

POLÍTICA ECONÓMICA Y MEDIDAS DE LIBERALIZACIÓN

Luis de Guindos Jurado(*)

El pasado 23 de junio, el Gobierno aprobó un conjunto de medidas de introducción de competencia y liberalización de la actividad en diversos sectores de la economía española. Con ello se persigue crear el marco adecuado para continuar avanzando en el proceso de convergencia en renta y empleo con los países más desarrollados de la Unión Europea. Este objetivo ha presidido asimismo la política económica desarrollada en los últimos años, por lo que se mantiene la línea ya emprendida de liberalización y flexibilización de la economía española.

En este sentido, es preciso destacar el cambio que ha supuesto nuestra incorporación a la moneda única para marco de actuación de la política económica española. Así, se ha trasladado al Banco Central Europeo el diseño de la política monetaria y se ha perdido el tipo de cambio como instrumento de ganancia de competitividad nominal. De esta forma, la política fiscal ha quedado como instrumento único de regulación de la demanda agregada, sometida, además, a los compromisos adquiridos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este nuevo marco, las políticas de oferta se configuran como elementos esenciales para la consecución del objetivo último de avanzar en la convergencia real. A ello se suma el hecho de que el único mecanismo restante para asegurar ganancias de competitividad es una evolución de los costes unitarios de producción mejor que la que se produzca en los países de nuestro entorno. En consecuencia, junto a una adecuada evolución salarial, es preciso contar con unos mercados eficientes que formen sus precios adecuadamente. Así, se dotará a la oferta de la flexibilidad necesaria para responder a los impulsos de la demanda sin originar desequilibrios macroeconómicos que puedan poner en peligro la senda de crecimiento estable y generador de empleo que vie-

ne caracterizando a la economía española en los últimos años.

Precisamente para garantizar la perdurabilidad de ese proceso de crecimiento, era necesario adoptar medidas que aumentaran la capacidad productiva potencial de la economía española, especialmente en una coyuntura de fuerte crecimiento de la demanda agregada. Se trata, por tanto, de consolidar los avances experimentados por el crecimiento potencial de nuestra economía, promoviendo el surgimiento de nuevas oportunidades de inversión y empleo que, en última instancia, redunden en mejoras adicionales en el ámbito de la convergencia real.

Asimismo, las medidas adoptadas deben enmarcarse en el cumplimiento de las conclusiones de la reciente Cumbre de Lisboa, en la que se otorgó a las reformas estructurales un papel predominante para garantizar un crecimiento robusto y sostenido de las economías europeas y se destacó su relevancia en aras de acceder a la denominada "sociedad del conocimiento". El seguimiento de estas conclusiones precisaba establecer condiciones competitivas en mercados esenciales para el conjunto de la actividad económica, promoviendo así la incorporación de nuevas tecnologías e incentivando el acceso generalizado de nuestra población a la citada sociedad del conocimiento.

En este contexto han de inscribirse las medidas estructurales adoptadas, que permiten que una serie de sectores de actividad, que producen cerca del 30 por 100 de los *inputs* de las empresas españolas, determinen sus precios y las condiciones de su oferta en mercados con un elevado nivel de competencia. Asimismo, en el conjunto de decisiones tomadas se incluyen medidas de naturaleza fiscal, destinadas a mejorar el tratamiento de las pymes, de los esfuerzos de internacionalización e in-

corporación de tecnología por parte de las empresas españolas y del ahorro privado a largo plazo. Por último, se han aprobado medidas de contención del gasto sanitario público y de racionalización del uso de los medicamentos.

A continuación se realiza una breve exposición de las características fundamentales de las medidas adoptadas.

1. Medidas relativas a los mercados energéticos

En el conjunto de medidas que afectan al sector de la energía cabe distinguir entre dos tipos de decisiones: por una parte, las que contribuyen a una mayor separación entre los propietarios de las infraestructuras y los operadores o comercializadores; por otra parte, las que establecen límites adicionales a la capacidad de actuación de los operadores dominantes que, en muchas ocasiones, han adquirido tal condición por haber sido monopolios en el pasado.

