unidad de Mercado** que mantenga el mismo nivel de coherencia en los ámbitos autonómico y municipal.

Sumado a ello, también se hace necesaria una **política de comunicación a la sociedad civil** ya que, aunque se trata de una cuestión cada vez más madura entre la opinión pública, es necesario hacer pedagogía al respecto, explicando el concepto de “ruptura de la Unidad de Mercado” junto a símbolos paradigmáticos que sean fácilmente perceptibles por el conjunto de la ciudadanía (que debe ser capaz de advertir las consecuencias positivas tanto para la productividad nacional como para su propia economía doméstica).

## Conclusiones

En definitiva, el Gobierno de España debe adoptar una estrategia global, valiente y decidida, aunque buscando el mayor de los consensos políticos y territoriales, que debe conducir a aprovechar la inmensa oportunidad que representa la recomposición del mercado español de bienes y servicios.

**“El Gobierno debe adoptar una estrategia global, valiente y decidida, buscando el mayor de los consensos políticos y territoriales, para aprovechar la recomposición del mercado español de bienes y servicios”**



Esta estrategia de fortalecimiento de la Unidad de Mercado y de reducción del coste de la regulación para incrementar nuestra productividad, impulsar la competitividad, la inversión y la creación de empleo, no tiene otra justificación distinta que la de responder al interés general: ciudadanos, trabajadores y empresas.

En todo caso, de no ser políticamente posible la realización de esta urgente reforma, al menos es exigible la plena cooperación del Estado y de las Comunidades Autónomas para que esa Unidad de Mercado llegue de la mano de algo tan sencillo como es la actuación de los poderes públicos que, en beneficio de todos, deben abandonar sus posicionamientos territoriales, dejando de hacernos creer que su Comunidad Autónoma es tan singular que merece un tratamiento para sus empresas diferente de las del resto del país.

Lo que sí parece evidente es que España no puede ir contra el signo de los tiempos. Si la Unión Europea es capaz de caminar, a pasos de gigante, hacia un Mercado Único cada vez más integrado y perfecto, carece de todo sentido que España se convierta en un espacio, cada vez, más disgregado e imperfecto.