— *Separación entre propietarios de la infraestructura y operadores:* se pretende establecer una separación clara entre la propiedad de la infraestructura y la condición de operador o comercializador, evitando de esta forma la aparición de situaciones discriminatorias que puedan falsear las condiciones competitivas en estos mercados. Ésta es la finalidad de las decisiones tomadas de establecimiento de límites específicos en la propiedad de redes de transporte de hidrocarburos líquidos (Compañía Logística de Hidrocarburos) o gaseosos (ENAGAS).

En el primer caso, se ha fijado en el 25 por 100 el límite máximo de participación de una entidad física o jurídica en el capital de CLH, estableciendo, asimismo, un límite conjunto del 45 por 100 para los accionistas que tengan capacidad de refino en España. En el segundo caso, ningún grupo de personas físicas o jurídicas podrá poseer o adquirir una participación superior al 35 por 100 del capital de ENAGAS.

— *Establecimiento de límites a la capacidad de actuación de los operadores dominantes:* entre este tipo de medidas se encuentran las restricciones impuestas en el sector de distribución de gasolina al por menor, la generación eléctrica o el gas natural.

- En la distribución de hidrocarburos líquidos se establece que los operadores al por mayor que detentan más de un determinado porcentaje (30 por 100 o 15 por 100) de las gasolineras instaladas no podrán aumentar el número de dichas instalaciones hasta que haya transcurrido un determinado periodo de tiempo (cinco o tres años).

- En el sector de hidrocarburos gaseosos se asigna un 25 por ciento del gas procedente de Argelia a través del gaseoducto del Magreb a comercializadores para su venta a consumidores cualificados. Además, a partir de enero de 2003 ningún operador podrá aportar más del 70 por cien del gas natural consumido en España. Por otra parte, se reduce el periodo de exclusividad de los distribuidores de gas autorizados en una zona geográfica.

- Respecto al sector eléctrico, las empresas cuya capacidad instalada suponga más de un determinado porcentaje (40 por 100 o entre el 20 y el 40 por 100) del total peninsular no podrán incrementar dicha capacidad instalada en un plazo de tiempo (cinco y tres años respectivamente).

Con las medidas de esta naturaleza, se pretende que los operadores no dominantes o los nuevos entrantes puedan disfrutar de unas condiciones de competencia más equilibradas, de manera que se alcance un marco de concurrencia más adecuado que el existente actualmente. Además, estas medidas se ven reforzadas por el fuerte crecimiento que la demanda de dichos sectores está experimentando y por el adelantamiento de los calendarios de liberalización de estos mercados en relación con la posibilidad de elegir suministrador por parte de los usuarios.

2. Medidas relativas al sector de las telecomunicaciones

Las medidas aprobadas por el Gobierno en este sector persiguen incrementar sustancialmente la competencia en el mercado de la telefonía fija local y de telefonía móvil.

Por una parte, se han aumentado las exigencias impuestas a los operadores dominantes para suministrar información contable a la Administración, como vía para dotar de mayor

transparencia al proceso de formación de los precios que cobran los operadores dominantes al resto de operadores por la utilización de redes, tanto en telefonía fija como móvil.

Por otra parte, en el caso de las medidas que afectan a la telefonía fija, éstas se concentran en el segmento de la telefonía local, por ser el elemento clave para el desarrollo de nuevas iniciativas y servicios en el ámbito de la Sociedad de la Información. Así, se ha tratado de instaurar un entorno más favorable a la competencia en el medio plazo a través de la obligación del operador dominante de implantar los mecanismos necesarios para garantizar la selección de operador en llamadas locales y se ha fijado enero de 2001 como fecha límite para la apertura del bucle de abonado. A corto plazo, se han aprobado descuentos aplicables a las comunicaciones locales, entre los que destaca como novedad el establecimiento de una tarifa plana para las conexiones con internet.

El compromiso explícito de que estas reducciones de tarifas del operador dominante se verán acompañadas por una revisión de los precios de interconexión a la red del mismo, es la garantía necesaria para asegurar que la competencia entre operadores se producirá en términos de igualdad de oportunidades.

Finalmente, estas medidas se verán reforzadas con las propuestas que surjan del análisis que realizará la Administración antes del 31 de octubre de este año para tratar de incrementar el grado de competencia en el segmento de comunicaciones móviles.

3. Medidas relativas al suelo

El fuerte ritmo de actividad que viene desarrollando el sector inmobiliario unido a la escasez de suelo urbanizable, han generado importantes aumentos en el precio del suelo y de la vivienda. Como respuesta a esta situación, se han aprobado una serie de medidas tendentes en el corto plazo a ampliar la oferta de suelo corrigiendo los puntos de rigidez de la actual normativa.

Por una parte, se elimina la discrecionalidad administrativa de los municipios a la hora de clasificar el suelo como no urbanizable. Por otra, se añade una mayor flexibilidad y agilidad

en la transformación y gestión del suelo, ya que se amplían las posibilidades para transformar el suelo urbanizable, permitiendo que lo hagan, además de los propietarios y la Administración competente, otras Administraciones Públicas distintas de las que tengan la competencia para aprobar el planeamiento de desarrollo. También se regula el silencio administrativo positivo en materia de planeamiento urbanístico de desarrollo, estableciendo un plazo máximo de seis meses desde la presentación, o el que marque la legislación autonómica, para entender que se ha producido la aprobación definitiva del mismo.

Finalmente, se clarifica la situación actual del ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria, que se encontraba afectada por la falta de una jurisprudencia unánime que reconociera que dicha actividad no está reservada a ningún colectivo singular de profesionales.

4. Defensa de la competencia

Por un lado, se han introducido modificaciones de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia en lo relativo al control de las concentraciones económicas, y, por otro se establecen limitaciones a la participación de un accionista en más de un operador principal de mercados en proceso de liberalización.

— *Suspensión de la ejecución de la operación de concentración y reducción de los plazos de tramitación del expediente:* dada la proliferación y trascendencia de las operaciones de concentración empresarial, y para equipararnos con las normativas de los países más avanzados, era preciso reforzar los mecanismos de control de las concentraciones. En consecuencia, se establece que cualquier operación de concentración (fusión, creación de una empresa en común concentrativa o toma de control) que supere determinados umbrales y que, por tanto, deba ser obligatoriamente notificada al Servicio de Defensa de la Competencia, no podrá llevarse a efecto hasta que no se autorice de forma expresa o tácita.

En el caso particular de las ofertas públicas de adquisición de acciones admitidas a negociación, una vez autorizada la oferta por la CNMV, no se publicarán los anuncios relativos a la misma ni comenzará el plazo de acepta-

ción hasta que no se produzca la autorización tácita o expresa.

En coherencia con el establecimiento de la suspensión de las operaciones de concentración, se han reducido los plazos para la resolución de los expedientes de un máximo de 7 meses hasta 4 meses.

— *Limitación de la participación en más de un operador principal:* se extiende la doctrina aplicada en las recientes fusiones bancarias, poniendo limitaciones a la participación de un mismo accionista en más de un operador principal de determinados mercados (eléctrico, hidrocarburos y telefonía). En concreto, un mismo accionista no podrá tener representación en el Consejo de Administración de más de un operador. Tampoco podrá, cuando su participación supere el 3 por 100 en dos o más operadores, ejercer los derechos de voto correspondientes al exceso respecto de dicho porcentaje en más de una sociedad, salvo cuando lo autoricen expresamente los órganos reguladores sectoriales competentes por no existir riesgo de coordinación de comportamientos estratégicos o de intercambio de información estratégica entre los operadores.

5. Otras medidas estructurales

— *Fe pública:* se ha introducido la posibilidad de que los notarios puedan aplicar descuentos de hasta el 10 por 100 en los aranceles que tienen establecidos por la prestación de sus servicios, liberalizándose además el arancel para los documentos con cuantía que exceda de mil millones de pesetas. En el caso de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles se introducen diversas reducciones en sus aranceles (5 por 100 con carácter general y 15 por 100 para determinadas operaciones previstas en la legislación urbanística). Asimismo, se establece un máximo absoluto en los aranceles por operación exigibles por estos fedatarios públicos. Por último, se amplía el ámbito de aplicación de las reducciones arancelarias del 50 por 100 previstas en la Ley de medidas urgentes de apoyo a la vivienda.

— *Libros de texto:* con el objeto de aumentar el grado de competencia en el sector, se liberaliza totalmente el descuento que los librerías o distribuidores minoristas pueden hacer

sobre el precio de venta al público fijado por el editor o el importador, de 12 por 100.

— *Colegios Profesionales:* se profundiza en la liberalización que supuso el principio de colegiación única recogido en la reforma de 1997, eliminando la posibilidad de que los Colegios establezcan normas de habilitación y condiciones económicas a los profesionales que quieran ejercer en su territorio y están colegiados en otro.

— *Sistema financiero:* en el marco del sistema financiero, por una parte, se pretende aumentar la transparencia en la información que las entidades financieras proporcionan a sus clientes de préstamos hipotecarios, obligándoles a que hagan constar en sus folletos informativos el derecho del prestatario para elegir o negociar con la entidad prestamista, las personas, físicas o jurídicas, que se encargarán de la tasación, gestoría, fe pública y, en su caso, del aseguramiento.

Por otra parte, se han reducido los límites máximos de las comisiones de gestión que pueden percibir las gestoras de Fondos de Inversión Mobiliaria y de Fondos de Inversión en Activos del Mercado Monetario.

— *Tabacos:* con el objeto de profundizar en la liberalización de la distribución al por mayor de tabaco, se elimina, como requisito para obtener la licencia de distribuidor mayorista la obligación de disponer de medios de transportes exclusivos para el tabaco y se limita el deber de los fabricantes de garantizar la llegada de sus productos a todo el territorio de Estado a los casos en que exista demanda de los mismos.

— *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales:* en este ámbito se incrementa la capacidad de estas entidades de controlar desde el punto de vista médico los procesos de incapacidad temporal de sus afiliados.

— *Inspección Técnica de Vehículos:* con el objetivo de incrementar la competencia en este sector se introduce un sistema de autorizaciones (en vez del actual de concesiones) y se establece que las tarifas son máximas.

— *Transporte por carretera:* para aumentar

la competencia del sector de servicios públicos regulares de transporte de viajeros por carretera, sometido a un régimen de concesión, se ha reducido en un 25 por 100 el plazo de otorgamiento de las concesiones, que ha quedado establecido en un mínimo de 6 y un máximo de 15 años.

— *Comercio interior*: en esta materia se han adoptado una serie de medidas de reforma con el objeto de flexibilizar la legislación de horarios comerciales. Así, se amplía a 90 horas semanales el número de horas mínimas semanales de apertura para todos los comercios. Al mismo tiempo, se liberaliza plenamente la determinación de los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional los pequeños comercios, así como aquellos establecimientos comerciales que, distintos de los anteriores, tengan una superficie útil de exposición y venta al público inferior a 300 metros cuadrados. En este mismo contexto, se aumenta gradualmente el número de domingos y festivos en los que los comercios de más de 300 metros cuadrados podrán permanecer abiertos al público, pasando de los ocho actuales hasta doce en el 2004, con un incremento de uno por año.

6. Medidas relativas al sector farmacéutico

Las medidas adoptadas para la contención del gasto farmacéutico público y la racionalización del uso de los medicamentos persiguen mejorar el aprovechamiento de los recursos existentes, promover el uso de los denominados medicamentos genéricos e introducir la posibilidad de reducir los precios finales de determinados productos.

Para ello, se han modificados los márgenes de las oficinas de farmacia en diversos sentidos: en primer lugar, se establece un máximo absoluto en dichos márgenes; en segundo lugar, se amplía en cinco puntos porcentuales el margen de las oficinas de farmacia en los medicamentos genéricos; en tercer lugar, se considera máximo el precio de las especialidades farmacéuticas publicitarias, permitiendo la aplicación de descuentos de hasta el 10 por 100; en cuarto y último lugar, se establece un nuevo sistema de cálculo de los márgenes de las farmacias en la dispensación de medicamentos financiados con fondos públicos.

Asimismo, se fija un máximo de absoluto para el margen obtenido por los almacenes farmacéuticos en la distribución de medicamentos de uso humano.

7. Medidas fiscales

Los ejes principales en este ámbito son los siguientes: fomentar la actividad de las PYMEs y las empresas innovadoras; avanzar en la línea de eliminación de distorsiones en la asignación de los recursos financieros, estimulando el ahorro a largo plazo y la inversión y, finalmente, apoyar de forma decidida las iniciativas de internacionalización de las empresas españolas.

— *En apoyo de las PYMEs* se amplía el ámbito de aplicación del régimen especial de las empresas de reducida dimensión en el Impuesto sobre Sociedades y se incentiva la reinversión y se presta especial atención al fomento del uso de nuevas tecnologías en este tipo de empresas.

— El segundo de los ejes de la presente reforma fiscal está orientado a *mejorar la tributación del ahorro*, reforzando los sistemas complementarios de previsión social. En primer lugar, se elevan los límites de reducción en la base imponible del IRPF por aportaciones a planes de pensiones, se extiende el régimen fiscal de los mismos a los cónyuges que cumplan determinadas condiciones y se presta especial atención a la edad de los participantes en estos instrumentos de ahorro y a las personas con algún tipo de minusvalía. Por otra parte, se mejora la tributación de los seguros de vida.

Asimismo, se modifica el tratamiento en el IRPF de las ganancias y pérdidas patrimoniales reduciendo a un año el plazo de mantenimiento de las inversiones a los efectos de conseguir la aplicación del gravamen previsto para este tipo de rentas, y fijando un tipo impositivo del 18 por 100 (frente al 20 por 100 actual). Por último, en coherencia con el nuevo tipo de gravamen, se rebaja al 18 por 100 el porcentaje de retención aplicable a las rentas obtenidas como consecuencia de las transmisiones o reembolsos de acciones o participaciones en instituciones de inversión colectiva.

— El último de los ejes de la reforma fiscal contenida en el Real Decreto-Ley, es el que in-

cide en el apoyo a la internacionalización de la empresa española. Para ello se introducen mecanismos adicionales para evitar la doble imposición internacional, se declaran exentas determinadas rentas, siempre que cumplan ciertos requisitos, se establece un nuevo régimen para las entidades de tenencia de valores extranjeros y se mejora el régimen fiscal de trabajadores desplazados al exterior.

En definitiva, el paquete de medidas de liberalización adoptado a finales del pasado mes de junio permite dar un paso trascendental en uno de los tres pilares básicos de la política económica del Gobierno, como es avanzar en la introducción de competencia en los mercados de productos. El segundo viene dado por la aceleración del proceso de consolidación

fiscal en relación con las previsiones inicialmente incluidas en la Actualización del Programa de Estabilidad. La tercera línea de actuación es, sin duda, el proceso de modernización y mejora del mercado de trabajo, que en estos momentos está siendo debatido por los agentes sociales. La combinación de estas tres actuaciones permitirá asegurar un crecimiento sin desequilibrios en la economía española, facilitando en última instancia la convergencia de renta y empleo con la media europea.

NOTA

(*) Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia.