

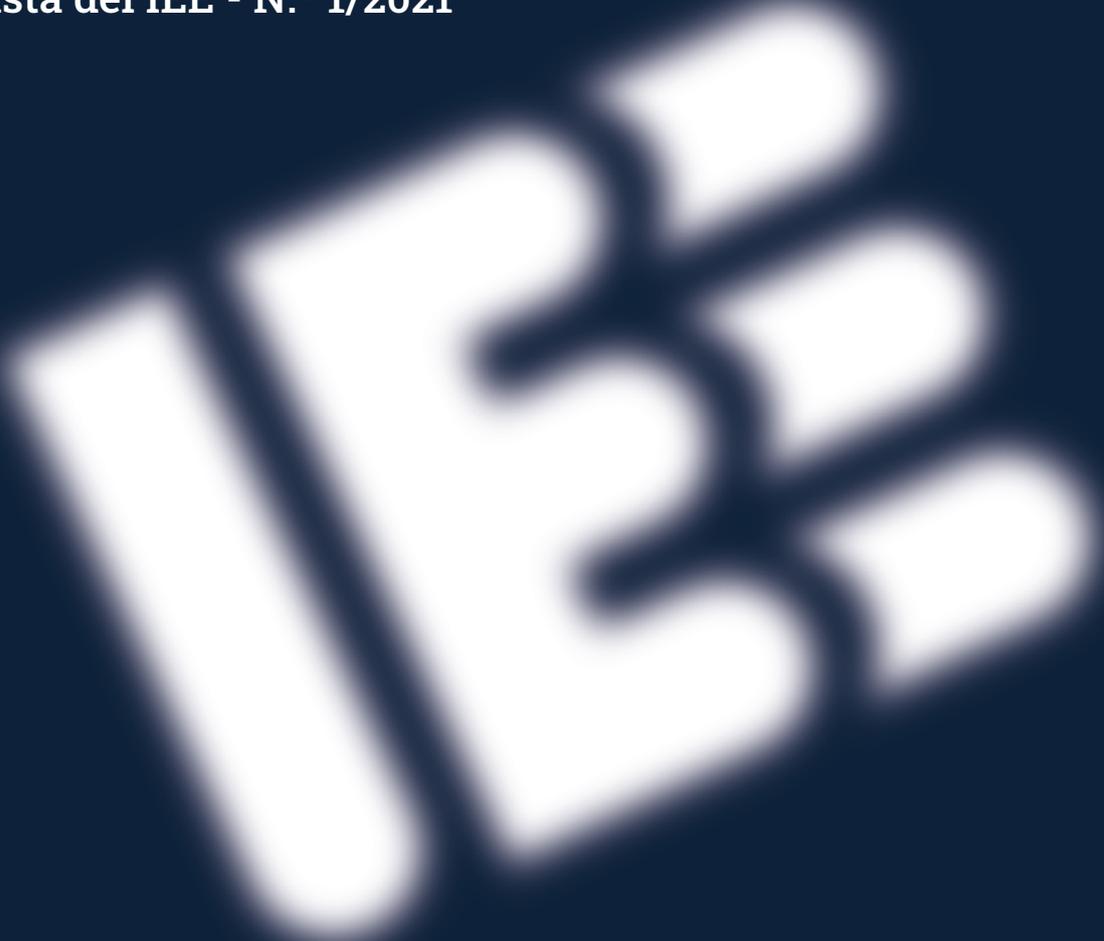
INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS



**INFORME SOBRE REGULACIÓN INTELIGENTE 2021**

# **Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica**

Revista del IEE - N.º 1/2021



INFORME SOBRE  
REGULACIÓN INTELIGENTE 2021

# Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica

**Director de la Revista del IEE:**

Gregorio Izquierdo Llanes

**Asesor Científico de la Revista del IEE:**

Juergen B. Donges

**Consejo de Redacción de la Revista del IEE:**

Carlos Ruiz Fonseca

Erica Alonso Alba

José M.ª Pérez de Tudela Vázquez

*El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos publicados en esta Revista. Las opiniones y valoraciones son de los autores sin que en ningún momento estas se correspondan con cualquiera de las otras instituciones que participan en la publicación.*

© 2021 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid

Tel.: 917 820 580

[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

© 2021 IEE, *Estudio Introductorio* - INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, *Adaptabilidad, flexibilidad y buenas prácticas regulatorias*, Gregorio Izquierdo Llanes y Carlos Ruiz Fonseca - INSTITUTO JUAN DE MARIANA, *Facilidad para hacer negocios en España y propuestas de mejora*, Santiago Calvo - FUNDACIÓN CIVISMO, *Estudio del precio del alquiler en España: análisis de la evidencia empírica disponible y propuestas de política pública*, Francisco Cabrillo Rodríguez y Alberto Gómez Hernández - INSTITUTO OSTROM, *La regulación del suelo en España y su impacto en la competitividad empresarial. Una propuesta de reforma*, Roger Medina, Anna Carlero, Joan Rabascall Costa y Pau Vila - FUNDACIÓN PARA EL AVANCE DE LA LIBERTAD, *Sanidad en libertad. Cuarenta propuestas para la (des)regulación del sector sanitario*, Juan Pina

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

[gallego@dg-gallego.com](mailto:gallego@dg-gallego.com)

ISSN: 0210-9565

Depósito Legal: M. 8.715-1980

Edición: Febrero 2021

*La Revista del Instituto de Estudios Económicos está incluida en la base de datos ISOC, producida por el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC)*

Documento digital PDF

# ÍNDICE

## **ESTUDIO INTRODUCTORIO .....6**

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

### **ADAPTABILIDAD, FLEXIBILIDAD Y BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS .....14**

Gregorio Izquierdo Llanes y Carlos Ruiz Fonseca

1. Introducción ..... 15
  2. La regulación económica: la necesidad de equilibrar intereses contrapuestos..... 15
  3. La evidencia empírica entre la calidad regulatoria y el desarrollo económico ..... 17
  4. Los principios de las buenas prácticas regulatorias ..... 25
- Referencias bibliográficas..... 26

INSTITUTO JUAN DE MARIANA

### **FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE MEJORA ..... 30**

Santiago Calvo

1. Introducción: regulación inteligente y facilidad para hacer negocios..... 31
  2. Situación de España..... 32
  3. Propuestas de mejora de la calidad normativa ..... 42
  4. Conclusiones y recomendaciones de política pública..... 43
- Referencias bibliográficas..... 44

FUNDACIÓN CIVISMO

### **ESTUDIO DEL PRECIO DEL ALQUILER EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA DISPONIBLE Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA .....45**

Francisco Cabrillo Rodríguez y Alberto Gómez Hernández

1. Introducción ..... 46
  2. El mercado del alquiler de vivienda en España y su evolución reciente ..... 47
  3. Teoría económica y precio máximo del alquiler ..... 51
  4. Evidencia empírica sobre el control de alquileres..... 54
  5. Conclusiones ..... 56
  6. Propuestas alternativas de política pública..... 57
- Referencias bibliográficas..... 59



INSTITUTO OSTROM

**LA REGULACIÓN DEL SUELO EN ESPAÑA Y SU IMPACTO EN LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL. UNA PROPUESTA DE REFORMA..... 63**

**Roger Medina, Anna Carlero, Joan Rabascall Costa y Pau Vila**

1. Contexto jurídico. Legislación básica y distribución de competencias.....	64
2. La importancia del suelo en la competitividad de la economía española.....	66
3. Barreras regulatorias que restringen la competencia.....	68
4. Lecciones de Elinor Ostrom. Un enfoque policéntrico al urbanismo .....	70
5. Conclusiones y recomendaciones de política pública.....	72
Referencias bibliográficas.....	74

FUNDACIÓN PARA EL AVANCE DE LA LIBERTAD

**SANIDAD EN LIBERTAD. CUARENTA PROPUESTAS PARA LA (DES)REGULACIÓN DEL SECTOR SANITARIO ..... 76**

**Juan Pina**

1. Introducción .....	77
2. (Des)regulación de la fiscalidad sanitaria.....	77
3. (Des)regulación de la industria biofarmacéutica .....	79
4. (Des)regulación de la colegiación .....	82
5. (Des)regulación de la homologación .....	84
6. Hacia un modelo sanitario basado en el dinamismo de la sociedad y de los mercados.....	85
Referencias bibliográficas.....	86



## Estudio Introductorio

La generación de un marco institucional que establezca **una regulación eficiente, estable y predecible, y que garantice de forma efectiva, y no solo formal, la seguridad jurídica, a través del cumplimiento de los contratos, es clave para el buen funcionamiento de las empresas y, por tanto, para el crecimiento económico**, y la generación de riqueza y bienestar a largo plazo de un país. De hecho, **existe una estrecha vinculación entre el desarrollo económico de los países y las buenas prácticas regulatorias**, con especial incidencia de las referentes a la seguridad jurídica.

**La crisis del coronavirus está teniendo un impacto negativo muy acusado en nuestra sociedad.** La pérdida diaria de vidas humanas es, sin duda, irremplazable. Asimismo, el deterioro sobre nuestra actividad económica y el empleo es evidente. **El pasado año se cerró con un balance muy negativo para la economía española** con caídas récord de la actividad económica superiores al 10%, que se han visto reflejadas finalmente en el aumento de la tasa de paro que se sitúa en el 16,5%, esto es, casi tres puntos y medio porcentuales más que la registrada a finales de 2019.

Si bien el factor que va a condicionar claramente el devenir de la economía española **en el presente ejercicio** es la evolución de la situación sanitaria, **el impacto sobre la misma dependerá**, en gran medida, en el corto plazo de las medidas que apoyan al empleo y a **la actividad empresarial**.

En este sentido, **la crisis ha puesto a prueba la flexibilidad de nuestro marco institucional y regulatorio** que, como **se presenta en en el artículo del Instituto de Estudios Económicos**, elaborado por Gregorio Izquierdo Llanes y Carlos Ruiz Fonseca, *Adaptabilidad, flexibilidad y buenas prácticas regulatorias*, **adolece de cierta capacidad competitiva con respecto al que presentan las principales economías avanzadas**, siendo esto especialmente determinante para la actividad empresarial. **La adaptación del marco institucional y regulatorio a las mejores prácticas**, que incluyen, entre otras, como principales componentes el respeto por la seguridad jurídica y la independencia del regulador aporta certidumbre y **tiene una especial incidencia sobre el nivel de bienestar de cualquier economía. La flexibilidad que proporciona a las empresas** reduce el riesgo inherente de sus actividades, mejora sus condiciones de financiación y les permite optimizar sus proyectos de inversión, **proporcionando un mayor nivel de actividad y de empleo**.

**Los resultados empíricos proporcionados en este artículo constatan la intensa relación entre el nivel de renta per cápita de los países y sus indicadores sobre la calidad regulatoria y el cumplimiento de la ley**, como indicador que aproxima el principio de seguridad jurídica.



En cuanto a la **calidad regulatoria** se refiere, **España se encuentra por debajo de la media europea en, aproximadamente, un 13%** obteniendo un valor muy similar del indicador cualitativo con respecto a Polonia, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Portugal, Malta e Italia. **De igual forma, el indicador del cumplimiento de la ley en el año 2019, para España, se encuentra por debajo de la media europea en torno a un 10%.**

De forma particular, se analiza **el desarrollo de los últimos años de estos indicadores en el ámbito de la Unión Europea**, constatando la **convergencia o divergencia** en el marco comunitario de **este tipo de prácticas regulatorias** entre los distintos países que lo conforman. **En España, la evolución tanto de la calidad de la regulación como del cumplimiento de la norma no ha sido positiva** durante este periodo, factor que obstaculiza, sin duda, nuestras mejoras de competitividad.

**El camino más seguro para configurar un clima favorable a la prosperidad es potenciar el dinamismo empresarial**, es decir, la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las ya existentes, lo que, a su vez, está estrechamente vinculado al entorno de libertad económica y de empresa existente. **La empresa es el motor de adaptación, modernización y progreso económico**, a través del proceso de descubrimiento y satisfacción de nuevas oportunidades, desarrollo de la innovación y estímulo de la eficiencia y productividad económica. **Sin más empresas y de mayor dimensión, no podremos recuperar la actividad y el empleo perdido.** En condiciones normales, el censo empresarial suele aumentar un 2% anualmente. Pero, como consecuencia de esta crisis, podemos llegar a perder, si no protegemos adecuadamente nuestro tejido productivo, hasta un 10% de nuestras empresas, por lo que es obvio que tenemos que fomentar aún más la iniciativa empresarial y el emprendimiento.

Esto queda perfectamente **reflejado en el artículo del Instituto Juan de Mariana**, realizado por Santiago Calvo, *Facilidad para hacer negocios en España y propuestas de mejora*. **La empresa necesita de un marco institucional** y regulatorio que sea estable y predecible, **garantizando la libertad de empresa**, la **propiedad privada**, la **seguridad jurídica** y la **calidad regulatoria**.

Se constata aquí que **un exceso regulatorio es directamente proporcional a una baja productividad y promueve la desigualdad**, dado que las empresas terminan por trasladar estos costes regulatorios a los consumidores, afectando en especial a los hogares con menos recursos. Además, **las cargas regulatorias suponen una barrera para el uso eficiente del capital humano y un incentivo para la generación de economía sumergida**. No obstante, deben tenerse en cuenta las características socioeconómicas de los países donde se pretenden incorporar todos estos cambios regulatorios, adaptándolos a las características específicas de los mismos, para que se favorezca, en mayor medida, a las empresas más productivas y a una mayor promoción de la actividad económica en los países menos desarrollados.

Dentro de los **indicadores que miden la facilidad para crear negocios, el más extendido es el «Doing Business»** que elabora anualmente el Banco Mundial. Entre otros indicadores que representan la capacidad para poder establecer y desarrollar la actividad empresarial destaca



el «Economic Freedom Index» elaborado por el Instituto de investigación canadiense Fraser. **De su evolución en el ámbito internacional, se puede concluir que los países más libres son los que cuentan con mejores prácticas regulatorias**, en particular, los que menos trabas imponen a la actividad empresarial.

Ambas estadísticas reflejan que en **España se precisa, a la hora de iniciar una actividad empresarial, de un coste superior y de un mayor número de días, así como de unos requisitos mínimos más elevados, tanto de capital como administrativos, y mayores cargas regulatorias que los requeridos, en media, por el conjunto de las economías más desarrolladas de la OCDE**. Dentro de un proceso integral de globalización con cierta facilidad para el establecimiento y la libre circulación de capitales, esta circunstancia perjudica, ciertamente, a la competitividad de la economía española y compromete nuestro desarrollo económico. Se destaca, por este motivo, la necesidad de aplicar políticas de fomento de la actividad empresarial, a través de una mejora de la calidad normativa de regulación, concretamente en todo aquello relativo a la reducción de las cargas administrativas y a la eliminación de obstáculos regulatorios que impiden dicha actividad económica.

Asimismo, el artículo resalta **el grado de descentralización del marco institucional español**, con participación en el ámbito regulatorio por parte de distintos niveles de la Administración y que, en gran medida, **genera una cierta descoordinación en materia regulatoria, dando lugar a la denominada fragmentación de mercado**. La existencia de normativas y cargas administrativas que se solapan y duplican entre administraciones genera alteraciones en la asignación de los recursos, distorsiona la competencia y dificulta la aparición de nuevos negocios. De esta forma, se concluye con una serie de propuestas de mejora, entre las que se destacan el impulso de la simplicidad regulatoria, el asegurar la unidad de mercado y la reducción del coste y del número de procesos necesarios para crear un negocio.

Para **una adecuada asignación y acumulación de capital** en proyectos de inversión rentables, productivos e innovadores **es preciso un marco regulatorio e institucional que configure los incentivos adecuados** para los distintos agentes económicos. **Este hecho queda perfectamente reflejado** en la problemática de **la regulación urbanística que tiene, además, un especial impacto sobre** el sector inmobiliario. Los cambios regulatorios están siendo muy relevantes en el contexto actual en **el mercado de la vivienda, en particular, la destinada al alquiler**. Por este motivo, es necesario esclarecer los determinantes fundamentales que condicionan los precios del alquiler, presentando la evidencia empírica disponible y evaluando las propuestas de política pública que condicionan su ajuste para determinar su idoneidad desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad.

El debate público en España ha girado en torno a **la posibilidad de intervenir directamente el mercado y limitar los precios de los alquileres** y esta es, precisamente, la problemática que analiza el **artículo de la Fundación Civismo**, realizado por Francisco Cabrillo Rodríguez y Alberto Gómez Hernández, *Estudio del precio del alquiler en España: análisis de la evidencia empírica disponible y propuestas de política pública*.



En este contexto, **la no contemplación de los principios de la regulación inteligente**, en particular, el de la seguridad jurídica, estabilidad, la participación en el proceso de los agentes económicos afectados con el objetivo de la búsqueda de un consenso **y, muy especialmente, la medición de los efectos económicos de los cambios normativos que se proponen tiene como consecuencia la obtención de efectos indeseados, cuando no contrarios a los objetivos que se persiguen.**

Los cambios regulatorios están siendo muy relevantes en el contexto actual en el mercado de la vivienda, en particular, la destinada al alquiler. El debate público en España ha girado en torno a la posibilidad de intervenir directamente el mercado y limitar los precios de los alquileres.

La **eficacia del control de alquileres** debe juzgarse sobre la base de su capacidad para satisfacer dos objetivos: **reducir el precio de los alquileres y facilitar el acceso a la vivienda**. En algunos casos, el control de alquileres puede reducir el precio de los alquileres de las familias arrendadas, aunque lo hace a costa de los inquilinos de áreas o viviendas no reguladas, de los potenciales inquilinos que no están arrendados aún y de los inquilinos futuros. En cuanto al acceso a la vivienda, es claro que esta política agudiza el problema, al terminar reduciendo la oferta y provocando subidas de los alquileres en el sector no regulado. **Respecto a los efectos de esta medida para el bienestar general, existe un amplio consenso, tanto en la teoría económica como en la evidencia empírica, acerca de su efecto negativo.**

**Como alternativa** a esta intervención del mercado de la vivienda de alquiler se presenta un **marco regulatorio que permita la habilitación de suelo para vivienda en alquiler**, cubriendo, de esta forma, el exceso de demanda, que **introduzca incentivos o exenciones fiscales** para que las empresas privadas provean viviendas en zonas donde persiste la escasez, **mejore la seguridad jurídica de los propietarios de la vivienda que se dispone en alquiler y promueva el desarrollo de empresas especializadas en el alquiler de viviendas.**

**Todas las buenas prácticas regulatorias tienen que originar cambios normativos graduales, progresivos y sin urgencia.** Además, **se deben establecer normativas coherentes entre sí, que eviten solapamientos**, y con diálogo previo por parte de todos los agentes económicos implicados y un consenso final en el establecimiento del ordenamiento normativo jurídico.

Para **una adecuada asignación y acumulación de capital** en proyectos de inversión rentables, productivos e innovadores **es preciso un marco regulatorio e institucional que configure los incentivos adecuados** para los distintos agentes económicos.

**Este hecho queda perfectamente reflejado** en la problemática acerca de la **regulación del suelo y su incidencia sobre las empresas** que se aporta en el **artículo del Instituto Ostrom**, elaborado por Roger Medina, Anna Carlero, Joan Rabascall Costa y Pau Vila, *La regulación del suelo en España y su impacto en la competitividad empresarial*. Las **cuestiones urbanísticas y de regulación** sobre la habilitación y uso del suelo son determinantes y **generan un impac-**



to muy relevante en la competitividad empresarial, lo que, a su vez, incide en los niveles de empleo de la economía.

**Las mejoras en el ámbito regulatorio conllevan aumentos de la productividad**, y, por ende, en el crecimiento a largo plazo de la economía. Por el contrario, **cuando se pone en compromiso la seguridad jurídica y se produce un aumento de la carga regulatoria**, ya sea por el aumento del número de normas o por su complejidad, se conculcan las buenas prácticas regulatorias y se genera un entorno de incertidumbre en el que **las empresas afectadas aplazan o paralizan sus decisiones de inversión, con el consecuente impacto también en términos de empleo.**

La **sanidad** es otro sector con una **amplia y compleja normativa dada la naturaleza del bien y que condiciona su provisión por el ámbito público y por el privado.** Asimismo, está **sujeta a distintos cambios regulatorios en la actualidad, condicionados por los efectos de la pandemia de la covid-19.** En el artículo de la **Fundación para el Avance de la Libertad**, elaborado por Juan Pina, *Sanidad en libertad. Cuarenta propuestas para la (des)regulación del sector sanitario*, se realiza una **evaluación de todos estos aspectos y se propone un conjunto de propuestas alineadas con una mejora de la regulación en el sector.**

**Cuanto más esencial es un producto o un servicio, con mayor motivo se debe aspirar a la excelencia en su prestación.** La sanidad es un ámbito amplio que abarca campos aparentemente dispares pero fuertemente interdependientes, desde la investigación, producción y comercialización de los medicamentos hasta la formación, titulación, homologación y colegiación de los diversos tipos de profesionales; y desde la organización de las profesiones médicas hasta la prestación de los servicios, el mercado de los seguros médicos y la tributación tanto de los servicios sanitarios de toda índole como de los productos orientados al cuidado de la salud, incluidos los medicamentos. Es, por lo tanto, un conjunto de sectores muy complejo.

**Desde la perspectiva de una necesaria mejora de la competencia entre múltiples proveedores de ese producto o servicio se plantea una mejora de la calidad y una ampliación de la accesibilidad por parte de los usuarios** al reducirse sus costes y, por lo tanto, el precio que pueden ofrecer a la sociedad que adopta unos productos y servicios descartando otros, encumbra a ciertos productores o profesionales y relega a otros, **en un proceso dinámico de mercado.**

**En este ámbito, la sanidad privada ha demostrado en muchos países, entre ellos en España, una gran capacidad para atender las necesidades de la sociedad, por lo que es urgente proponer no solo su continuidad sino también un proceso de mejora de la regulación que permita mejorar las condiciones de su provisión a través del mercado.** Se constata que, durante la pandemia de coronavirus, los sistemas sanitarios con mayor presencia del elemento privado han afrontado mejor la situación. La actual crisis sanitaria pone en evidencia el disponer no solo las capacidades públicas sino también las privadas en el ámbito sanitario. **La positiva experiencia en la realización de pruebas de detección y diagnóstico obliga a dar un mayor protagonismo a la sanidad privada en este reto, entre otros objetivos, para acelerar el ritmo de vacunación.**



**A modo de síntesis, es necesario y urgente reforzar las buenas prácticas regulatorias que:**

- **Respeten los principios de seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad.** Cualquier proceso de elaboración de la norma debe estar sujeto a estos principios. Los cambios en las normas, en particular, en aquellas que tienen un mayor rango normativo o que afectan a cuestiones fundamentales de nuestro orden económico y social deben ser graduales, y evitar procedimientos de urgencia. Además, las actuaciones deben ser previsibles, en el sentido de que no supongan cambios drásticos respecto a la regulación anteriormente existente. De igual forma, es preciso que el regulador sea independiente y debe ejercer sus poderes con proporcionalidad, predictibilidad, transparencia y responsabilidad.
- **Precisen de una accesibilidad y participación en el proceso regulatorio.** Un principio básico para una buena regulación es favorecer la participación de los agentes del sector. Es conveniente que las decisiones que se vayan a adoptar sean precedidas de consultas, y seguidas de un diálogo participativo, de manera que se puedan contrastar los diferentes puntos de vista y se analicen con transparencia las consecuencias que un posible cambio regulatorio puedan tener sobre la actividad económica.
- **Estén guiadas por los objetivos de eficacia, orientación, proporcionalidad y justificación de las propuestas normativas.** El análisis y la preparación de nuevas normas deben hacerse como respuestas a una necesidad previamente detectada. En ese sentido, un seguimiento continuado y colaborativo dentro del sector puede ayudar a identificar las necesidades existentes, presentes y futuras, que puedan dar lugar a posibles cambios normativos.
- **Requieran consistencia, credibilidad, simplicidad y transparencia.** Las nuevas normas regulatorias que se elaboren, así como las decisiones de los órganos de regulación, deben ser coherentes entre sí y evitar contradicciones con otras normas ya existentes. Es conveniente evitar la complejidad excesiva o la abundancia de normas que dificulten el entendimiento de las mismas.

En el ámbito de la promoción de la actividad empresarial...

- **Eviten la desmesurada carga que producen a las empresas y particulares a través de una mayor simplicidad regulatoria y racionalización de la normativa** que evalúe la necesidad de la norma correspondiente y el coste generado por la misma, para que pueda aplicarse el principio de «one in, one out», es decir, el coste neto de aplicar una nueva normativa debe ser cancelado por la revisión o eliminación de otra previa.
- **Promuevan la unidad de mercado, evitando duplicidades y cargas adicionales de la normativa** que se ha generado por la participación de distintas administraciones en la regulación del libre establecimiento y ejercicio de la actividad empresarial ocasionando un claro problema de fragmentación de mercado. Es necesario reforzar la unificación de permisos para realizar una actividad económica, para evitar el coste que supone tener que so-



meterse a la carga burocrática en forma de tiempo y de dinero en cada una de las comunidades autónomas en las que se desea operar.

- **Simplifiquen el proceso de creación de empresas y reduzcan el alto número de trámites burocráticos y procesos administrativos para iniciar una actividad económica.** El punto de partida podría ser la transposición a nuestra normativa de la Directiva 2019/1151, en la cual se establece la necesidad de implementar herramientas y procesos digitales que reduzcan el número de procedimientos (la intención es suprimir todos aquellos pasos que precisan presencialidad) y el coste para constituir una sociedad.

En el ámbito del mercado inmobiliario, en particular, en el mercado de alquiler...

- **Limiten la intervención del mercado y el establecimiento de controles de precios en el mercado de alquiler.** Estas son medidas ineficaces y contraproducentes para facilitar la accesibilidad al alquiler de vivienda, ya que provoca una disminución de la oferta en cantidad y calidad, en especial para los colectivos de menor renta disponible, tensionando aún más los precios. A su vez, los controles de alquileres desincentivan la construcción de nueva vivienda y empujan a los propietarios a sacar las viviendas del mercado de alquiler. Estos controles afectan negativamente a la calidad de las viviendas ofertadas, en la medida en que los propietarios no tienen incentivos para realizar inversiones de mantenimiento y mejora de las mismas.
- **Favorezcan la mejora de la accesibilidad al alquiler de vivienda, fomentando el aumento del *stock* de este tipo de inmuebles.** Ante el problema de escasez de oferta, las medidas, entre otras, deberían orientarse a destinar el suelo público disponible para vivienda en alquiler, así como establecer planes de colaboración público-privada e incentivos fiscales, todo ello para favorecer la construcción y la gestión de viviendas de alquiler de manera eficiente.
- **Alcancen un marco regulador estable que garantice la seguridad jurídica y el equilibrio de los intereses de los arrendadores y arrendatarios.** En particular, es preciso que este no desincentive a los propietarios a destinar sus inmuebles al alquiler, puesto que son fundamentales para lograr el incremento del volumen de oferta de vivienda en alquiler. Por ello, no deben promoverse medidas como las destinadas a permitir los impagos de los alquileres e impedir los desahucios, ya que vulneran la seguridad jurídica, desincentivando la oferta de alquiler incluso entre el *stock* ya existente, que se retirará del mercado o se desplazará al mercado de compraventa.

Con respecto a la disposición de suelo para la iniciativa empresarial...

- **Resuelvan las restricciones de oferta, contribuyendo al aumento de la competitividad y el bienestar general.** El suelo es un factor productivo fundamental en la economía y en la producción de vivienda, por lo que una regulación eficiente de este mercado resulta fundamental para incrementar la competitividad de la economía.



- **Simplifiquen los plazos, procedimientos y tiempos de respuesta en la actividad urbanística.** Las dificultades introducidas por la normativa urbanística generan un impacto negativo muy relevante en la competitividad empresarial, en forma de excesivos plazos administrativos o trámites altamente complejos, que dificultan sobremanera el desarrollo de la actividad económica.

Con respecto al ámbito sanitario...

- **Fomenten e incentiven fiscalmente la actividad de la sanidad privada,** ya que esta tiene un papel fundamental en nuestra economía y sociedad, con casi el 30% del gasto sanitario total y una aportación del 2,6% al PIB. Ello permite descargar considerablemente la sanidad pública y evitar su saturación, puesto que sus usuarios apenas la utilizan pese a pagarla plenamente.



## ADAPTABILIDAD, FLEXIBILIDAD Y BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS

**GREGORIO IZQUIERDO LLANES\***

Director General del Instituto de Estudios Económicos

**CARLOS RUIZ FONSECA\***

Director de Estudios del Instituto de Estudios Económicos

### RESUMEN

La cuestión de la mejora del marco regulatorio e institucional adquirió un gran protagonismo a finales del pasado siglo XX. Establecer una regulación eficiente, estable y predecible que garantice la seguridad jurídica es clave para el crecimiento económico y la generación de riqueza y bienestar a largo plazo de un país. El papel que adquieren los organismos reguladores en el ámbito de la política económica es muy relevante, convirtiéndose en piezas clave para la mejora de la competitividad de las economías. Las buenas prácticas regulatorias deben contemplar cambios graduales, evitar procedimientos de urgencia, establecer un dialogo activo entre los sectores afectados por las decisiones que se vayan a adoptar, ser coherentes entre sí y evitar contradicciones con otras normas ya existentes, además de ser eficaces en las propuestas normativas. Para el presente artículo se analizan indicadores relevantes sobre esta cuestión, estos son la calidad regulatoria y el cumplimiento de la ley. Se comprueba la estrecha relación que existe entre estos y los niveles de renta per cápita de la economía. De esta forma, se proponen la adaptabilidad, la flexibilidad y las buenas prácticas regulatorias como instrumentos de la política económica orientados a la mejora del desarrollo económico de los países.

\* Los autores agradecen la colaboración activa de María Belón López y Guadalupe Ramonde Pajuelo.



## 1. Introducción<sup>1</sup>

**Un marco institucional que establezca una regulación eficiente, estable y predecible, y que garantice de forma efectiva, y no solo formal, la seguridad jurídica, a través del cumplimiento de los contratos, es clave para el buen funcionamiento de las empresas y, por tanto, para el crecimiento económico y la generación de riqueza y bienestar a largo plazo de un país.** Las regulaciones deben configurar incentivos compatibles con la mejora de la eficiencia económica y la acumulación de capital en sus distintas manifestaciones que requiere el crecimiento.

Para las empresas afectadas el incumplimiento de los principios de buena regulación tiene un impacto directo en términos de costes y un efecto indirecto de aumento de la incertidumbre, lo que influye negativamente sobre sus decisiones operativas, provocando una reducción de la inversión, o incluso la paralización total de la misma, en la medida en que las compañías afectadas prioricen el mantenimiento de los activos ya existentes frente a la inversión en otros nuevos.

De hecho, **existe una estrecha vinculación entre el desarrollo económico de los países y las buenas prácticas regulatorias, con especial incidencia de las referentes a la seguridad jurídica.** De esta forma, los principios de las buenas prácticas regulatorias se definen por la **seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad; la accesibilidad y participación en el proceso regulatorio; la eficacia, orientación, proporcionalidad y justificación de las propuestas normativas; y por la consistencia, credibilidad, simplicidad y transparencia de las normas reguladoras que se elaboren.**



## 2. La regulación económica: la necesidad de equilibrar intereses contrapuestos

El análisis y estudio de los factores que determinan la capacidad competitiva de cualquier economía conlleva, dada su naturaleza, cierta complejidad. En numerosas ocasiones la explicación de aquellos determinantes que condicionan la generación y mantenimiento de rentas elevadas de los factores de producción se ha reducido a la eficiencia productiva del sistema y a la consecución de elevadas tasas de crecimiento de la productividad. Este hecho limita, en gran medida, la cuestión de la competitividad a la capacidad intrínseca de la acción empresarial que, en términos generales, es su principal determinante. Ahora bien, en el desarrollo de este tipo de toma de decisiones interviene un conjunto heterogéneo de elementos del entorno empresarial que interactúan entre sí y que inciden en el resultado final de estos procesos. Entre éstos se ha de destacar, dada su entidad y repercusión, el entorno o marco institucional y la regulación.

La OCDE, una de las instituciones pioneras en el estudio de los efectos de la regulación, considera que «el efecto acumulado de un extenso número de regulaciones y formalidades ad-

<sup>1</sup> Este artículo es síntesis y actualización del *Informe de Opinión* «Las buenas prácticas regulatorias» publicado en noviembre de 2019 por el Instituto de Estudios Económicos.

ministrativas que provienen de distintas instituciones ralentiza la respuesta empresarial, drenando los recursos destinados a inversiones productivas, reduciendo la transparencia y la credibilidad, dificultando la entrada a los mercados, reduciendo la innovación y la creación de empleo y desalentando la formación del espíritu empresarial».

La cuestión de la mejora del marco regulatorio e institucional adquirió protagonismo a finales del pasado siglo XX. Durante la década de los ochenta y noventa se produjeron importantes procesos de liberalización de importantes sectores de la economía que hasta entonces habían sido gestionados por los poderes públicos en situación de monopolio o cuasi monopolio. Entre estos se encontraban las telecomunicaciones, la energía, el transporte o el agua entre otros. La necesidad de mejorar la eficiencia en la provisión de estos servicios públicos a través de la iniciativa privada que redundaran en una mejora de la seguridad de la provisión, calidad y mejores precios y costes para el conjunto de las familias y de las empresas, así como la necesidad de mejorar la posición financiera de las cuentas públicas comprometidas en cierta medida por estas actividades impulsaron la apertura a la competencia de estos sectores a través de distintos cambios normativos.

Asimismo, la materialización de estos objetivos estuvo condicionada a la consecución de un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades sociales por parte de las AA.PP. y la obtención de una rentabilidad adecuada al nivel de riesgo por parte de las empresas que proveían este tipo de servicios.

De esta forma, junto al proceso de liberalización que se desencadenó se hizo necesario implantar un **adecuado marco regulatorio que proporcionara las condiciones necesarias de competencia en los mercados, así como activar a las entidades e instituciones reguladoras independientes que pudieran desarrollar el mismo y velar por su cumplimiento**. Se determinó que los principios que guiarían estas buenas prácticas regulatorias estarían orientados tanto por la búsqueda del equilibrio entre los objetivos de las AA.PP. y los de las empresas, como por la garantía de seguridad jurídica, la estabilidad y predictibilidad de la norma como condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que se pudieran llevar a cabo las necesarias y cuantiosas inversiones que estos sectores necesitaban para poder satisfacer las necesidades presentes y futuras de las familias y de las empresas.

Por lo tanto, a partir de este punto, **el papel que adquieren los organismos reguladores en el ámbito de la política económica es muy relevante, convirtiéndose en piezas clave para la mejora de la competitividad de las economías**. Para ello, junto con la imprescindible **independencia del poder político y empresarial, la transparencia, el rigor técnico y la credibilidad deben ser los criterios que deben guiar la actividad de este tipo de instituciones** cuyas decisiones deben generar efectos previsibles entre los afectados reforzando así el principio de **seguridad jurídica del marco regulatorio**.

Este principio, el de seguridad jurídica, clave en la consecución del progreso económico, **pre-tende consolidar un sistema normativo en el que sea razonable prever las consecuencias económicas de las actuaciones de los particulares y de los poderes públicos**. Este fundamen-



to del derecho debe estar contemplado en la normativa básica reguladora y **se define por el conocimiento de la normativa vigente, la calidad técnica en los procesos de elaboración y la estabilidad del propio ordenamiento jurídico.**

### 3. La evidencia empírica entre la calidad regulatoria y el desarrollo económico

**El marco regulatorio es clave para una adecuada y eficiente asignación de los recursos** que satisfacen las necesidades individuales y colectivas a través de los mercados. Un marco regulador que genera distorsiones sobre los procesos de mercado conlleva, entre otras circunstancias, que los recursos limitados no se asignen convenientemente a las actividades que maximizan el bienestar social y satisfacen las preferencias reveladas por los agentes a través del libre mercado.

Un marco institucional y regulatorio en el que se respete el principio de **seguridad jurídica y aporte certidumbre** permite a los agentes que interactúan en los mercados interpretar adecuadamente las señales que reflejan verdaderamente la escasez y que provienen del sistema de precios, de tal forma, que les permite adoptar las decisiones planeadas de consumo e inversión y materializarlas en proyectos rentables y productivos, reduciéndose, a su vez, los distintos costes de transacción que pueden estar operativos. Este hecho, a su vez, tiene una mayor importancia en aquellas decisiones que proyectan los agentes económicos y que implican un mayor tiempo o están más alejadas de las etapas de consumo final y, por lo tanto, sujetas a un mayor grado de incertidumbre. Estas acciones están guiadas por un mayor componente de innovación y permiten la acumulación del necesario capital físico y humano y de las consecutivas ganancias de productividad que garantizan la sostenibilidad de las etapas de crecimiento a más largo plazo de la economía.

A modo de ejemplo, para el caso particular español, si se equipara la calidad institucional de nuestra economía con la que le correspondería por sus niveles de productividad actual, se obtendría un incremento potencial a largo plazo del PIB per cápita acumulado del entorno del 20%.

**El impacto de una mejora de la regulación tiene una especial incidencia en la actividad empresarial.** El coste de un marco regulatorio que no cumple con los principios de las mejores prácticas regulatorias repercute de forma directa a las empresas limitando el conjunto de opciones de inversión. A su vez, esta incertidumbre se materializa en una mayor prima de riesgo que encarece el coste de la financiación necesario para las compañías, no solo para acometer los procesos de inversión proyectados para el crecimiento futuro de su actividad, sino también para la operativa en el momento presente. Esta prima de riesgo adicional a la del propio sector o actividad, exige una mayor rentabilidad que la compense *a priori* y tiene efectos negativos en el momento presente sobre la actividad económica y el empleo.

**El impacto económico de las reformas regulatorias a escala sectorial está fuertemente correlacionado con el funcionamiento específico de los mercados de productos, capital y trabajo para esos sectores.** De igual forma, la repercusión de reformas regulatorias similares so-



bre distintos países puede diferir dependiendo de la estructura económica que caracterice a dichos países, lo que resulta fundamental a la hora de determinar cuantitativamente la repercusión de los procesos de regulación sobre el crecimiento económico.

De forma complementaria, **estas reformas regulatorias pueden proveer un estímulo adicional sobre la economía** a través de la ampliación de las ganancias de eficiencia en las infraestructuras de los servicios causadas por precios relativos más bajos, con lo que los operadores tendrán mayores incentivos que les aseguran mantener en los países sus ventajas competitivas y localizar en los mercados los recursos productivos de forma más eficiente. Este proceso generaría, a su vez, un incremento de las oportunidades de empleo por la expansión de los servicios y por la calidad de las mejoras introducidas en ciertos sectores. Asimismo, se fomentaría la aparición de procesos de captación de inversiones extranjeras, en cuanto nuevas oportunidades de inversión aparezcan tras este proceso de reforma regulatoria.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que **en esta reforma pueden aparecer procesos de regulación inapropiados que supondrían unos costes adicionales sobre las empresas y sectores**. Estos costes generarían en el mercado una **ausencia de competencia** que induciría un exceso de la rentabilidad en los procesos de acumulación del capital y de trabajo, de forma que los beneficios y/o los salarios serían más elevados de lo que lo serían bajo condiciones de competencia. De igual forma, esta falta de competencia tiende a proveer **menos incentivos a las empresas para que realicen innovaciones tecnológicas** para sus procesos de producción o en la creación de nuevos bienes y servicios. Esto especialmente puede hacer a las empresas desear menos adaptarse a la calidad y cantidad de bienes y servicios que demandan los consumidores generando ineficiencias en las asignaciones de los mercados.

En resumen, **los resultados directos de una regulación inapropiada en un sector particular serían unos mayores costes, precios más elevados, deslocalización de recursos y falta de procesos de innovación y mejora de la calidad de los productos**.

En relación con lo anterior, es muy relevante señalar que **existe una estrecha vinculación entre el desarrollo económico y la calidad regulatoria o buenas prácticas regulatorias, en especial, las relativas al respeto a la ley o seguridad jurídica**, tal como se pondrá de manifiesto en los siguientes Gráficos, en los que se aprecia que muy pocas sociedades alcanzan un elevado nivel de vida sin buenos niveles de gobernanza y una elevada calidad regulatoria.

Los Indicadores de Gobernanza, elaborados por el Banco Mundial, tratan de analizar la calidad institucional en más de 200 países, y se concretan en cinco categorías: participación y rendición de cuentas, estabilidad política, calidad regulatoria, cumplimiento de la ley y control de la corrupción. La medición se basa en asignar una puntuación de entre -2,5 y +2,5 a cada una de estas categorías, donde -2,5 es el extremo inferior, y representa un peor resultado, una mayor debilidad en ese indicador, y +2,5 es el extremo superior, suponiendo un mejor resultado, una mayor fortaleza en ese indicador.



Para el presente estudio se analizan los dos indicadores más relevantes en el contexto de este trabajo: la **calidad regulatoria** y el **cumplimiento de la ley**, este último como indicador fundamental de seguridad jurídica. Estos indicadores se comparan con el desarrollo económico o el nivel de vida de los países, aproximado por el PIB per cápita, medido en dólares corrientes estadounidenses, según los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2019.

El primer indicador, **la calidad regulatoria, recoge en qué grado se implementan políticas y regulaciones sólidas que permiten promover el desarrollo del sector privado**. En este caso, tras haber analizado datos de 189 países, evaluando distintos test estadísticos para ajustar de forma conveniente la relación subyacente que poseen las variables, se descartó una posible relación lineal entre estas, ya que el comportamiento de los indicadores no sigue una distribución Gaussiana o Normal. Del mismo modo, el diagrama de dispersión muestra una clara relación no paramétrica, siendo esta una relación exponencial creciente entre ambas variables.

Asimismo, dicha asociación posee mayor verosimilitud que con el modelo lineal. Teniendo en cuenta todo lo anterior, calculamos una medida de asociación, la correlación no paramétrica, cuyo valor alcanza un 81% (correlación positiva fuerte). Sin ánimo de buscar una relación causal exclusiva entre ambas variables, esta modelización nos indicaría que, con determinado grado superior de calidad regulatoria a partir de un determinado umbral, nos encontramos con países que presentan un mayor desarrollo económico. Por lo tanto, si el indicador de calidad regulatoria oscila entre el punto mínimo (-2) y el 0,5, estaría relacionado con los valores menores del PIB per cápita de los países de estudio. Sin embargo, si dicho indicador supera el valor 0,5 esto implicaría que pequeñas mejoras de los niveles de calidad regulatoria sitúan a los países en unos mayores niveles de renta per cápita a los que proporcionalmente se deberían por esta mejora.

Considerando el modelo exponencial, se obtiene una bondad del ajuste del 66,7%, es decir, queda explicada una variabilidad de casi el 67% del total del modelo, siendo esto una gran verosimilitud (Gráfico 1).

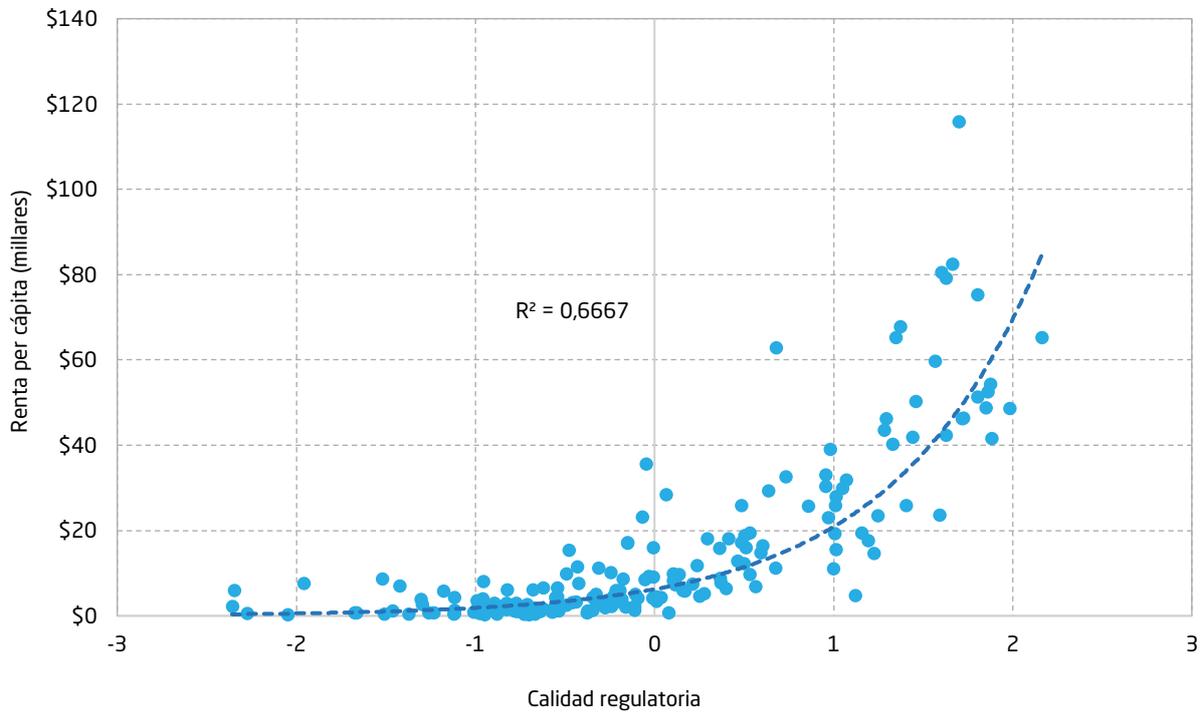
Una situación similar se observa para el segundo indicador, **el cumplimiento de la Ley, que mide la confianza y el acatamiento de las reglas de la sociedad, y en especial el cumplimiento de los contratos, la policía y los tribunales, entre otras variables, todas las que integran, de alguna manera, el concepto de seguridad jurídica**. La relación tiene un comportamiento exponencial ascendente, es decir, a mayor nivel del cumplimiento de la ley a partir de 0,5 aproximadamente, nos situamos en mayores niveles de crecimiento del desarrollo económico de los países. En este caso, la correlación no paramétrica de la seguridad jurídica evaluada a través del respeto a la ley con el nivel de desarrollo económico de los países es también muy elevada, llegando hasta el 79,5%. En este caso la bondad de ajuste del modelo es un 65,2% (Gráfico 2).

Por lo tanto, **existe una evidencia suficiente para incentivar la mejora de ambos indicadores cualitativos como posibles instrumentos políticos de fomento del desarrollo económico de los países. Cuanto más desarrollado este el país en los indicadores de estudio más acentuado será su posición en los niveles de renta per cápita.**



GRÁFICO 1

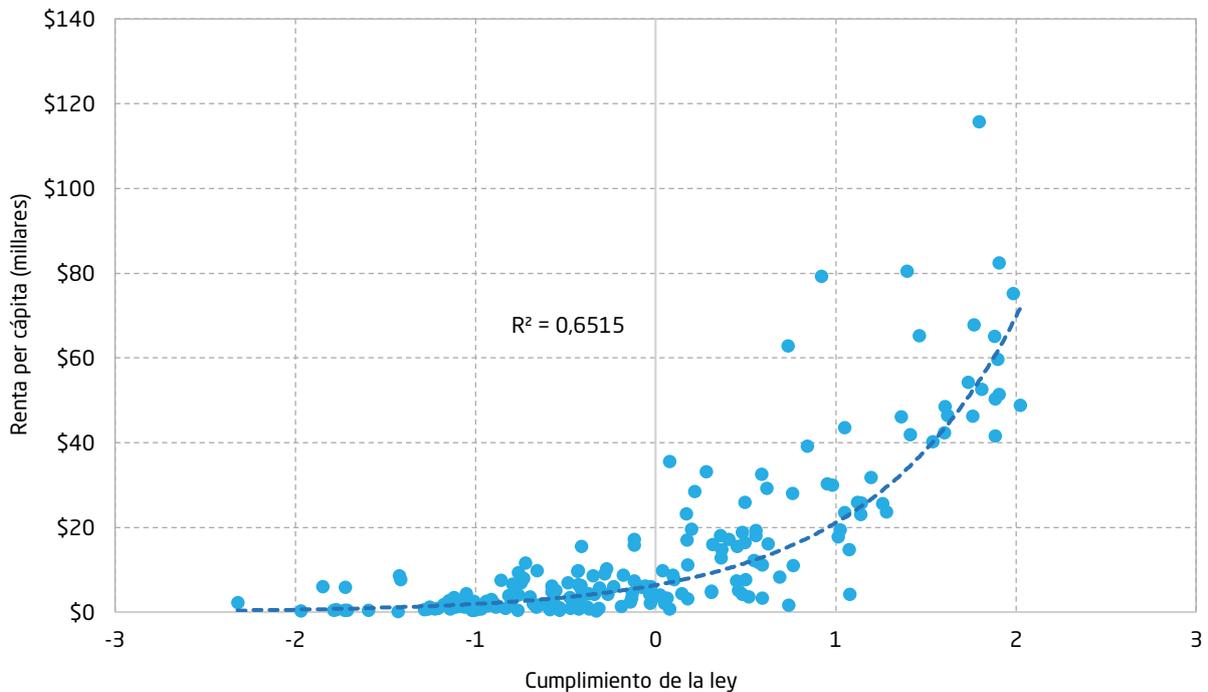
**La calidad regulatoria y el desarrollo económico (2019)**



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del «Worldwide Governance Indicators» del Banco Mundial, para datos regulatorios, y del FMI, para datos económicos (PIB per cápita en dólares corrientes de 2019).

GRÁFICO 2

**La seguridad jurídica (cumplimiento de la ley) y el desarrollo económico (2019)**



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del «Worldwide Governance Indicators» del Banco Mundial, para datos regulatorios, y del FMI, para datos económicos (PIB per cápita en dólares corrientes de 2019).



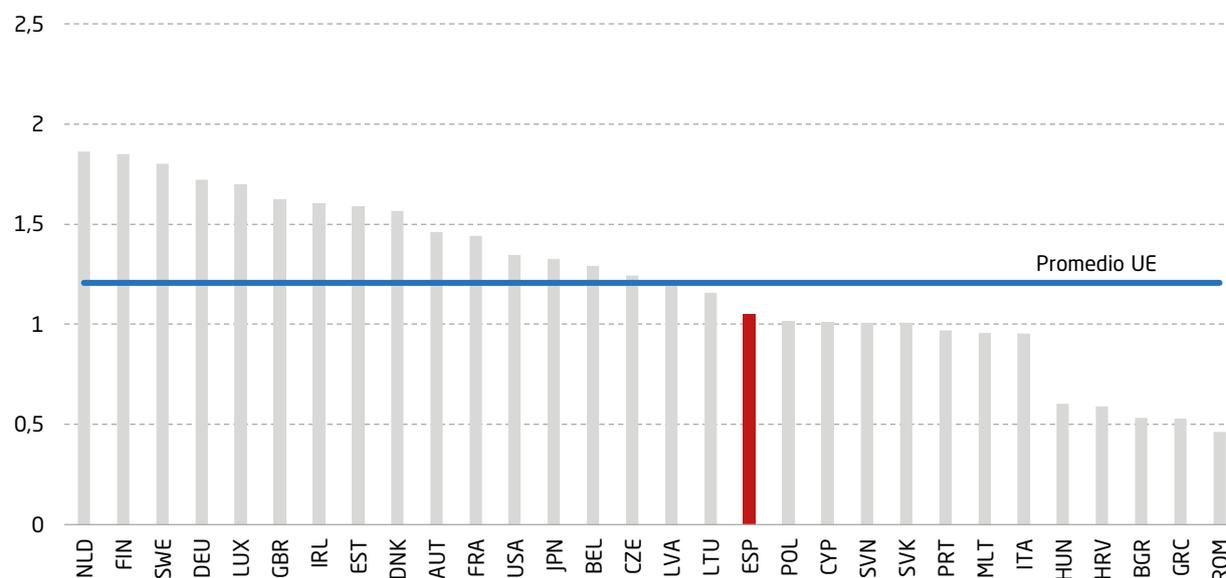
**El marco institucional en España**, en lo relativo a los indicadores de gobernanza relacionados con la calidad regulatoria y el cumplimiento de la Ley (ver explicación en el epígrafe anterior), **ha sido analizado recientemente por el Banco Mundial en su publicación «Worldwide Governance Indicators»**. La situación en España no está en línea con el promedio de la Unión Europea (UE), tal y como se puede observar en los siguientes Gráficos 3 y 4.

**En cuanto a la calidad regulatoria se refiere, España se encuentra por debajo de la media europea en, aproximadamente, un 13%** obteniendo un valor muy similar del indicador cualitativo con respecto a Polonia, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Portugal, Malta e Italia (Gráfico 3). Por lo tanto, se podría decir que el déficit de dicho indicador está relacionado con bajos niveles de PIB per cápita. En el Gráfico 4 podemos observar que **el indicador del cumplimiento de la ley en el año 2019, para España, se encuentra por debajo de la media europea en torno a un 10%**. Además, existen diversos países caracterizados por poseer un progreso menor con respecto a los demás países desarrollados que se encuentran en la misma situación como son Malta, Chipre, Polonia, Hungría, Italia, Grecia, etc.

**El análisis de los indicadores cualitativos relativos a la calidad regulatoria y la seguridad jurídica (respeto a la ley) evidencian que, para estar en el mismo nivel que los países europeos con mejores prácticas, es necesario mejorar en estos aspectos nuestra política económica, para incorporar, como objetivo explícito, la mejora de la calidad regulatoria y la seguridad jurídica.**

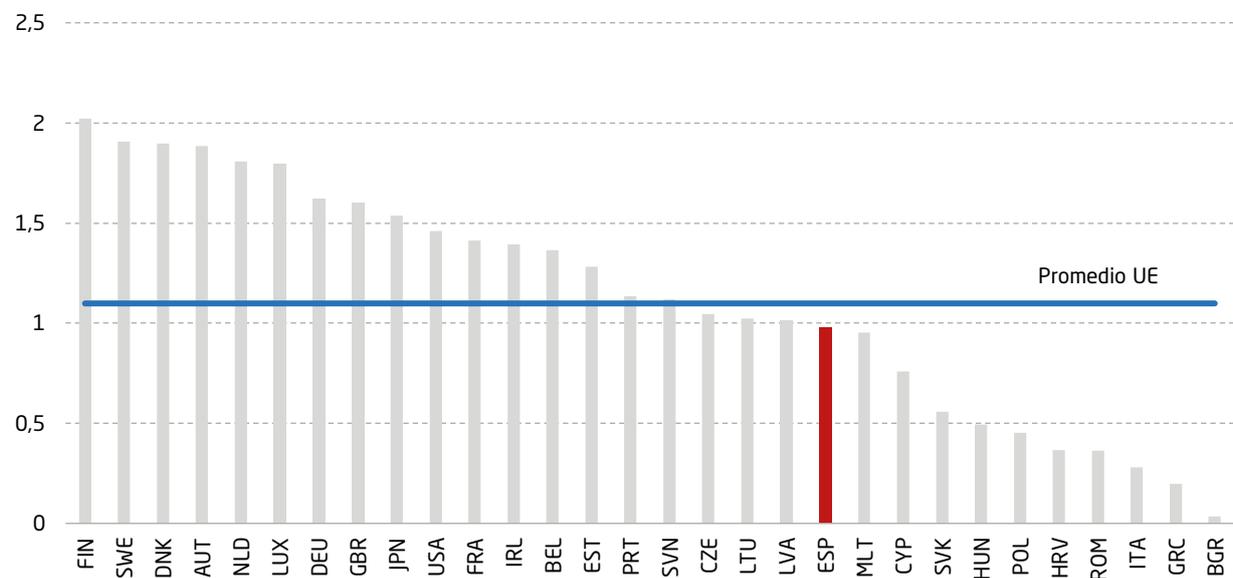
GRÁFICO 3

### La calidad regulatoria en el entorno internacional (2019)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de los «Worldwide Governance Indicators» (Banco Mundial).

GRÁFICO 4

**La seguridad jurídica (cumplimiento de la ley) en el entorno internacional (2019)**

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de los «Worldwide Governance Indicators» (Banco Mundial).

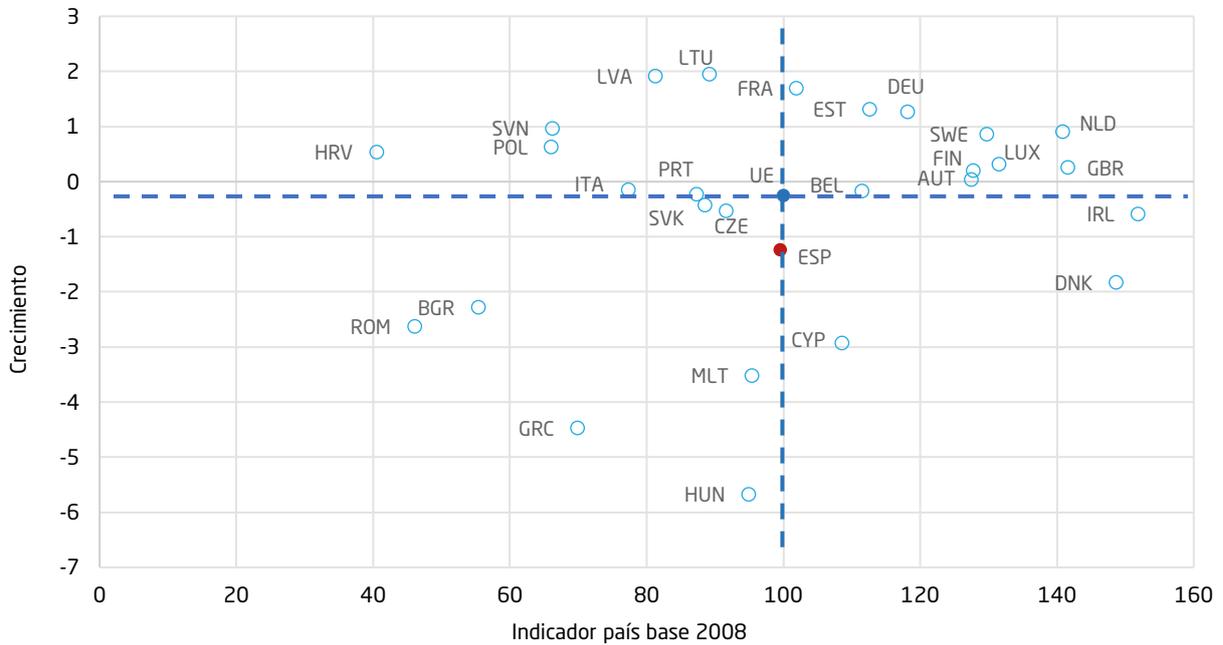
Seguidamente, se analiza **la evolución de la calidad regulatoria y de la seguridad jurídica anual en los distintos países que forman la Unión Europea en el periodo 2009-2019**. Para ello se dividen los Gráficos 5 y 6, cuyo punto de origen es el valor de la UE, en cuatro cuadrantes o regiones con líneas discontinuas que dividen el plano de abscisas, donde encontramos el valor del indicador en cada uno de los países (en base 2008), y el plano de ordenadas, que muestra el promedio de variación anual de los distintos países en estos diez años. En los cuadrantes izquierdos se colocan los países que partirían en 2008 con un valor inferior del indicador respecto a la media de la UE, mientras que los ubicados a la derecha tendrían valores más altos inicialmente en este periodo de referencia. En los cuadrantes superiores se sitúan aquellas economías que han obtenido un mejor promedio de crecimiento anual que la media europea, y, por el contrario, en los segmentos inferiores, los que han presentado tasas de variación inferiores con respecto a esta.

**El nivel de calidad regulatoria europeo ha sufrido un deterioro anual del 0,25% en el periodo 2009-2019, siendo superior este deterioro para la economía española (1,23%).** Cabe destacar aquellos países que se encuentran en el cuadrante superior izquierdo, Letonia y Lituania, por ejemplo, que, aun partiendo de un valor menor del indicador respecto a la media europea, han sido capaces de mejorar su nivel de crecimiento respecto a esta (Gráfico 5).

**En el caso de la seguridad jurídica, Europa ha perdido un 0,42% de media anual en el valor de este indicador a lo largo de estos diez años. España, que partía de un valor superior del indicador respecto a la media europea, ha registrado un -1,7% de variación, lo que le ha situado por debajo del promedio de la UE en 2019, tal y como se analiza en el Gráfico 6.**

GRÁFICO 5

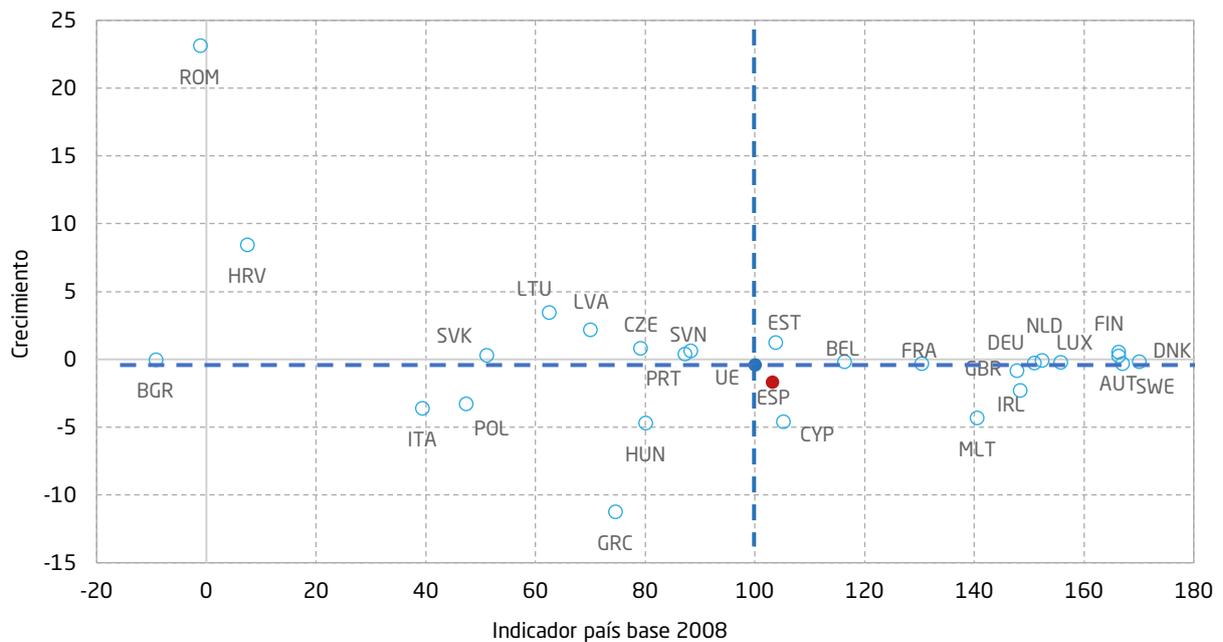
**Variación anual de la calidad regulatoria (2009-2019) vs. nivel de la calidad regulatoria (2008) en la Unión Europea**



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de los «Worldwide Governance Indicators» (Banco Mundial).

GRÁFICO 6

**Variación anual de la seguridad jurídica «cumplimiento de la normativa» (2009-2019) vs. nivel de seguridad jurídica (2008) en la Unión Europea**



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de los «Worldwide Governance Indicators» (Banco Mundial).



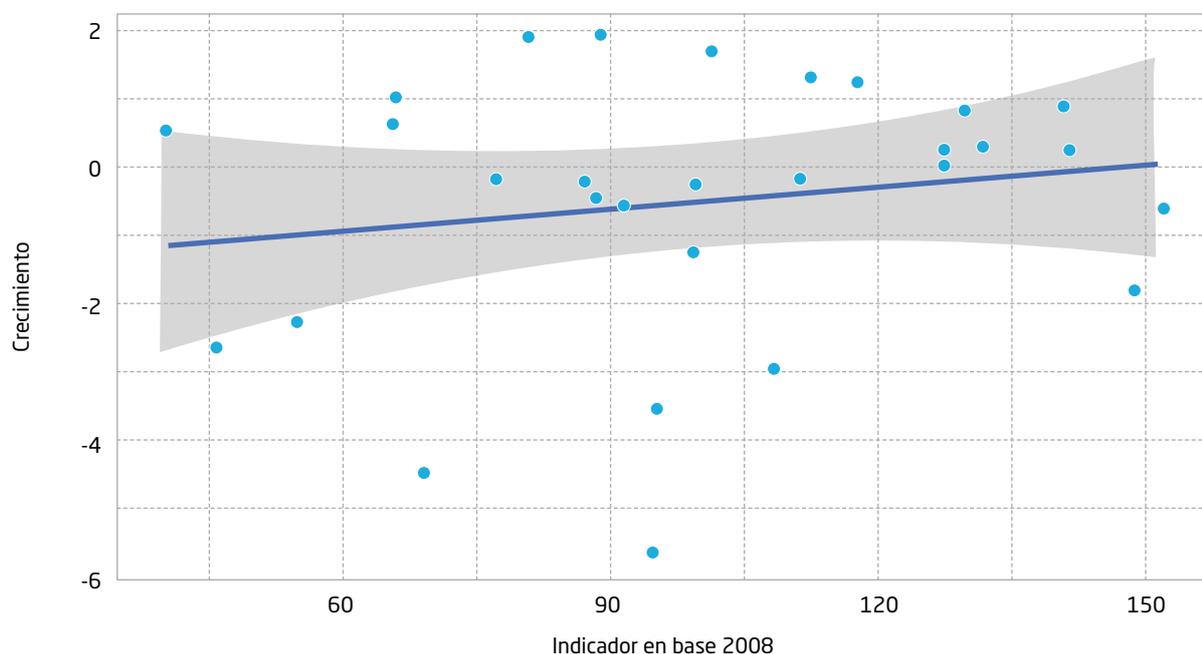
Por último, **se analiza el posible proceso de convergencia o divergencia que se ha podido establecer entre los países que forman la Unión Europea en relación con la calidad regulatoria y el cumplimiento de la ley**, teniendo en cuenta su promedio de crecimiento anual durante la última década.

En el Gráfico 7 se observa una posible relación lineal positiva débil (17,6%), es decir, ambas variables aumentan o disminuyen simultáneamente. Esta relación primordialmente nos indica que **no existe un proceso de convergencia**. Sin embargo, aun así, no podemos asegurar del todo la divergencia entre los países respecto al indicador de estudio. Por lo tanto, esto únicamente podría estar indicando que los países difieren cada año más del objetivo marcado por el seguimiento de la senda europea.

No obstante, la relación del indicador cuantitativo del cumplimiento de la ley respecto de su promedio de crecimiento anual durante el mismo periodo de estudio refleja un posible proceso de convergencia, ya que su relación es negativa (-39,9%), mientras una de las variables aumenta la otra disminuye. Esto indica cómo los países son cada vez más similares con la evolución de los años respecto de la seguridad jurídica (Gráfico 8).

GRÁFICO 7

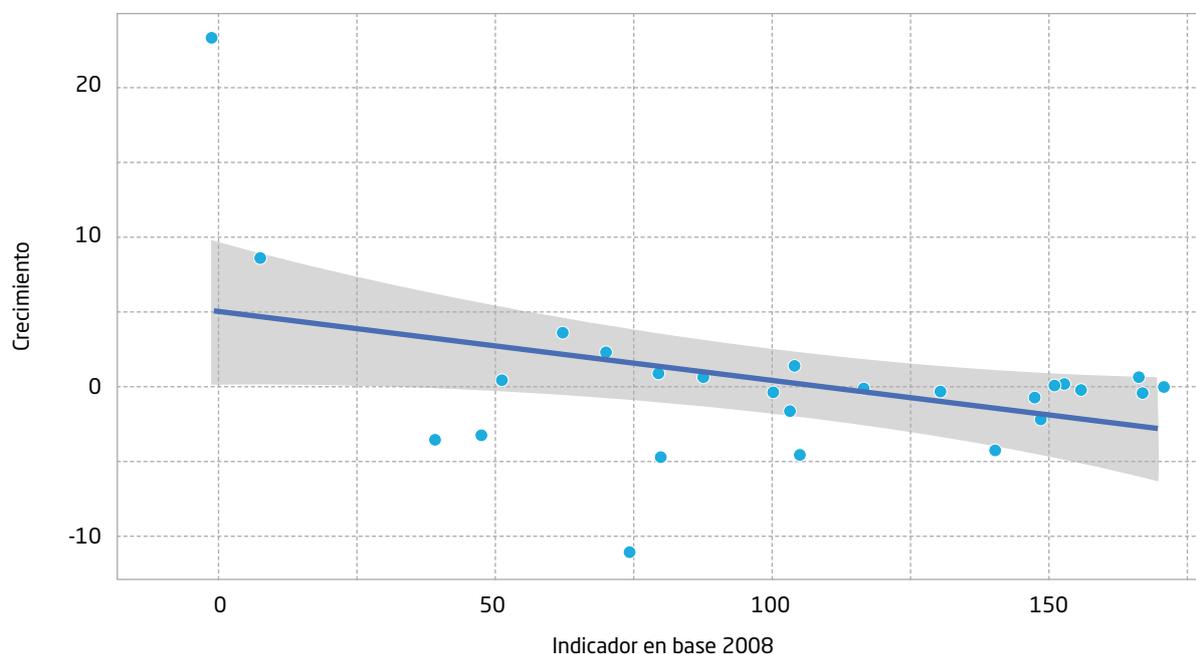
### Relación entre el crecimiento anual de la calidad regulatoria en el periodo 2009-2019 y el indicador en base 2009



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de los «Worldwide Governance Indicators» (Banco Mundial).

GRÁFICO 8

### Relación entre el crecimiento anual de la seguridad jurídica en el periodo 2009-2019 y el indicador en base 2009



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos de los «Worldwide Governance Indicators» (Banco Mundial).

## 4. Los principios de las buenas prácticas regulatorias

La relevancia empírica que tiene un adecuado marco institucional y regulatorio sobre el nivel de desarrollo en los países y, en particular, el efecto que genera sobre la competitividad de las más avanzadas motivó la realización de un exhaustivo **análisis y estudio comparativo de distintos marcos normativos**, a partir del cual se ha establecido un **consenso sobre el conjunto de buenas prácticas regulatorias** que los países están incorporando en sus propios ordenamientos jurídicos.

**Destacan las iniciativas de «Better Regulation Package», «Legislar Mejor» y «Normativa Inteligente»** de la Comisión Europea, así como la creación de un Comité de Control Reglamentario, como órgano independiente formado por funcionarios de la Comisión y expertos ajenos a ella que evalúa la calidad normativa y realiza las evaluaciones de impacto de cualquier proyecto normativo de la UE. Estas iniciativas en el ámbito comunitario **pretenden una mayor y mejor aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**, por lo que se confeccionó una metodología que contribuye a que, en cualquier nivel de gobierno, se puedan incluir las buenas prácticas regulatorias en sus procesos de elaboración de nueva legislación.

**En España, distintas iniciativas han visto reflejadas este impulso reformador de la Comisión.** Destacan los consecutivos planes de reducción de cargas administrativas y especialmente la inclusión de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, trans-



parencia y eficiencia en el artículo 129 de la ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como la formulación del procedimiento de consulta pública establecido en el artículo 133 de esta misma normativa.

A modo de síntesis, se puede concluir que **los principios básicos que son aconsejables seguir como buenas prácticas regulatorias** son los siguientes:

- **Seguridad jurídica, estabilidad y predictibilidad.** Esto no significa que las normas no puedan y deban evolucionar en el tiempo, sino que **estos cambios deben ser graduales**, y evitando procedimientos de urgencia. Además, las actuaciones deben ser **previsibles**, en el sentido de que no supongan cambios drásticos respecto a la regulación anteriormente existente. De igual forma, **es preciso que el regulador sea independiente** y debe ejercer sus poderes con proporcionalidad, predictibilidad, transparencia y responsabilidad.
- **Accesibilidad y participación en el proceso regulatorio.** Un principio básico para una buena regulación es favorecer la participación de los agentes del sector. Es conveniente que las decisiones que se vayan a adoptar sean precedidas de consultas, y seguidas de un diálogo participativo tanto de las empresas, como de las organizaciones empresariales, de manera que se puedan **contrastar los diferentes puntos de vista** y se analicen con transparencia las consecuencias que un posible cambio regulatorio pueda tener sobre la actividad.
- **Eficacia, orientación, proporcionalidad y justificación de las propuestas normativas.** El análisis y la preparación de nuevas normas deben hacerse como **respuestas a una necesidad previamente detectada**. En ese sentido, un seguimiento continuado y colaborativo dentro del sector puede ayudar a identificar las necesidades existentes, presentes y futuras, que pueden dar lugar a posibles cambios normativos.
- **Consistencia, credibilidad, simplicidad y transparencia.** Las nuevas normas regulatorias que se elaboren, así como las decisiones de los órganos de regulación, deben ser **coherentes entre sí y evitar contradicciones con otras normas ya existentes**. Además, la legislación debiera ser **sencilla, ordenada y transparente**, para facilitar su adecuada comprensión por parte de todos los agentes. Por tanto, es conveniente evitar la complejidad excesiva o la abundancia de normas que dificulten el entendimiento de las mismas.

## Referencias bibliográficas

AIXALÁ PASTO, J. y FABRO ESTEBAN, G. (2011): «Calidad Institucional y Crecimiento Económico: Nuevos Avances y Evidencias». *Ekonomiaz* n.º 77, 2.º cuatrimestre, 2011.

ALCALÁ AGULLÓ, F. y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. (2018): «Los Costes Económicos del Déficit de Calidad Institucional y la Corrupción en España». *Informes 2018 Economía y Sociedad*, Fundación BBVA.



- ALENZA GARCÍA, J. F. (2016): «Las energías renovables ante la fugacidad legislativa: la mitificación de los principios de (in)seguridad jurídica y de (des)confianza jurídica». *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 55.
- ARIAS, X. C. y CABALLERO, G. (2016): «Calidad Institucional y Competitividad de la Economía Española: Perspectiva Comparada». *Competitividad en los Mercados Internacionales: Búsqueda de Ventajas. Papeles de Economía Española*, n.º 150.
- ARIÑO ORTIZ, G.: «Logros y fracasos de la regulación». THEMIS 52 (revista de derecho).
- ARVANITIDIS, P., PAVLEAS, S. y PETRAKOS, G. (2009): «Determinants of economic growth: the view of the experts». University of Thessaly. *Discussion Paper Series*, 15(1): 1-22.
- BERNANKE, B. S. (1980): «Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment». NBER *Working Paper*, n.º 502.
- BUSSE, M. y GROIZARD, J. L. (2006): «Foreign direct investment, regulations, and growth». *Policy Research Working Paper Series 3882*, The World Bank.
- CHEN, Y. y FUNKE, M. (2011): «Institutional Uncertainty, Economic Integration, and Vertical Foreign Direct Investment Decisions». *Quantitative Macroeconomics Working Papers*. Hamburg University, Department of Economics.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008): «La Calidad Institucional, Elemento Básico para Garantizar la Competitividad: Sistema Judicial y Organismos Reguladores».
- CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA (2013): «Regulación y política energética en España. Una reflexión».
- DE LA FLOR, F. P. *et al.* (2018): «Study Group 3: Best Practices in Governance and Regulation», 27th World Gas Conference.
- DIEZ FARHAT, S. (2016): «Metodología del Cálculo del Costo de Capital Promedio Ponderado de Capital en el Modelo del WACC». *Revista Empresarial ICE-FEE-UCSG*. Edición n.º 39, vol. 10-n.º 3, pp. 33-45.
- EAGLE, S. J. (2005): «Regulatory Takings».
- GÁMIR CASARES, L. y DURÁ JUEZ, P. (2013): *La economía de las agencias reguladoras. Con especial referencia a España*. Instituto de Estudios Económicos.
- GENTZOGLANIS, A. (2004): «Regulatory Risk, Cost of Capital and Investment Decisions in the Telecommunications Industry: International Comparisons». Centre for the Study of Regulatory Economics and Finance. University of Sherbrooke.



- HERRERA GONZÁLEZ, F. (2012): *Mitos sobre la regulación para la competencia*. Instituto de Estudios Económicos.
- JOSKOW, P. L. (2014): «Incentive Regulation in Theory and Practice. Electricity Distribution and Transmission Networks», en *Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned?*, NBER.
- KAPLAN, F. y YAPRAKLI, S. (2014): «The Impacts of Institutions, Openness and Macroeconomic Stability on Economic Growth: A Panel Data Analysis on Middle Income Countries». *Ekonometri ve İstatistik Sayı*: 20.
- KAUFFMAN, D. y KRAAY, A. (2002): «Growth Without Governance». The World Bank. Bank Institute and Development Research Group.
- MINONDO, A. (2005): «Calidad institucional y renta per cápita: un repaso de los resultados empíricos». *Revista de Economía Mundial* 12, 2005, pp. 175-196.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- (1990): «A Transaction Cost Theory of Politics». *Journal of Theoretical Politics* 2, 4, pp. 355-367.
- NORTH, D. C. y THOMAS, R. P. (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press.
- OECD (2017): «Technical note on estimates of infrastructure investment needs».
- OZPOLAT, A., GUNBALA GUVEN, G., NAKIPOGLU OZSOY, F. y BAHAR, A. (2016): «Does Rule of Law Affect Economic Growth Positively?». *Research in World Economy*, vol. 7, n.º 1.
- PRADO ROBLES, G. A. (1998): «El Pensamiento Económico de Douglas C. North». *Laissez-Faire*, n.º 9 (Sept. 1998): 13-32.
- RODRÍGUEZ BAJÓN, S. (2012): «El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites». *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto.
- SEBASTIÁN, C. (2006): «Instituciones y crecimiento económico. Un marco conceptual», Universidad Complutense.
- SIRTAINÉ, S., PINGLO, M. E., GUASCH, J. L. y FOSTER, V. (2005): «How Profitable are Infrastructure Concessions in Latin America?» *Trends and Policy Options*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.



UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I. (2006): «El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado». *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 28.

VIVES, F. (2013): «Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico». *Fundación de Estudios Financieros*, papel n.º 50, pp. 75-91.



## FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE MEJORA

**SANTIAGO CALVO**

Máster en Fiscalidad Internacional y Comunitaria por la Universidad de Santiago de Compostela  
Instituto Juan de Mariana

### RESUMEN

Cada vez es más habitual hablar del concepto de regulación inteligente, que no es otra cosa que desarrollar una normativa de tal forma que no suponga un obstáculo para el desarrollo de negocios y de cualquier tipo de actividad profesional y personal. Es decir, se trata de reducir a lo mínimo necesario las cargas burocráticas soportadas por empresas y agentes económicos, algo que la evidencia empírica ha mostrado como altamente beneficioso para el crecimiento económico, la inversión extranjera directa y para la minoración de los niveles de desigualdad.

Desafortunadamente, España se encuentra en una posición intermedia entre los países desarrollados en lo referente a la facilidad para hacer negocios, debido a la excesiva carga administrativa y procesos burocráticos que debe soportar un individuo a la hora de comenzar y desarrollar una actividad económica. Por este motivo en el presente documento se presentan tres propuestas de mejora de políticas públicas conducentes a mejorar la situación descrita. La primera se basaría en la apuesta por la simplicidad regulatoria a través de una mejor evaluación de los costes y beneficios de las nuevas normativas que se aprueben. La segunda tiene como destino el asegurar una mayor unidad de mercado, proponiendo para ello la realización de un inventario oficial de todas las normas que generen duplicidades entre administraciones e incentivar a las comunidades autónomas para que armonicen su legislación en lo relativo a permisos y licencias de actividad. Por último, la Administración debe dotarse de herramientas tecnológicas para facilitar la reducción del número de procedimientos necesarios para establecer un negocio, pudiendo ser todos ellos realizados de manera telemática.



## 1. Introducción: regulación inteligente y facilidad para hacer negocios

Como han puesto de manifiesto Calvo y López (2020), **hablar de regulación inteligente es cada vez más habitual en la esfera política, empresarial y económica**. El objetivo es el establecimiento de **una normativa que no suponga un obstáculo para el desarrollo de negocios y de cualquier tipo de actividad profesional y/o personal**.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital<sup>1</sup> la define como «una política pública en sí misma, de corte transversal y de carácter indispensable, que debe funcionar como premisa de desarrollo de cualquier intervención pública para garantizar la consecución de sus principales objetivos al mínimo coste».

Por ello, ha establecido varios principios en los cuales el conjunto de la intervención pública debería basarse. Estos son la necesidad y la eficacia, la proporcionalidad, la seguridad jurídica, la eficiencia, la simplicidad de cargas, la estabilidad presupuestaria, etc.<sup>2</sup>

Uno de los aspectos más importantes que se incluyen dentro de la regulación inteligente es la **facilidad para hacer negocios**. Dicho de otra forma, si se cumpliesen los principios enumerados en el párrafo anterior cualquier actividad empresarial podría llevarse a cabo con el mínimo coste posible, ya sea en forma de dinero o de tiempo.

Como es de esperar, **existe una clara relación entre la carga administrativa excesiva y el desarrollo económico de un país**. La Oficina de la Presidencia de los Estados Unidos ha estimado que, de no haber aumentado las cargas regulatorias desde 1980, la producción sería 5 billones de dólares mayor, es decir, el coste ha sido de alrededor de 0,8 puntos porcentuales de crecimiento anuales. Y no solo el crecimiento económico, la desigualdad también puede verse afectada por estas cargas. **Aumentar el número de procesos administrativos que existen para comenzar un negocio en un punto de desviación estándar, genera un aumento del índice de Gini en 1,5 puntos porcentuales**. Esto sucede porque **las empresas trasladan ese coste a los consumidores, afectando, en especial, a los hogares con menos recursos, además de suponer una barrera para el uso eficiente del capital humano y un incentivo a la aparición de mercados negros** (White House, 2017).

Trabajos empíricos de carácter más académico coinciden con estos efectos positivos de la desburocratización sobre el crecimiento, la desigualdad o la inversión extranjera directa. Pero esta relación no se da en todos los casos. **Debe tenerse en cuenta el contexto y las características socioeconómicas de los países en los que se aplican las políticas que facilitan la actividad económica, además de la calidad normativa en sí**, ya que podrían verse favorecidas empresas poco productivas o porque el entorno empresarial es poco propicio al desarrollo económico a pesar de la implementación de este tipo de medidas, como es el caso de paí-

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.google.com/url?q=https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnextoid%3D21acf50fa070a610VgnVCM1000001d04140aRCRD&sa=D&ust=1610703645771000&usq=AOvVaw0F7TPuSA2dyfyLk1I3-OrX>

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnextoid=21acf50fa070a610VgnVCM1000001d04140aRCRD> y <https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/AnexoPrincipios.pdf>



ses de bajos ingresos. (Hanush, M., 2012; Ani, 2015; Corcoran y Gillanders, 2015; Canare, 2018 y Chambers *et al.*, 2019).

## 2. Situación de España

**¿Es fácil iniciar y desarrollar un negocio en España?** Después de haber hecho un breve repaso de la literatura acerca de lo beneficioso de aplicar políticas *business friendly*, **es necesario analizar las fortalezas y debilidades de nuestro país para, posteriormente, proponer una serie de reformas que mejoren la calidad normativa aplicable a la actividad económica y empresarial.**

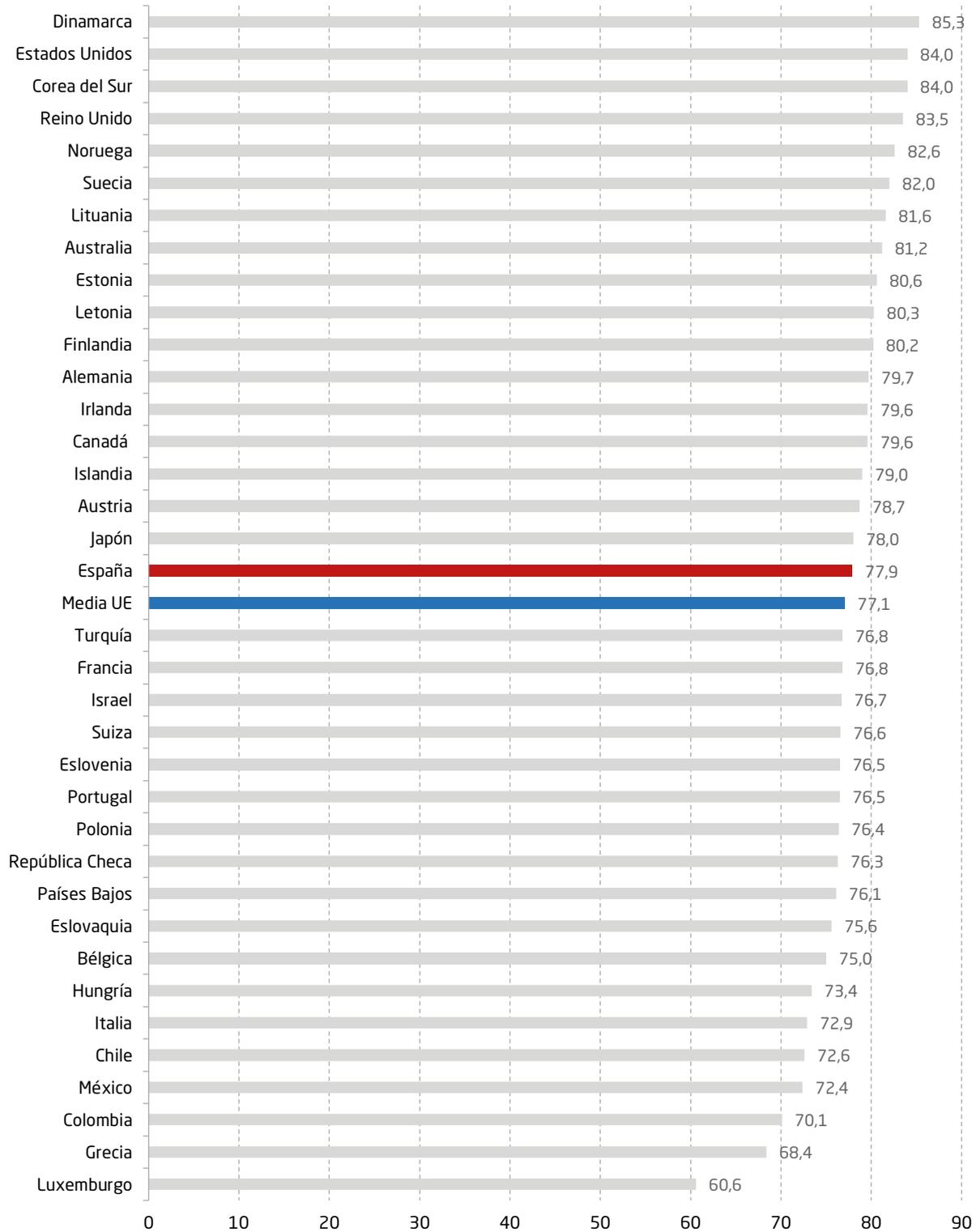
**El indicador más conocido para medir lo restrictivo o facilitador de las políticas aplicadas a las empresas es el *Doing Business***, elaborado anualmente por el Banco Mundial. Dicho índice **tiene en cuenta numerosos campos de actuación, desde la regulación de los procesos para abrir un negocio, la competitividad fiscal, el acceso al crédito o el cumplimiento de contratos**, entre otros. Las puntuaciones están comprendidas entre 0 y 100, siendo 100 la máxima puntuación posible, y son evaluadas 190 economías de todo el mundo en la edición de 2020.

**El país con mejor puntuación es Nueva Zelanda.** De todos los indicadores del informe en el que más destaca es el referido a los **procesos de inicio de un negocio**, ya que, con apenas medio día y con un coste equivalente al 0,2% del ingreso per cápita medio del país, es posible crear una empresa. Si tomamos como muestra de referencia los países de la OCDE, **Dinamarca** es la economía con mejor desempeño, mientras que **España** se encuentra en una posición media entre los países más desarrollados. Obtiene **77,9 puntos**, lo que le sitúa en el **puesto 30** en el *ranking* global.



GRÁFICO 1

Puntuaciones del *Doing Business* de 2020 de los países de la OCDE



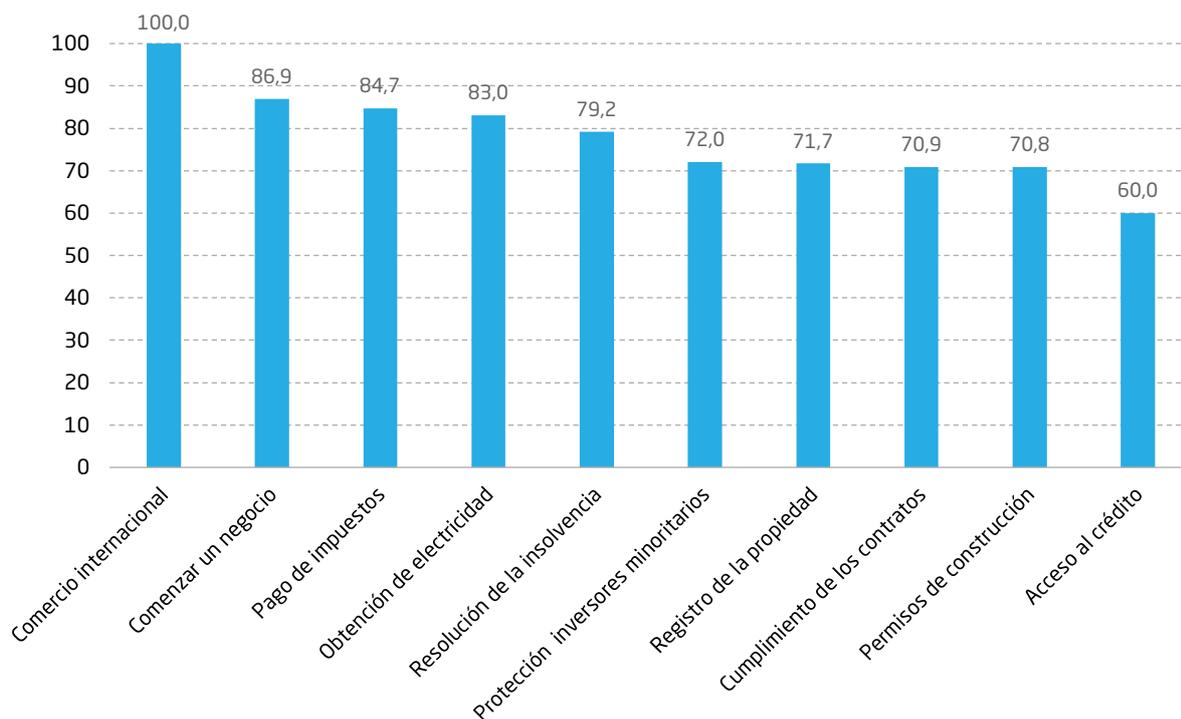
Fuente: Banco Mundial.



Sin embargo, **por subconceptos España no presenta una situación homogénea**. En relación con la puntuación, tanto el referente al comercio internacional como el referido a poner en marcha un negocio son apartados en los que España logra un mejor desempeño, mientras que el acceso al crédito es, con diferencia, su peor campo de actuación.

GRÁFICO 2

### Puntuaciones de España en el *Doing Business* de 2020 por subconceptos

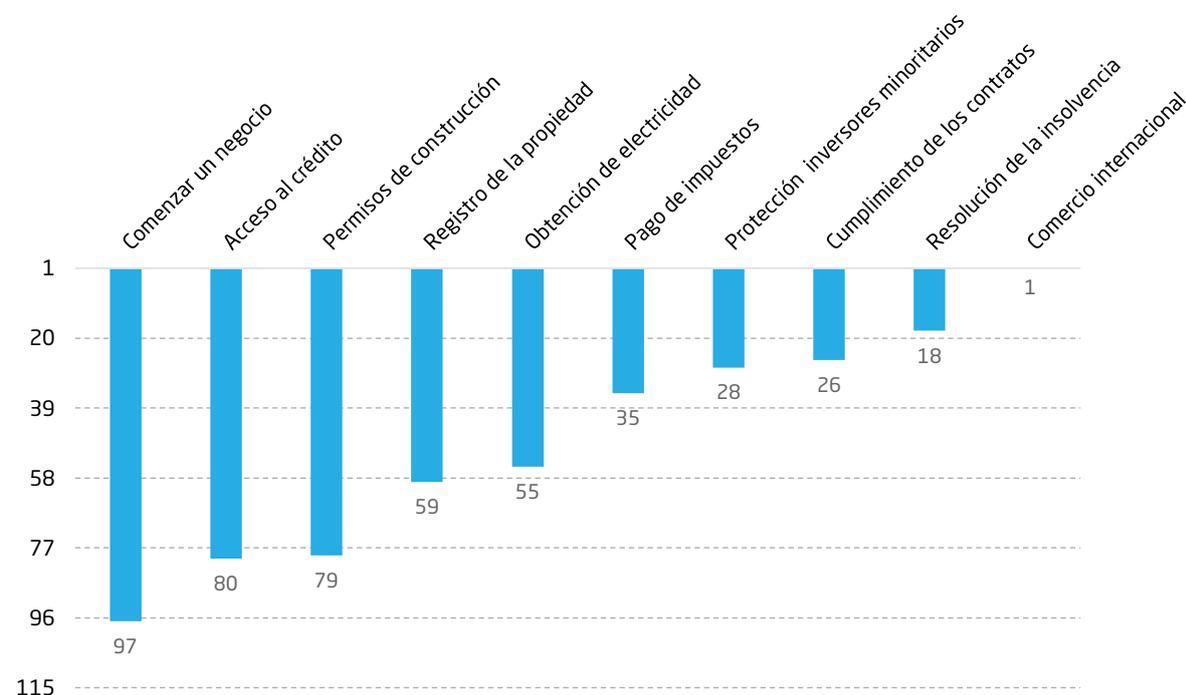


Fuente: Banco Mundial.

Hay que tener en cuenta que, en un mundo competitivo y globalizado como el actual, **no solo basta con tener un buen desempeño, sino que es necesario ser comparativamente mejor con respecto a los países de nuestro entorno**. Observando el Gráfico 3 es posible ver que, **en España**, en relación con otros países, **es más difícil iniciar una actividad económica, a pesar de obtener una puntuación alta**, pues nos encontramos en el puesto 97 de 190. Claramente este debería ser uno de los puntos en los que se deberían centrar las reformas conducentes a mejorar la calidad normativa de regulación de la actividad empresarial.

GRÁFICO 3

Posición de España en el *Doing Business* de 2020 por subconceptos



Fuente: Banco Mundial.

**¿Por qué es relativamente difícil iniciar un negocio en España?** Por un lado, **el número de procesos y de días son relativamente altos en comparación con la media de las economías más desarrolladas.** En concreto, tomando como referencia la inscripción de una Sociedad de Responsabilidad Limitada en Madrid, el número de pasos necesario para poder iniciar su actividad es de 7, mientras que, por ejemplo, en Nueva Zelanda estos se reducen a 1. En número de días, estos 7 procesos se traducen en 12,5 días. En cuanto al coste, este asciende al 3,9% de la renta nacional bruta per cápita, es decir, cerca de 1.000 €, a lo que habría que añadir los 3.000 € de capital mínimo exigible.

CUADRO 1

Indicadores de procesos y costes para el inicio de un negocio en España, 2020

	España	Media países OCDE ingreso alto	País con mejor regulación
Número de procesos	7	4,9	1
Días necesarios	12,5	9,2	0,5
Coste (% de ingreso per cápita)	3,9	3	0
Requisito mínimo de capital (% de ingreso per cápita)	11,6	7,6	0

Fuente: Banco Mundial.

En el Cuadro 2 se enumeran los siguientes siete pasos y sus costes en forma de tiempo y dinero, que en algunos casos serán mayores, dependiendo del tipo de actividad y de la región en la que se desarrolla la actividad en cuestión.

CUADRO 2

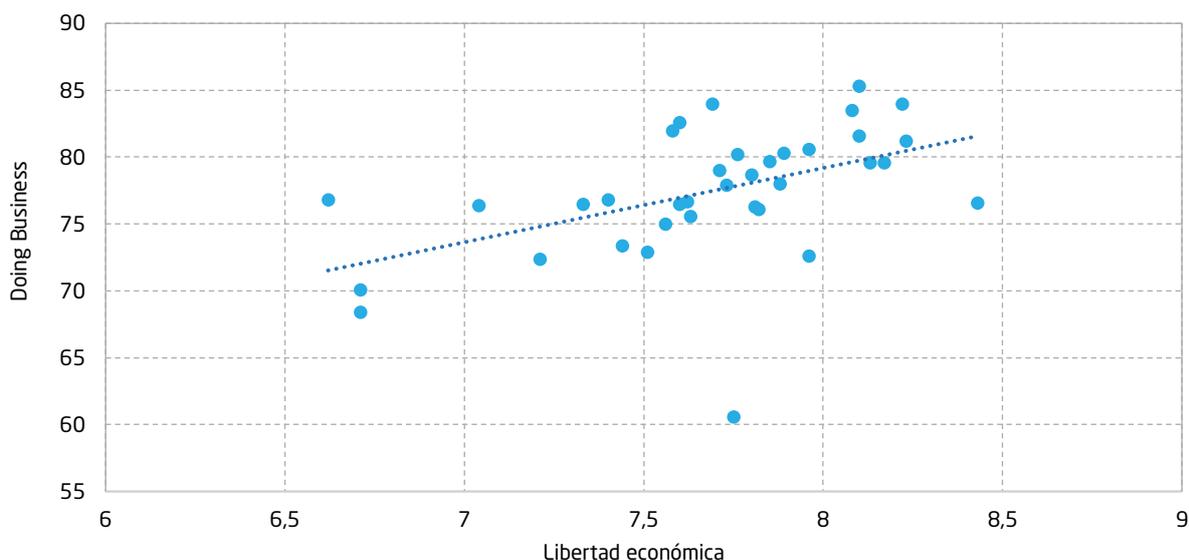
**Procesos, tiempo y costes para el inicio de un negocio en España, 2020**

Proceso	Días	Coste
Obtención del certificado de disponibilidad del nombre comercial	2	13,52 €
Apertura de una cuenta bancaria y depósito del capital	1	0 €
Cubrir el Documento Único Electrónico	1	0 €
Registro de escritura pública y obtención del Código de Identificación Fiscal	7	Variable, a partir de 114 € para las empresas de menor capital
Pago de la tasa por prestación de servicios urbanísticos	Menos de un día	414 €
Declaración responsable de inicio de operaciones	Menos de un día	Incluido en el paso anterior
Notificación al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del inicio de las operaciones	Menos de un día	0 €

Fuente: Banco Mundial.

Otro de los indicadores más relevantes para esta cuestión es el *Economic Freedom Index* elaborado por el centro de investigación canadiense Instituto Fraser. De hecho, en un análisis simple de correlación es posible ver que, justamente, **son los países más libres los que menos trabas ponen a la actividad empresarial.**

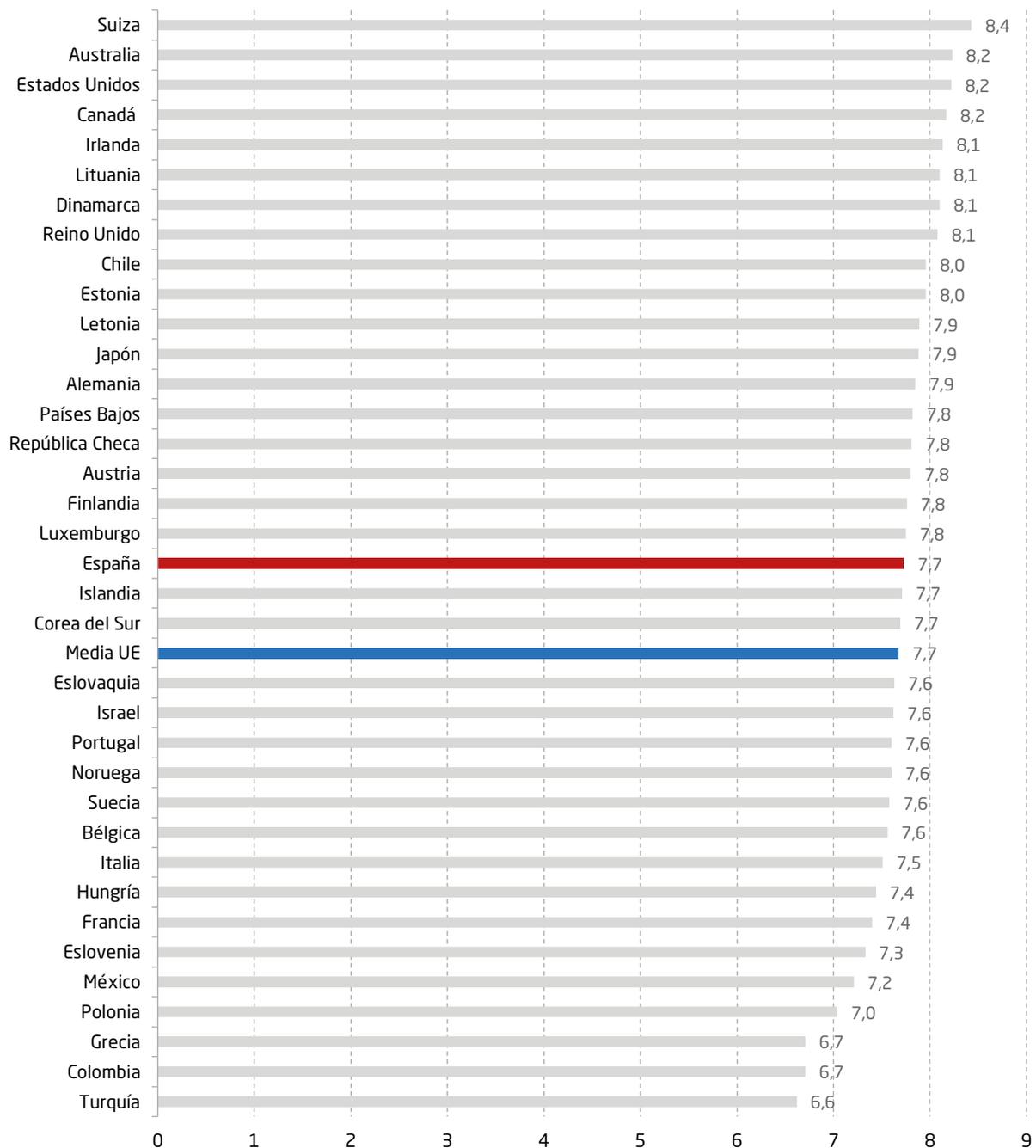
GRÁFICO 4

**Relación entre libertad económica y *Doing Business***

Fuente: Banco Mundial e Instituto Fraser.

Dicho índice otorga hasta 10 puntos dependiendo de si una economía es más o menos libre. Y tiene en cuenta cinco áreas: tamaño del gobierno, sistema legal y derechos de propiedad, estabilidad monetaria, libertad para comerciar con otros países y regulación. En este caso, **España también se encuentra en una posición intermedia entre los países miembros de la OCDE, con 7,7 puntos en la última edición.**

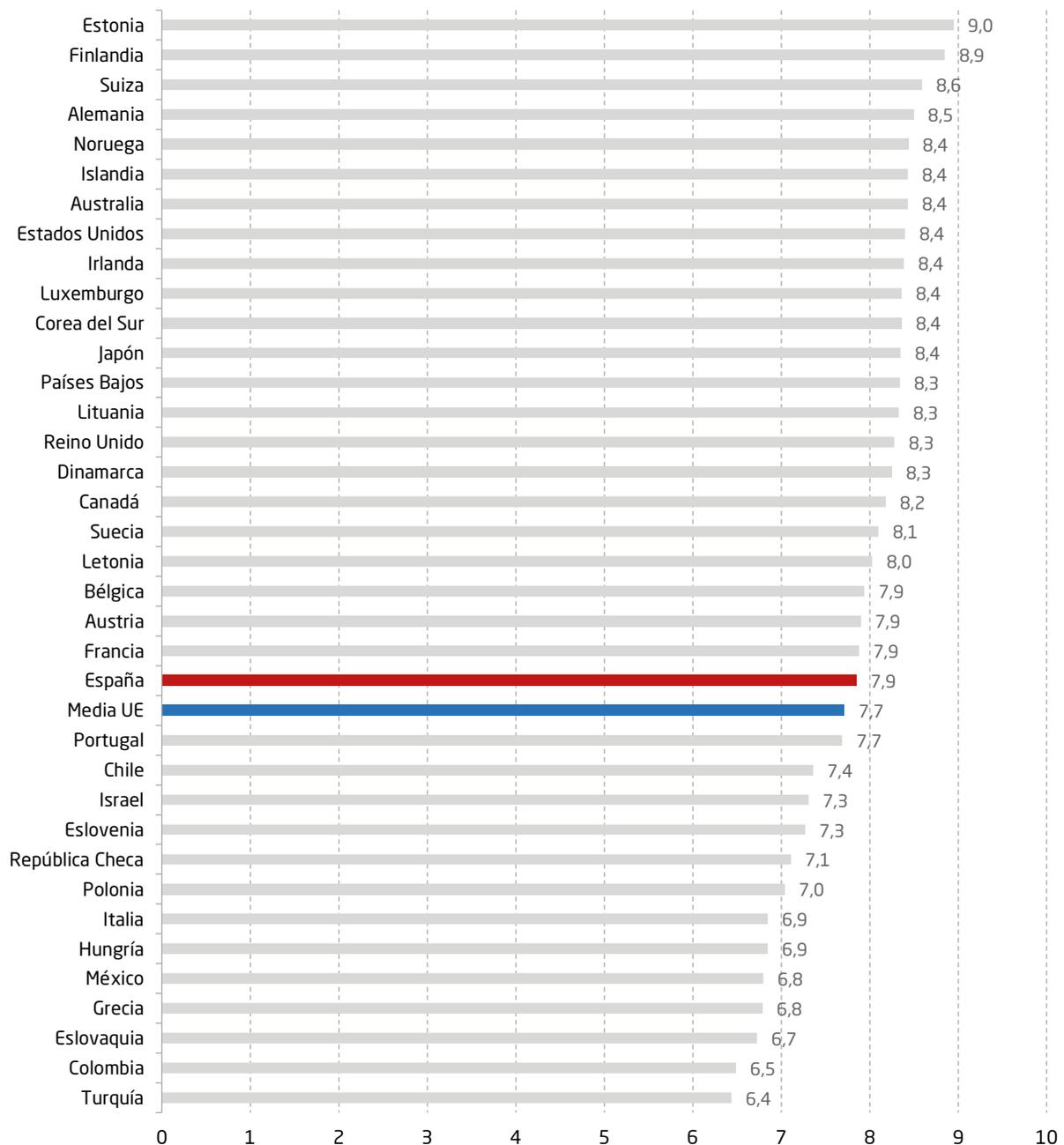
GRÁFICO 5

**Índice de libertad económica, 2018**

Fuente: Instituto Fraser.

Dentro del área de regulación se incluye una sección relativa a la **regulación empresarial**, la cual incluye los requisitos administrativos, la carga regulatoria, la libertad a la hora de iniciar un negocio, la imparcialidad de la administración, las restricciones de licencia y los costes fiscales. **En este campo España obtiene una puntuación similar a la del Índice de libertad económica, pero como en el caso del *Doing Business*, la posición relativa con respecto a los países más desarrollados es peor (23.º).**

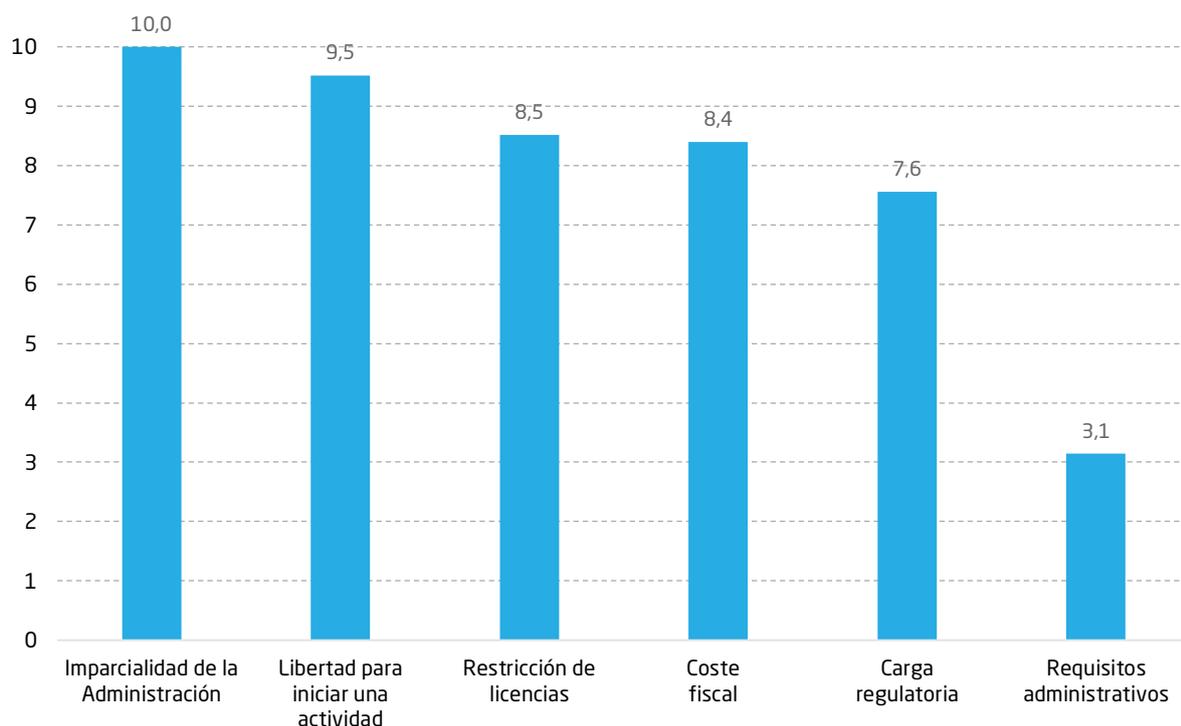
GRÁFICO 6

**Índice de libertad económica, regulación empresarial 2018**

Fuente: Instituto Fraser.

**Las debilidades de España se encuentran en los requisitos administrativos exigidos a las empresas y la carga regulatoria que soportan.** En cuanto al primero, el Instituto Fraser se basa en el *Global Competitiveness Report*, que tiene en cuenta lo restrictivo y costoso que supone cumplir con las regulaciones, permisos y ofrecer información a la administración de la actividad realizada. Con respecto a la carga regulatoria, se mide el coste debido al entorno regulatorio, como el cumplimiento de trámites administrativos, la ineficiencia burocrática y la opacidad del sector público.

GRÁFICO 7

**Libertad regulatoria empresarial en España, 2018**

Fuente: Instituto Fraser.

En definitiva, **España se enfrenta a varios retos a la hora de mejorar la regulación que afecta a la actividad empresarial, y más específicamente en todo aquello relativo a la carga administrativa y regulatoria que soporta cualquier negocio.** Por lo tanto, **será en esos puntos en los que la puesta en marcha de una regulación más inteligente deba incidir.**

Pero antes de enumerar algunas de las propuestas para mejorar la calidad normativa en nuestro país en materia de legislación empresarial, es necesario destacar que **España**, para bien y para mal, **es un país altamente descentralizado**; sin embargo, tal y como han destacado Calvo y Cabrillo (2020), **esta descentralización es incompleta, ofreciendo, en ciertos aspectos, falta de coordinación en materia regulatoria que ha dado lugar a lo que se denomina como fragmentación de mercado.**

Tal y como destacan los citados autores, el problema no es, en sí mismo, la descentralización y la posible existencia de normativas diferenciadas, sino **la existencia de una carga regulatoria que se solapa entre regiones y que puede generar distorsiones en la asignación de los recursos**:

«La cuestión clave para la unidad de mercado no es que las regulaciones y las normas fiscales en Madrid, Andalucía o Cataluña sean diferentes, sino el hecho de que se dé o no a los agentes económicos libertad de elegir entre modelos institucionales alternativos. El problema de la unidad de mercado surge cuando los gobiernos intentan impedir la competencia —mediante regulaciones específicas que distorsionan el mercado— no cuando diseñan instituciones que fomenten la actividad económica en un marco de libre movilidad de los agentes económicos». (Calvo y Cabrillo, 2020, p. 46).

De manera similar, Buesa (2015) señala que **la fragmentación de mercado genera un problema no en tanto en cuanto a la existencia de «pequeños mercados separados», sino por la existencia de barreras de entrada para los negocios**:

«La existencia de políticas regulatorias diferenciadas entre unas regiones y otras, los problemas en los negocios derivados de la política lingüística en las comunidades bilingües, el hecho de que, en la práctica, exista una preferencia local en la licitación de contratos públicos, el clientelismo tradicional en la conducción de la política social y económica o, hasta la crisis financiera, la utilización de las cajas de ahorro para apoyar los proyectos locales de inversión, son factores que han influido en esa fragmentación que ha acabado manifestándose en ámbitos de la actividad económica.

La fragmentación del mercado interior no implica que las distintas partes del territorio se hayan convertido en compartimientos estancos, en pequeños mercados separados de otros, sino que existan trabas en ellos, barreras a la entrada que afectan a los productores de otras regiones y que, sin ser insalvables, sí implican costes para ellos cuando deciden competir fuera de su comunidad autónoma de origen» (pp. 109-110).

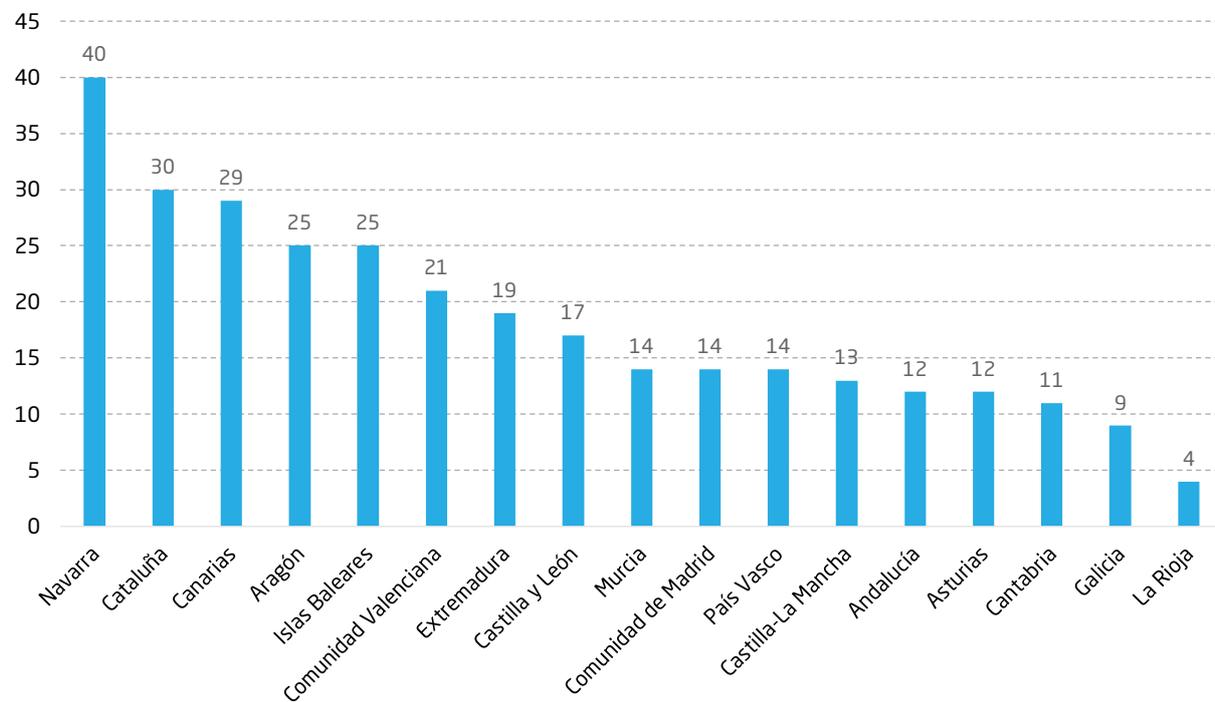
**El coste de la no unidad de mercado es considerable**, según cálculos de la CEOE (2012), **podría rondar los 55.000 millones de euros**. De acuerdo con Marcos y Santaló (2010) duplicar el número de normas autonómicas en una comunidad autónoma implica una caída del 3,5% en los niveles de productividad regional.

Solo **en 2019 se han aprobado 648 normas estatales, a las que habría que sumar otras 309 de carácter autonómico. En número de páginas el volumen total asciende a 1.038.323**, es decir, sería necesario leer 2.844 páginas al día de normativa para poder estar al tanto de las nuevas reglamentaciones aprobadas por los gobiernos regionales y estatal.



GRÁFICO 8

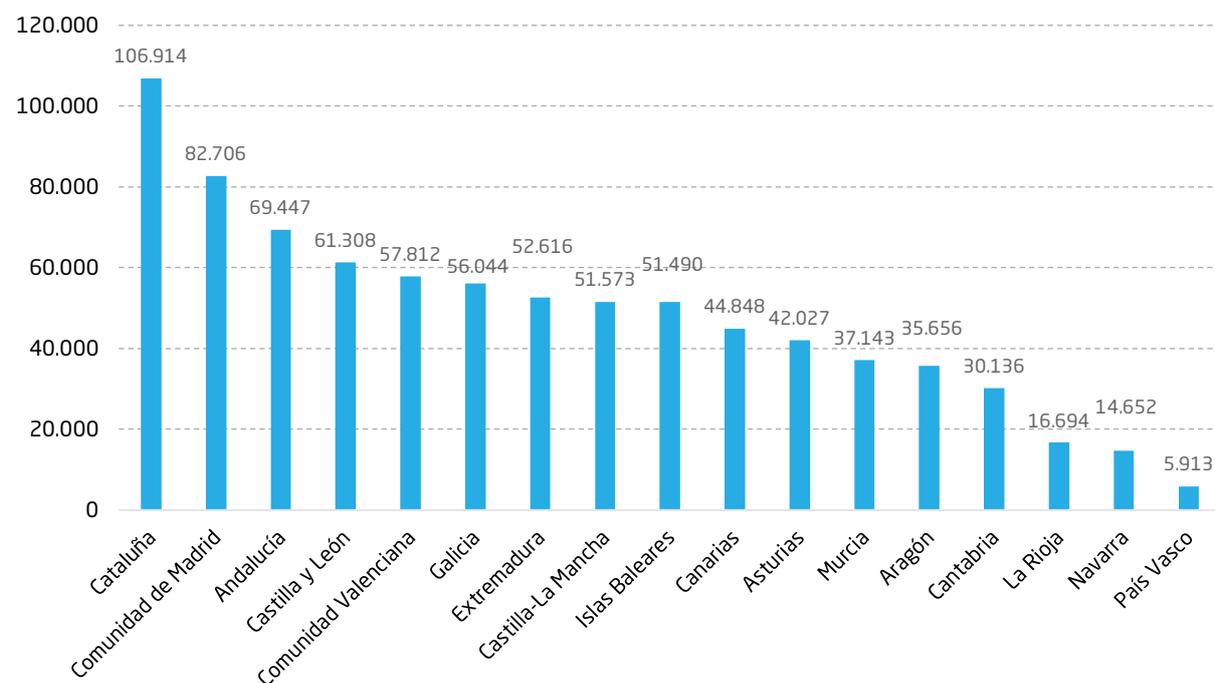
Número de normas aprobadas por las comunidades autónomas en 2019



Fuente: CEOE.

GRÁFICO 9

Número de páginas en boletines oficiales autonómicos en 2019



Fuente: CEOE.



### 3. Propuestas de mejora de la calidad normativa

Repasadas las **principales debilidades** de la legislación aplicada a la actividad empresarial, a saber, **desmesurada carga regulatoria, excesiva fragmentación de mercado y el alto número de procesos administrativos para iniciar una actividad económica**, en el presente apartado se presentarán tres **propuestas de mejora de la calidad normativa** con el objetivo de facilitar el desarrollo de los negocios.

#### 3.1. Simplicidad regulatoria

Una de las cuestiones que ponen de relieve los indicadores citados en apartados anteriores es el **coste en forma de carga regulatoria que suponen las normas que afectan a empresas y particulares**. Una de las medidas que proponemos para abordar esta cuestión es la puesta en funcionamiento del principio de «**one in, one out**», o lo que es lo mismo, **la aprobación de una ley que implique la derogación de otra**. Es cierto que esto, *de facto*, ya existe en nuestro país, pero **debería tenerse en cuenta, además, el coste generado por la nueva norma, es decir, el coste neto de aplicar una nueva norma debe ser cancelado por la revisión o eliminación de otra previa**. En países como Alemania este tipo de políticas han generado un ahorro por valor de 1.545 millones de euros en los primeros años de funcionamiento (BürokratieAbbau, 2017).

#### 3.2. Unidad de mercado

Además del papel que realiza la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) a la hora de vigilar posibles incumplimientos de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, **sería necesario realizar un inventario oficial de todas aquellas normas que producen duplicidades innecesarias entre regiones**. Identificadas estas duplicidades **proponemos que, a través del sistema de financiación autonómica, se premie a aquellas comunidades autónomas que promueven la armonización normativa conducente a una reducción de las cargas administrativas repercutidas a empresas y particulares**. Al mismo tiempo, **es necesario reforzar la unificación de permisos para realizar una actividad económica**, para evitar el engorro que supone tener que someterse a la carga burocrática en forma de tiempo y de dinero en cada una de las comunidades autónomas en las que se desea operar<sup>3</sup>.

#### 3.3. Simplificación del proceso de creación de empresas

Una de las principales debilidades de España, con respecto a sus pares, es la **excesiva carga administrativa que deben soportar todos aquellos individuos que desean comenzar una ac-**

<sup>3</sup> Recientemente, la Comunidad de Madrid anunció la aprobación de la Ley de Mercado Abierto con el objetivo de admitir, de forma semiautomática, cualquier permiso para que una empresa pudiese desarrollar su actividad en la región si, previamente, esta ya cuenta con una licencia otorgada por otra comunidad autónoma. Son muchos los sectores en los que se encuentran normativas diferentes dependiendo del territorio en el que se instalan: turístico, el del juego o, incluso, el cumplimiento del derecho de los consumidores.



**tividad económica.** Por esta razón, **es necesario implementar medidas conducentes a la liberalización del proceso de creación de empresas y negocios.** El punto de partida podría ser la **transposición a nuestra normativa de la Directiva 2019/1151**, en la cual se establece la necesidad de implementar herramientas y procesos digitales que **reduzcan el número de procedimientos** (la intención es suprimir todos aquellos pasos que precisan presencialidad) **y el coste para constituir una sociedad.** Asimismo, esta nueva normativa también **permitiría atraer empresas extranjeras, principalmente comunitarias**, al facilitarles una forma de registro en línea de documentos e información. Dicho registro debería estar integrado en el conjunto de administraciones y niveles de gobierno, de tal modo que aseguraría la unidad de mercado.

**Dos países podrían tomarse como referencia para la aplicación de estas medidas.** Por un lado, **Nueva Zelanda**, donde el proceso de registro de una sociedad se reduce a uno solo de manera telemática, en el que se incluyen, también, y de manera simultánea, el registro correspondiente en la Agencia Tributaria del país oceánico y la comunicación de los trabajadores que van a formar parte de la plantilla de la compañía. Por otro lado, **Estonia**, la cual ha sido pionera a la hora de crear la residencia digital para el establecimiento de negocios en entornos digitales por parte de empresas extranjeras, la cual es posible adquirir rellenando un formulario y pagando una tasa de entorno a los 100 €. Más de 70.000 personas procedentes de 165 países ya han establecido sus negocios *online* en el país báltico.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones de política pública

**España se encuentra en una posición intermedia en cuanto a la facilidad para hacer negocios en comparación con los países más desarrollados del mundo.** Sin embargo, aplicando algunas **reformas** es posible mejorar nuestra situación notablemente logrando mayores niveles de **competitividad** y de **desarrollo económico.** Las políticas públicas que proponemos en el presente informe se basan en **establecer principios de simplicidad regulatoria, asegurar la unidad de mercado y la reducción del coste y del número de procesos necesarios para crear un negocio.**



## Referencias bibliográficas

- ANI, T. (2015): «Effect of Ease of Doing Business to Economic Growth among Selected Countries in Asia». *Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research*, 3(5), pp. 139-145.
- BUESA, M. (2015): *La pachorra conservadora*. La Esfera de los Libros. Madrid.
- BÜROKRATIEABBAU (2017): «Better Regulation 2016: More time for essentials».  
Disponibile en red en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/369864/db0e568aa95b90f62f0d8479caeff9de/2017-11-06-jahresbericht-2016-englisch-data.pdf?download=1>
- CALVO, S. y CABRILLO, F. (2020): «Federalismo Fiscal: Una propuesta para España». *Instituto Juan de Mariana*.  
Disponibile en red en: <https://www.juandemariana.org/system/tdf/investigacion/informe-federalismo-fiscal-enero-2020.pdf?file=1&type=node&id=19620&force=>
- CALVO, S. y LÓPEZ, L. (2020): «Regulación inteligente: un reto para Europa y España». *New Direction*.  
Disponibile en red en: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/NDreportRegulacionInteligente-preview%28low-res%29.pdf>
- CANARE, T. (2018): «The Effect of Ease of Doing Business on Firm Creation». *Annals of Economics and Finance*, 19(2), pp. 555-584.
- CEOE (2012): «Inventario de las distorsiones de mercado existentes en España».  
Disponibile en red en: [http://www.cen7dias.es/BOLETINES/422/CEOE\\_distorsiones\\_unidad\\_mercado.pdf](http://www.cen7dias.es/BOLETINES/422/CEOE_distorsiones_unidad_mercado.pdf)
- CHAMBERS, D., MCLAUGHLIN, P. A. y STANLEY, L. (2019): «Barriers to prosperity: the harmful impact of entry regulations on income inequality». *Public Choice*, 189, pp. 165-190.
- CORCORAN, A. y GILLANDERS, R. (2015): «Foreign direct investment and the ease of doing business». *Review of World Economics*, 151, pp. 103-126.
- HANUSH, M. (2012): «The Doing Business Indicators, Economic Growth and Regulatory Reform». *The World Bank, Policy Research Working Paper*, N.º 6176.
- MARCOS, F. y SANTALÓ, J. (2010): «Regulation, Innovation and Productivity». *Instituto de Empresa Business School, Working Papers*, N.º 10(4), pp. 1-54.
- WHITE HOUSE (2017): «How Deregulation Can Increase Economic Growth».



# ESTUDIO DEL PRECIO DEL ALQUILER EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA DISPONIBLE Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

## FRANCISCO CABRILLO RODRÍGUEZ

Catedrático de Economía Aplicada y Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid  
Secretario del Patronato de la Fundación Civismo

## ALBERTO GÓMEZ HERNÁNDEZ

Asistente de investigación en la Fundación Civismo

## RESUMEN

Los precios del alquiler en España se han disparado en los últimos años, dificultando el acceso a la vivienda y generando tensiones presupuestarias en los hogares españoles. Para paliar esta situación, el Gobierno ha propuesto limitar los precios del alquiler. En este trabajo estudiamos la situación del mercado del alquiler de vivienda en España y las causas del incremento de los precios. Posteriormente repasamos la evidencia empírica disponible sobre los controles de precios en el mercado del alquiler de vivienda y sus efectos, concluyendo que el control de alquileres no es una medida apropiada para abaratar los alquileres ni facilitar el acceso a la vivienda. Por último, presentamos propuestas alternativas como la liberalización del suelo o la mejora de la seguridad jurídica de los propietarios de vivienda.



## 1. Introducción

El elevado y constante crecimiento de los precios del alquiler de vivienda en los últimos años en las grandes ciudades españolas ha generado en la opinión pública un **debate en torno a la idoneidad de establecer regulaciones que limiten los precios del alquiler de vivienda y faciliten el acceso a la misma**. La misma dinámica en todo el mundo desarrollado ha llevado, en última instancia, a una oleada de medidas y controles de alquileres en gran cantidad de países (*The Economist*, 2019).

Algunas ciudades han concentrado la actividad económica y el empleo en los últimos años atrayendo trabajadores de su periferia, de zonas rurales o incluso de otros países; el rápido y concentrado –tanto geográfica como temporalmente– **crecimiento de la demanda de vivienda en alquiler**, muy por encima del crecimiento de la oferta –rígida en el corto plazo–, **ha tensionado el mercado generando una escasez relativa o desabastecimiento de vivienda y elevando los precios**. Este aumento tiene graves consecuencias tanto para determinados colectivos como para la economía en su conjunto: **dificulta la emancipación de los jóvenes, incrementa de manera significativa el gasto en alquiler en la cesta de consumo de los hogares en detrimento del ahorro y el consumo de otros bienes<sup>1</sup>, obliga a familias a abandonar las viviendas en las que residen, y limita la movilidad de los trabajadores y su eficiente colocación en el mercado laboral<sup>2</sup>**.

Aunque existe un amplísimo abanico de políticas orientadas a resolver estos problemas, que pueden clasificarse en tres grandes grupos: **controles de los precios del alquiler, provisión pública de oferta de vivienda en alquiler y medidas dirigidas a incentivar la oferta privada de viviendas en arrendamiento y a contener el aumento del gasto de los hogares causado por el incremento de los precios del alquiler** (López-Rodríguez y Matea, 2020). El debate público en España ha girado en torno a la posibilidad de intervenir directamente el mercado y limitar los precios de los alquileres y su crecimiento anual; si bien ya existen restricciones que limitan el incremento anual de los alquileres de las viviendas ya arrendadas<sup>3</sup>, y se han implementado medidas destacables por parte de algunos gobiernos autonómicos y ayuntamientos, como la limitación de precios de los alquileres puesta en marcha por la Generalidad de Cataluña<sup>4</sup>.

Aunque los controles de precios de los alquileres pueden ayudar a las familias ya arrendadas a aliviar su situación financiera, existe, entre los economistas, un amplio consenso sobre la

<sup>1</sup> El excesivo gasto en alquiler de las familias en detrimento del consumo y el ahorro puede conducir a desequilibrios macroeconómicos severos.

<sup>2</sup> En este sentido, una mayor prevalencia del alquiler sobre la propiedad y un mercado de vivienda en alquiler más amplio pueden ser beneficiosos en términos macroeconómicos, al permitir una mayor movilidad laboral y ajustes más rápidos de la oferta de trabajo.

<sup>3</sup> El Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, establece que «el incremento producido como consecuencia de la actualización anual de la renta no podrá exceder del resultado de aplicar la variación porcentual experimentada por el Índice de Precios al Consumo [...]».

<sup>4</sup> Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.



**inefectividad de esta práctica** para facilitar el acceso a la vivienda (Alston, Kearn y Vaughan, 1992)<sup>5</sup>.

En el presente trabajo analizamos brevemente el mercado del alquiler de vivienda residencial en España y su evolución en los últimos años para entender las causas del crecimiento de los precios del alquiler; posteriormente desarrollamos una breve teoría sobre los controles de precios en el mercado del alquiler de vivienda apoyándonos en la literatura existente y después analizamos la evidencia empírica disponible sobre la materia. Por último, presentamos las conclusiones alcanzadas y proponemos algunas políticas públicas alternativas orientadas a aliviar tanto la escasez de vivienda en alquiler como la presión que supone para los hogares precios del alquiler demasiado elevados.

## 2. El mercado del alquiler de vivienda en España y su evolución reciente

### 2.1. Radiografía del mercado del alquiler en España

En comparación con los países de nuestro entorno, un porcentaje mucho menor de los hogares españoles reside en una vivienda que no posee. **En el año 2019, tan solo un 23,8% de los hogares españoles vivía en régimen de alquiler**, frente al 30,8%<sup>6</sup> de media en la Unión Europea, el 35,9% de Francia o el 48,9% de Alemania (Eurostat, 2020). Así, **en el año 2019 había 4,4 millones de hogares en régimen de alquiler**.

Esta proporción tan baja se debe, principalmente, a los efectos distorsionadores de la legislación sobre el mercado de vivienda posterior a la Guerra Civil española. En concreto, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 limitaba el crecimiento de los alquileres, lo cual desincentivó el mantenimiento de la vivienda en alquiler y provocó que casi toda la nueva vivienda construida desde entonces se destinara a la venta. Otros factores determinantes son la escasa seguridad jurídica actual que tienen los propietarios, los largos plazos de prorrogación de los contratos o los límites a los crecimientos anuales del precio del alquiler.

Encontramos una serie de **características comunes entre los tipos de hogares y los colectivos que residen en viviendas en alquiler** en mayor proporción:

- **El porcentaje de hogares que residen en alquiler es mucho mayor entre los jóvenes.** Según datos del INE (2017), un 73,6% de los hogares cuya persona de referencia<sup>7</sup> estaba entre los 16 y los 29 años residían en alquiler, frente al 19,5% de aquellos entre 45 y 64, y el escaso 10,8% de aquellos hogares cuya persona de referencia superaba los 65 años.

<sup>5</sup> Frente a la afirmación «un precio máximo sobre los alquileres reduce la cantidad y calidad de vivienda disponible», un 76,3% de 1.350 economistas dijeron estar de acuerdo y un 16,6% de acuerdo con salvedades.

<sup>6</sup> A efectos de realizar un análisis más completo escogemos el dato «European Union-28 countries» que incluye a todos los países que actualmente forman parte de la Unión Europea más el Reino Unido.

<sup>7</sup> Se considera persona de referencia del hogar aquella mayor de 16 años a cuyo nombre está el título de propiedad o el contrato de arrendamiento o subarrendamiento de la vivienda.



- **Encontramos mayores ratios de residencia en viviendas en alquiler para aquellos hogares cuya persona de referencia no tiene la nacionalidad española**, especialmente para inmigrantes provenientes de países de fuera de la UE (84%), frente a aquellos provenientes de países comunitarios (58,3%) y frente a ciudadanos nacionales (19%) (INE, 2017).
- **Se registran mayores ratios de residencia en viviendas en alquiler para aquellos cuya persona de referencia es un trabajador parado o que se encuentran en una situación de empleo temporal** (27,8% y 37,3%, respectivamente, frente al casi 20% de los trabajadores indefinidos y autónomos en 2018) (López-Rodríguez y Matea, 2019).

Es importante comprender la **segmentación del mercado del alquiler** que acabamos de explicar, ya que el crecimiento de los colectivos que viven mayoritariamente en alquiler (personas jóvenes, extranjeros, parados y trabajadores temporales) supone, en última instancia, un crecimiento de la demanda de alquiler de vivienda que puede estar, en parte al menos, detrás del crecimiento de su precio.

En el ámbito geográfico, **destaca la elevada heterogeneidad en el régimen de vivienda residencial entre las distintas comunidades autónomas**. Mientras la ratio nacional de hogares que residían en régimen de alquiler en el año 2017 era del 23,3%, solo Canarias (32,7%), Baleares (31,8%), Cataluña (28,1%) y Madrid (27%) la superaban (INE, 2017). Es en estas regiones donde se aprecia también un mayor incremento de la proporción de residentes en alquiler y de los precios de los alquileres en los últimos años.

En lo relativo a la oferta de vivienda, **en el año 2019 había 25.793.323 viviendas en España**<sup>8</sup>. De estas, se estima que tan solo **un 20% del parque de vivienda se destina al alquiler** (Jones Lang Lasalle, 2020), un dato muy alejado del correspondiente a otros países de nuestro entorno. También a diferencia de otros países, **la oferta del mercado del alquiler se encuentra aún muy atomizada**, hallándose, en su mayoría, en manos de particulares (80%) en vez de en empresas especializadas (menos del 10%), lo que supone una falta de profesionalización y denota la clara necesidad de institucionalización del sector. En cuanto a la **vivienda social en alquiler**, España se sitúa a la cola de Europa, con **un 2,5% del total de viviendas** entrando en esta categoría, frente al 9,3% de la media comunitaria (Dirección General de Vivienda y Suelo, 2020). También existe en España un *stock* relevante de **vivienda vacía que podría suponer cerca del 14% del parque de vivienda** (INE, 2011), pero la mayor parte de este se encuentra en localidades pequeñas<sup>9</sup> donde la demanda es baja o prácticamente nula.

## 2.2. Variaciones recientes del mercado del alquiler

Apreciamos una **tendencia de los españoles a optar relativamente cada vez más por el alquiler en detrimento de la propiedad**. El número de hogares residentes en alquiler ha aumen-

<sup>8</sup> Según datos provisionales del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2019).

<sup>9</sup> Se estima que casi el 70% de la vivienda vacía en España se encuentra en localidades con poblaciones inferiores a 100.000 habitantes.



tado en 3,4 puntos porcentuales desde el año 2009, pasando del 20,4% hasta el 23,8% del año 2019 (Eurostat, 2020). En cuanto a los valores absolutos, la serie histórica del INE solo proporciona valores desde el año 2013, y muestra que desde dicho año ha crecido en más de 400.000 (INE, 2019)<sup>10</sup>. Es decir, en España cada vez hay más hogares y cada vez es mayor la proporción de ellos que reside en alquiler. ¿Qué ha hecho crecer esta proporción de hogares en alquiler?

El principal factor que explica esta variación es la situación del mercado laboral español. **El aumento de la precariedad laboral y de los trabajadores con contratos temporales, desde el estallido de la crisis, ha dificultado el acceso a la vivienda en propiedad** al mermar los ingresos de aquellos hogares con jornadas laborales reducidas.

Otro factor clave es la demografía. **Cada vez hay más hogares jóvenes<sup>11</sup> y es cada vez más común entre ellos optar por la residencia en alquiler y menos por la propiedad** (INE, 2017). Es importante tener en cuenta a todos aquellos jóvenes que pretenden independizarse pero que no pueden hacerlo dados los altos precios del alquiler, ya que, aunque no se ven reflejados en estos datos, ejercen también una presión considerable sobre los precios de los alquileres.

Como apuntan también los investigadores del Banco de España (López-Rodríguez y Matea, 2019), **el crecimiento de la demanda de alquiler de vivienda se concentra en los hogares jóvenes, en los hogares inmigrantes, en los de menor renta y en aquellos cuya persona de referencia son los trabajadores temporales; y con particular intensidad en áreas geográficas específicas como Madrid, Cataluña, Baleares y Canarias, así como en algunas grandes ciudades**. Las razones que impulsan a hogares con estas características hacia la residencia en viviendas de alquiler son claras: **colectivos de menor renta o con menor capacidad futura de generarla, como los mencionados, se encuentran en dificultades para aumentar sus ingresos –presentes y futuros– dada la mayor prevalencia del desempleo, los contratos temporales y las jornadas laborales reducidas/parciales durante la recuperación económica reciente** (Anghel *et al.*, 2018). Estos niveles bajos e inciertos de ingresos impiden a muchos hogares ahorrar y/o cumplir con los requisitos para conseguir una hipoteca<sup>12</sup>, viéndose obligados a residir en viviendas alquiladas. Este razonamiento concuerda con los datos de la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España, 2017) que muestran la mayor prevalencia del régimen de residencia en alquiler a menor nivel de renta<sup>13</sup>.

Mientras tanto, **la oferta de vivienda en alquiler no ha crecido al mismo ritmo**, a pesar de la cada vez mayor rentabilidad del alquiler residencial y su atractivo como vehículo de inversión, en un contexto de bajas rentabilidades en otros activos; y a pesar de que han entrado nuevos operadores especializados en el mercado. La inversión bruta nominal en vivienda experimentó una caída superior al 65% a partir del estallido de la Gran Recesión en 2008 y el

<sup>10</sup> No encontramos series históricas fiables para el número de hogares en alquiler.

<sup>11</sup> El número de hogares jóvenes ha crecido en términos absolutos, si bien no en términos relativos dado el envejecimiento de la población española en la última década.

<sup>12</sup> Especialmente tras el endurecimiento de los requisitos para acceder al crédito tras la crisis financiera del año 2008.

<sup>13</sup> Proporción de hogares en alquiler por quintil de renta en 2014: 32,6% para el primer quintil y 28,1% para el segundo, frente a un promedio del 19%.



pinchazo de la burbuja inmobiliaria, y aunque viene recuperándose con fuerza desde el año 2013 (Pérez García *et al.*, 2019), la mayor parte de esta inversión está destinada a la venta y no al alquiler de viviendas. Además, conviene recordar que la oferta de vivienda es especialmente rígida en el corto plazo, al ser un bien que, generalmente, necesita de largas etapas de planificación y construcción por parte de las empresas promotoras y constructoras.

También es destacable mencionar el **crecimiento del alquiler turístico-vacacional** en los últimos años a través de plataformas digitales como Airbnb. Desde algunas fuerzas políticas se ha señalado a las plataformas de alquiler vacacional como una de las principales causas del crecimiento de los precios del alquiler. Esta hipótesis supone que los pisos destinados al alquiler vacacional serían pisos que se habrían retirado del mercado de alquiler residencial, reduciendo la oferta de vivienda en alquiler residencial y empujando el precio al alza. Si bien existen informes tanto en contra (CNMC, 2018) como a favor (CNMV, 2018)<sup>14</sup> de esta hipótesis, parece que **la evidencia empírica apunta a que el surgimiento de estas plataformas solo explicaría un pequeño porcentaje del crecimiento de los precios (Segú, 2018) o que tendría un efecto no significativo (Casanova Ferrando, 2019)<sup>15</sup>**. Otro chivo expiatorio del crecimiento de los precios de los alquileres ha sido un grupo de empresas conocidas como «socimis»<sup>16</sup>, a las que se les ha culpado de este fenómeno achacando que controlan cada vez una mayor parte del parque de vivienda, actuando de forma oligopolista. Esta teoría no tiene ninguna base empírica que la sustente dado que, por un lado, las socimis controlarían, como mucho, un 3% de las viviendas en alquiler<sup>17</sup> y, por otro, existe evidencia que confirma que estas empresas no tienen poder de mercado para encarecer los alquileres (Brady y Conlin, 2004).

### 2.3. El rally de precios de los alquileres

De acuerdo con los datos del portal inmobiliario Idealista (Idealista, 2020),<sup>18</sup> **el precio de oferta<sup>19</sup> de la vivienda en alquiler en España alcanzó su punto más bajo después de la crisis en octubre del año 2013**, encontrándose en 7,1 €/m<sup>2</sup> tras varios años de caída. **A partir de entonces, el precio del alquiler en España se ha disparado hasta alcanzar su máximo histórico en septiembre del año 2020, con un valor de 11,5 €/m<sup>2</sup> (un crecimiento del 62%)**. Especialmente intenso ha sido el crecimiento entre esas mismas fechas en la Comunidad de Madrid<sup>20</sup> y en la provincia de Barcelona<sup>21</sup>. Los mayores crecimientos se observan en las grandes ciudades (Barcelona, Madrid o Valencia) y en ciudades con elevada concentración turística (Má-

<sup>14</sup> Los informes de la CNMC y de la CNMV no presentan evidencia empírica que respalde sus hipótesis.

<sup>15</sup> El análisis de Casanova Ferrando es revelador porque, a diferencia de otros, corrige los problemas de endogeneidad y dependencia espacial que podrían darse en otros estudios.

<sup>16</sup> Socimi: Sociedad anónima cotizada de inversión en el mercado inmobiliario.

<sup>17</sup> [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/05/25/midiner/1527269975\\_249151.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/05/25/midiner/1527269975_249151.html)

<sup>18</sup> Utilizamos los datos de este portal inmobiliario dada la falta de datos oficiales desagregados.

<sup>19</sup> En esta revisión, Idealista muestra los precios de oferta del mercado, es decir, los ofertados por los propietarios, en vez de los acordados entre propietario e inquilino. Es importante destacar que estos precios son, por lo general, superiores a los de mercado.

<sup>20</sup> De 9,9 €/m<sup>2</sup> a 14,9 €/m<sup>2</sup>, una revalorización del 50,5%.

<sup>21</sup> De 9,3 €/m<sup>2</sup> a 15,3 €/m<sup>2</sup>, una revalorización del 64,5%



laga, Palma, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife); mientras que los menores aumentos se perciben en ciudades de la España interior (López-Rodríguez y Matea, 2019).

Mientras tanto, **los sueldos han crecido muy por debajo del crecimiento de los alquileres**. Según el estudio «Relación de salarios y vivienda en alquiler en 2019»<sup>22</sup> (Fotocasa e InfoJobs, 2019), **el español medio destinó al pago del alquiler el 28% de su salario bruto en 2015 y el 40% en 2019**; y en la actualidad, en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y del País Vasco, el trabajador medio destina más del 50% de su salario bruto al pago del alquiler. De acuerdo **con datos de la OCDE, los hogares españoles gastan en alquiler en torno a un 28% de sus ingresos netos, frente al 22% de media de la organización**, agravándose esta diferencia para los quintiles más bajos de la distribución de la renta.

Las medidas de política pública en esta área deben estar, por tanto, enfocadas en el cumplimiento de dos objetivos: **aliviar la escasez en el mercado del alquiler de vivienda y aliviar la presión presupuestaria de las familias vía reducción del coste del alquiler**.

### 3. Teoría económica y precio máximo del alquiler

#### 3.1. ¿Por qué el mercado no soluciona el problema?

El sistema de precios libres permite la coordinación económica a través de las señales (la información) que los precios emiten, haciendo que los recursos escasos sean eficientemente asignados a los usos más valorados (Hayek, 1945).

En el caso que nos ocupa, un crecimiento de los precios del alquiler en una determinada zona estaría enviando una señal de **crecimiento de la demanda relativa de este bien** (vivienda en alquiler). En concreto, al aumentar los demandantes de vivienda en alquiler frente a una oferta rígida, habría cada vez más personas tratando de conseguir la vivienda, y haciendo que los precios suban. La subida del precio de los alquileres que señalaría la escasez relativa de vivienda en alquiler debería ser suficiente para atraer nuevos propietarios, inversores, constructores, promotores de vivienda, etc., que decidan ofrecer viviendas en alquiler en el mercado para obtener esos beneficios extraordinarios. Así, **la oferta de vivienda en alquiler crecería más rápido que la demanda hasta cubrir las necesidades del mercado**. Este análisis se sostiene sobre dos supuestos clave (Downs, 1988):

1. **Existe competencia entre los oferentes (propietarios de vivienda en alquiler y potenciales constructores) y entre los demandantes (inquilinos)**. Este supuesto se cumple para el caso en el que se centra este trabajo, dado que los oferentes de vivienda en alquiler en España son, en su mayor parte, pequeños propietarios sin poder de mercado aparente y los demandantes son hogares que demandan, por lo general, una única vivienda.

<sup>22</sup> <https://www.fotocasa.es/blog/alquiler/los-espanoles-destinan-el-40-de-su-salario-al-pago-del-alquiler/>



2. **Los productores y oferentes de vivienda en alquiler pueden entrar al mercado y salir de él libremente, creando nueva vivienda o retirándola del mercado.** Es necesario que no haya barreras de entrada al mercado para que cualquiera pueda construir vivienda nueva que ofrecer a los potenciales inquilinos.

El problema reside en que **el segundo supuesto no se cumple. En España, las restricciones urbanísticas a la construcción de nueva vivienda o bien impiden construir, o bien lo dificultan enormemente disparando los costes y dilatando los procesos.** Esto se debe a que **el desarrollo urbanístico está fuertemente intervenido por las Administraciones públicas**, que tienen capacidad para calificar el suelo y los usos que pueden dársele; y para imponer requisitos y aprobar o suspender cambios en los usos del suelo.

Este férreo control del suelo por parte de las Administraciones públicas impide que las promotoras inmobiliarias y las empresas constructoras dispongan del suelo libremente para construir. **Al dificultar la compra de suelo y la construcción de vivienda en el mismo<sup>23</sup> se impide el eficiente funcionamiento de los mecanismos de mercado y la adaptación de la oferta a la demanda, perpetuando la escasez de vivienda.**

### 3.2. *Los efectos del control de alquileres según la lógica económica*

La imposición de un precio máximo en el mercado de alquiler de viviendas actuaría de forma muy similar a la imposición de un precio máximo en cualquier mercado, pero con ciertas particularidades derivadas de la naturaleza de este bien concreto.

Por un lado, podríamos esperar un incremento de la cantidad demandada ante un precio artificialmente bajo. Para una misma cantidad de vivienda disponible, una porción de la población que antes de la medida no podía demandar un alquiler por ser el precio demasiado alto, pasaría a demandarlo al reducirse su precio. Tras la medida, para una misma vivienda habría una mayor cantidad de gente tratando de arrendarla. Por otro lado, cabe esperar una limitación, o incluso reducción, de la oferta ante un precio del alquiler excesivamente bajo. Los propietarios de vivienda podrían decidir retirar sus viviendas del mercado del alquiler, bien porque el precio máximo sea inferior a su precio de reserva (el precio a partir del cual un propietario está dispuesto a alquilar su vivienda), porque el nuevo precio máximo no compense los riesgos de alquilar (ocupaciones, impagos, daños en la vivienda, etc.) o porque, simplemente, sea más rentable destinar la vivienda a otros usos como el alquiler vacacional, el alquiler no residencial o la venta (Arnott, 1997). **El principal coste del control de alquileres es su efecto adverso sobre la oferta de vivienda en alquiler** (Mills y Hamilton, 1994). **La oferta de vivienda es, por tanto, rígida a la hora de aumentar, no así a la hora de reducirse, dado que basta con que los propietarios decidan dejar de alquilar sus viviendas.**

<sup>23</sup> Así como la demolición y construcción de vivienda de mayor densidad.



Esta medida podría conseguir reducir el gasto de los hogares en el alquiler, aliviando la presión que para muchos supone, lo cual ocurriría si el inquilino puede quedarse en la vivienda previamente alquilada, pero ahora al precio máximo establecido, hasta terminar el contrato. Pero la literatura económica al respecto parece indicar que los beneficios del control de alquileres sobre el bienestar general vía reducción del gasto de los hogares son mayores cuanto menos competitivo es el mercado del alquiler<sup>24</sup> (Arnott, 1995; Favilukis *et al.*, 2019).

**En el largo plazo, se espera que la demanda de alquiler continúe aumentando por las tendencias del mercado laboral y de la demografía española** que hemos analizado en la primera sección. Por su parte, **la oferta continuaría reduciéndose** por los motivos explicados. **El problema de escasez relativa de vivienda no haría, por tanto, sino agravarse.**

Además, **esta medida impediría a los propietarios seleccionar los inquilinos en función del precio a pagar y comenzarían a discriminar entre los potenciales inquilinos a través de otros mecanismos** que difícilmente pueden igualar la eficiencia del mecanismo de precios del mercado libre (Glaeser y Luttmer, 2003). Esta asignación ineficiente de la vivienda sería enormemente dañina en términos de eficiencia económica (Bulow y Klemperer, 2012), pudiendo incluso superar al daño económico causado por la reducción de la oferta. Si, además, la regulación cubre solo determinadas zonas de una misma área geográfica, podría darse un mercado del alquiler dual que socave, aún más, la eficiencia (Chapelle *et al.*, 2019).

En cuanto a la calidad de las viviendas, podríamos esperar un mayor deterioro de estas dados los menores incentivos de los propietarios a mejorarlas o mantenerlas.

**Existe un amplio consenso en la literatura especializada sobre los efectos de los controles de alquileres: desincentivan la construcción, causan abandono, retrasan el mantenimiento, reducen la movilidad, generan desajustes entre viviendas e inquilinos, aumentan la discriminación en el alquiler de vivienda, crean mercados negros, incentivan el cambio de viviendas en alquiler a viviendas en propiedad y generan cortocircuitos en el mecanismo de mercado para la vivienda** (Arnott, 1995).

### 3.3. Una medida de difícil diseño

Las características particulares de un bien, como la vivienda, hacen que las regulaciones orientadas a limitar el precio del alquiler encuentren enormes dificultades en su diseño. **El establecimiento de un precio máximo del alquiler a nivel nacional, regional, o incluso a veces municipal, no tendría ningún sentido, al tratarse de un bien cuyo precio (y la relación del precio con la renta de la población local) varía enormemente entre distintas áreas geográficas.** Lo ideal sería establecer diferentes niveles de limitación en cada barrio o distrito, a ser posible. Encontramos experiencia al respecto en regulaciones aplicadas en países como Ale-

<sup>24</sup> Este no parece ser el caso del mercado del alquiler de vivienda residencial español, donde, como hemos comentado, es un mercado muy competitivo, sin empresas con gran poder de mercado, donde la mayor parte de las viviendas están en manos de particulares.



mania o Francia, donde el precio máximo del alquiler en un distrito se realiza en base a un cálculo sobre el precio medio/mediano del alquiler en esa zona (por ejemplo: el precio máximo será el precio medio del barrio más un 25%).

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que, para limitar eficientemente el precio de la vivienda, será necesario ajustar el límite por tamaño, número de habitaciones, estado y características concretas de la vivienda, etc., dado que **no existe coherencia alguna en establecer el mismo precio máximo a viviendas con tamaño y características distintas**. Las políticas aplicadas en diversos países permiten el ajuste del precio máximo de una vivienda también respecto a estas variables.

A la hora de establecer un precio máximo es necesario valorar el crecimiento de este en el futuro, es decir, su **revalorización**. En buena parte de la experiencia internacional al respecto encontramos que esta revalorización se hace en base a índices de inflación como el Índice de Precios al Consumo correspondiente o la tasa de inflación. También se permite revalorizar el precio máximo cuando a la vivienda se le aplican reformas, etc.

**La gran cantidad de factores que entran en consideración a la hora de valorar una vivienda son inabarcables en la fijación de un precio máximo, con lo que la mera existencia de estas dificultades a la hora de diseñar esta política puede generar enormes ineficiencias en su aplicación de no tenerse en cuenta.**

#### 4. Evidencia empírica sobre el control de alquileres

La aparición generalizada de controles del alquiler ocurre en algunos países europeos a partir del estallido de la Primera Guerra Mundial y en Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, motivados por las presiones que ejercían sobre sus precios los grandes movimientos de trabajadores hacia determinadas ciudades en las que se concentraba la industria armamentística, y por el movimiento de población desde zonas afectadas por la guerra donde parte del parque de vivienda quedó destruido (Willis, 1950). Desde 1914, casi todos los países del mundo han implementado estas medidas en algún momento u otro (Kholodilin *et al.*, 2018). Por lo general, estos controles consistían en limitar el precio del alquiler en amplias zonas con el objetivo de impedir que los propietarios se aprovecharan e hicieran beneficios a costa del personal que se veía obligado a desplazarse (Wilson, 2017). Estos controles fueron desapareciendo y, a partir de los años 70 y 80 del siglo XX, comenzaron a aplicarse los conocidos como «controles de segunda generación», que limitan los crecimientos anuales de los precios.

En la actualidad, existen tramos del mercado de vivienda residencial en alquiler con precios regulados en Alemania, Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Japón y los Países Bajos.



#### 4.1. Los controles de alquileres en España

La primera aplicación moderna de estos controles en España se produce en 1920 con la aprobación del conocido como «**Decreto Bugallal**» que, entre otras medidas de protección de los inquilinos, limitaba los precios de los alquileres a sus niveles de 1914 (Artola, 2012).

Durante la dictadura franquista, la regulación en materia de vivienda y mercado del alquiler fue sumamente intervencionista, culminando en la **Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1946**. En 1964 esta legislación fue sustituida por la LAU de dicho año<sup>25</sup>. Esta última ley, si bien incluía la congelación de las rentas de los alquileres, fue bastante liberalizadora en comparación con su antecesora. Estas restricciones fueron levantándose progresivamente a partir de 1985<sup>26</sup>, cuando se permitió la libre fijación del precio del alquiler y su actualización anual para todos los nuevos contratos.

Al permitirse esto solo para los nuevos contratos de alquiler, apareció un mercado dual entre los nuevos alquileres y los ya vigentes cuando se introdujo la medida, conocidos como «alquileres de renta antigua». Este problema trató de resolverse con la **Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994**<sup>27</sup>, que también fijó el crecimiento del IPC como límite a la actualización anual de los alquileres en los 4 años tras la firma del contrato. Este límite de revalorización máxima fue eliminado en el año 2013<sup>28</sup> y reintroducido en el año 2019<sup>29</sup>.

En el momento de la publicación de este estudio, **el crecimiento anual del precio del alquiler debe ser inferior a la variación del Índice de Precios al Consumo**<sup>30</sup>.

En el caso de Cataluña, en septiembre de 2020 entró en vigor una reforma<sup>31</sup> que limitaba el precio del alquiler de vivienda residencial en los nuevos contratos, en aquellas áreas en las que la Generalitat considera que el mercado está tensionado<sup>32</sup>. El precio límite se establece a partir de un índice de precios de referencia<sup>33</sup> y varía dependiendo de quién sea el propietario de la vivienda, de la realización de obras, de la fecha de edificación de la vivienda, etc.

#### 4.2. Evidencia sobre los efectos de los controles de precios de los alquileres

Los controles de alquileres resultan en reducciones del gasto en alquiler para los hogares que ocupan viviendas sujetas a la medida en el momento de su introducción (Gyourko y Linne-

<sup>25</sup> Ley 40/1964, de 11 de junio, de Reforma de la de Arrendamientos Urbanos.

<sup>26</sup> Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica.

<sup>27</sup> Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

<sup>28</sup> Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

<sup>29</sup> Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

<sup>30</sup> Durante los 5 años posteriores a la firma del contrato, 7 en el caso de que el propietario sea una persona jurídica.

<sup>31</sup> Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

<sup>32</sup> En el momento de su aprobación esta medida afectaba a 60 municipios.

<sup>33</sup> <http://agenciahabitatge.gencat.cat/indexdelloquer/>



man, 1989; Fallis y Smith, 1984). Sin embargo, a menudo estas regulaciones incluyen **cláusulas que permiten a los propietarios subir significativamente el precio del alquiler** al iniciar un nuevo contrato. Esta particularidad de algunas regulaciones puede provocar que los inquilinos de viviendas cuyo alquiler está regulado paguen precios superiores a los que pagan inquilinos en viviendas con alquiler desregulado (Nagy, 1997).

Si bien los precios del alquiler en las viviendas afectadas por esta regulación se reducen, **a menudo la demanda se desplaza hacia las áreas del mercado cuyo precio no está regulado, haciendo que los alquileres de estas viviendas crezcan mucho más** de lo que lo harían de no haberse impuesto esta medida (Caudill, 1993; Early, 2000; Malpezzi, 1996; Early y Phelps, 1999; Mense *et al.*, 2019).

En lo que respecta a la relación entre los controles de alquileres y la oferta de vivienda en alquiler, la evidencia empírica es abundante y existe un gran consenso: **los controles de alquileres hacen que se reduzca la oferta de vivienda, en especial para los colectivos de menor renta** (Diamond, McQuade y Qian, 2017) **contribuyendo al incremento de los precios y la gentrificación; reducen la construcción de nueva vivienda y empujan a los propietarios a retirar las viviendas del mercado del alquiler** (Sims, 2007).

**Los controles de alquileres también afectan negativamente a la calidad de las viviendas afectadas** (Mengle, 1985) **y provocan que los costes de mantenimiento los asuman los inquilinos en vez de los propietarios** (Gyourko y Linneman, 1990; Moon y Stotsky, 1993).

Es también evidente que **los controles de alquileres generan ineficiencias en la asignación de las viviendas** (Glaeser y Luttmer, 2003; Linneman, 1987; Gyourko y Linneman, 1989; Turner, 1990; Ault, Jackson y Saba, 1994<sup>34</sup>; y Diamond, McQuade y Qian, 2017).

## 5. Conclusiones

La **eficacia del control de alquileres** debe juzgarse sobre la base de su capacidad para satisfacer dos objetivos: reducir el precio de los alquileres y facilitar el acceso a la vivienda. En algunos casos el control de alquileres puede reducir el precio de los alquileres de las familias arrendadas, aunque lo hace a costa de los inquilinos de áreas o viviendas no reguladas, de los potenciales inquilinos que no están arrendados aún y de los inquilinos futuros. En cuanto al **acceso a la vivienda**, es claro que esta política agudiza el problema, al terminar reduciendo la oferta y provocando subidas de los alquileres en el sector no regulado. Respecto a los **efectos de esta medida para el bienestar general**, existe un amplio consenso tanto en la teoría económica como en la evidencia empírica acerca de su efecto negativo.

<sup>34</sup> Ault, Jackson y Saba (1994) estiman que un inquilino que reside en la vivienda con el alquiler limitado permanece en ella 18 años más de lo que lo haría si el alquiler no estuviese controlado.



## 6. Propuestas alternativas de política pública

Es necesario que las medidas en materia de precio de los alquileres estén destinadas a atacar la raíz del problema: **la falta de vivienda en alquiler**.

Con el fin de aumentar la oferta de vivienda en alquiler, una medida más propicia podría ser el **aumento de la oferta de vivienda pública destinada al alquiler en las zonas donde el mercado se encuentra tensionado**. Mediante la construcción de vivienda social, no solo se aumentaría la oferta de vivienda facilitando el acceso a la misma, sino que, además, el Estado se aseguraría de que los alquileres de estas tuvieran precios bajos para permitir el acceso a las familias de menor renta. Esta medida tiene tres problemas: en primer lugar, **la oferta no crecería de forma inmediata, sino que las viviendas promovidas tardarían años en llegar al mercado**. El segundo problema es su **elevado coste**, en el actual entorno de alto endeudamiento y déficit de las finanzas públicas, y de crisis económica, lo que dificulta la inversión en esta medida que supone grandes desembolsos iniciales y elevados costes de mantenimiento. En tercer y último lugar, **en la experiencia reciente española destacan los malos resultados de las empresas públicas de arrendamiento de vivienda**, que pueden achacarse tanto a la falta de incentivos para una gestión eficiente como a la corrupción y a la concesión de favoritismos y privilegios.

Una medida alternativa a la oferta de viviendas en alquiler a precios subvencionados podría ser **subvencionar directamente a determinados tipos de inquilinos** a los que se quiera ayudar a acceder a la vivienda; si bien esta medida puede **presionar al alza los precios y dificultar el acceso para aquellos inquilinos no subvencionados**.

Estas dos medidas suponen un coste elevado para el Estado y su efectividad es dudosa, por lo que **declaramos preferible el establecimiento de planes público-privados con empresas constructoras e inmobiliarias**. Por ejemplo, el Estado puede promocionar la creación de nueva vivienda pública, cediendo la explotación, el mantenimiento y la gestión de las viviendas a los inversores privados acordando ciertos criterios de asignación de los precios y las viviendas.

Alternativamente, y sin suponer ningún coste para el Estado, **la introducción de incentivos o exenciones fiscales para que las empresas privadas construyan vivienda en las zonas donde hay escasez y los precios se están disparando podría ser una medida adecuada**. Estos incentivos fiscales podrían quedar sujetos a condiciones como normas en la asignación de las viviendas (con el fin de asignarlas a los hogares de menor renta) o en el establecimiento de los precios de su alquiler.

Como principal propuesta recomendamos que, **principalmente en las grandes ciudades y en las zonas donde el mercado se encuentra tensionado, se habilite el suelo público disponible para construir nueva vivienda y cubrir la demanda excesiva**. Es conveniente que las **Administraciones públicas liberen terrenos y los pongan a la venta a los inversores**, incluso a precios reducidos si se quiere orientar la oferta de nueva vivienda en una zona concreta. Esta venta de suelo puede quedar sujeta al desarrollo de viviendas de alquiler.



Las medidas analizadas previamente pueden tardar años en dar resultados, dados los largos procesos burocráticos y los tiempos de construcción. Por ello, con el fin de aliviar el problema a la mayor brevedad posible, es también conveniente aplicar **reformas que incentiven no solo la creación de nueva vivienda sino también la puesta en el mercado de alquiler de la vivienda ya existente**:

- **Medidas orientadas a aumentar la seguridad jurídica de los propietarios de vivienda pueden afectar al volumen de oferta de vivienda en alquiler.** Como muestran Casas-Arce y Saiz (2010), la falta de seguridad jurídica de los propietarios afecta negativamente al desarrollo del mercado de vivienda en alquiler. Es por ello necesario que el Estado proporcione seguridad jurídica a los propietarios de vivienda para incentivar su puesta en alquiler y no la puesta en venta o la retirada del mercado.
- **Medidas como las destinadas a permitir los impagos de los alquileres e impedir los desahucios deben ser retiradas en vez de promovidas por el Ejecutivo, dados sus efectos negativos sobre el mercado de arrendamiento.** Consideramos de extrema necesidad el **establecimiento de un marco legal claro y estable**, que permita a los propietarios la rescisión del contrato y la recuperación de su vivienda en caso de impago por parte de los inquilinos; así como la posibilidad de vaciar las viviendas «okupadas» en plazos de tiempo cortos. Esta mayor seguridad jurídica debe ir acompañada de una **mayor agilidad de la justicia** a la hora de resolver este tipo de conflictos, a fin de hacerlos menos costosos y más rápidos (Cuerpo *et al.*, 2014).
- También es necesario **revisar la regulación contractual para hacerla más favorable a los propietarios, a fin de incentivarles a alquilar sus viviendas.** En España, el plazo de arrendamiento forzoso de la vivienda es de 5 años si el propietario es un particular y de 7 años si es una persona jurídica. Esto supone que el inquilino puede prolongar el arrendamiento unilateralmente los primeros 5 o 7 años, si así lo desea. Este plazo es bastante superior al existente en la mayoría de los países de la OCDE y puede suponer un desincentivo a la hora de poner una vivienda en alquiler, si bien es necesario encontrar un equilibrio entre la seguridad jurídica del propietario y la del inquilino, y garantizar estabilidad contractual.
- Por último, consideramos que **la discriminación de los propietarios entre particulares y personas jurídicas en las regulaciones en materia de arrendamiento debe eliminarse.** En concreto, las peores condiciones que la regulación otorga a aquellos propietarios que son personas jurídicas –y no particulares– limita el desarrollo de empresas especializadas en el alquiler de viviendas, lo que puede estar detrás del relativamente bajo desarrollo de este tipo de empresas en España.



## Referencias bibliográficas

- ALSTON, M., KEARL, J. R. y VAUGHAN, M. B. (1992): «Is there a consensus among economists in the 1990s?», *The American Economic Review*, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, Vol. 82, N.º 2, pp. 203-209.
- ANGHEL, B., BASSO, H., BOVER, O., CASADO, J. M., HOSPIDO, L., IZQUIERDO, M., KATARYNIUK, I. A., RECUESTA, A., MONTERO, J. M. y VOZMEDIANO, E. (2018): «La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, N.º 1806.
- ARNOTT, R. (1997): «Rent Control», *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*.
- (1995): «Time for revisionism on rent control?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, N.º 1, winter 1995, pp. 99-120.
- ARTOLA, M. (2012): «La transformación del mercado de alquiler de fincas urbanas en España (1920-1960)», Universidad de Barcelona, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XVII, N.º 988.
- AULT, R. W., JACKSON, J. D. y SABA, R. P. (1994): «The Effect of Long-Term Rent Control on Tenant Mobility», *Journal of Urban Economics*, Vol. 35, pp. 140-158.
- BANCO DE ESPAÑA (2017): «Encuesta sobre Préstamos Bancarios», Encuesta Financiera de las Familias (Varios años). *Boletín Económico*.
- BRADY, P. J. y COLLIN, M. E. (2004): «The Performance of REIT-owned Properties and the Impact of REIT Market Power», *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 28, pp. 81-95.
- BULOW, J. y KLEMPERER, P. (2012): «Regulated prices, rent seeking, and consumer surplus», *Journal of Political Economy*, Vol. 120, N.º 1, February 2012, pp. 160-186.
- CASANOVA FARRAND, J. L. (2019): «The Airbnb effect on the rental market. The case of Madrid», UAM-Accenture working papers, *working paper #2019/35*.
- CASAS-ARCE, P. y SAIZ, A. (2010): «Owning versus renting: do courts matter?», *Journal of Law and Economics*, Vol. 53, pp. 137-165.
- CAUDILL, S. B. (1993): «Estimating the Costs of Partial-Coverage Rent Controls: A Stochastic Frontier Approach», *Review of Economics and Statistics*, Vol. 75(4), pp. 727-731.
- CHAPELLE, G., WASMER, E. y BONO, P. (2019): «Spatial Misallocation and Rent Controls», *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 109, pp. 389-392.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2018): «Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España», *Estudios de mercado*, 003/18.

📄 Disponible en: <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00318>

COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (2018): «Boletín trimestral de la CNMV, trimestre III, 2018», *Boletín Trimestral*, 3/18.

📄 Disponible en: <https://www.cnmv.es/portal/Publicaciones/BoletinCNMV.aspx>

CUERPO, C., KALANTARYAN, S. y PONTUCH, P. (2014): «Rental market regulation in the European Union», European Commission, *Economic Papers*, 515.

DIAMOND, R., MCQUADE, T. y QIAN, F. (2017): «The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco», NBER, *Working Paper* N.º 24181.

DOWNS, A. (1988): «Residential rent controls, an evaluation», Urban Land Institute. Washington, D.C.

EARLY, D. (2000): «Rent Control, Rental Housing Supply, and the Distribution of Tenant Benefits», *Journal of Urban Economics*, Vol. 48(2), pp. 185-204.

EARLY, D. W. y PHELPS, J. T. (1999): «Rent Regulations' Pricing Effect in the Uncontrolled Sector: An Empirical Investigation», *Journal of Housing Research*, Vol. 10, pp. 267-285.

FALLIS, G. y SMITH, L. B. (1984): «Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls», *The American Economic Review*, Vol. 74, N.º 1, pp. 193-200.

FAVILUKIS, J., MABILLE, P. y VAN NIEUWERBURGH, S. (2019): «Affordable housing and city welfare», National Bureau of Economic Research, NBER working paper series, *Working Paper* 25906.

GLAESER, E. L. (2003): «Does rent control reduce segregation?», *Swedish Economic Policy Review* 10, pp. 179-202.

GLAESER, E. L. y LUTTMER, E. F. P. (2003): «The misallocation of housing under rent control», American Economic Association, *American Economic Review*, Vol. 93, N.º 4, September 2003, pp. 1027-1046.

GYOURKO, J. y LINNEMAN, P. (1990): «Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls», *Journal of Urban Economics*, Vol. 27, pp. 398-409.

— (1989): «Equity and efficiency aspects of rent control: an empirical study of New York city», *Journal of Urban Economics*, Vol. 26, pp. 54-74.

HAYEK, F. (1945): «The use of knowledge in society», *The American Economic Review*, Vol. 35, N.º 4, pp. 519-530.



IDEALISTA (2020): «Evolución del precio de la vivienda en alquiler en España. Noviembre 2020».

📄 Disponible en: <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/>

JONES LANG LASALLE (2020): «Multifamily. Oportunidades de inversión y profesionalización para un sector en auge», Análisis y tendencias, *Informe*.

📄 Disponible en: <https://www.jll.es/es/analisis-y-tendencias/informes/multifamily-insights>

KHOLODILIN, K., WEBER, J. P. y STEFFEN, S. (2018): «Rental market regulation over the last 100 years in an international comparison», *DIW weekly report*, Vol. 8, Issue 45, pp. 453-464.

LINNEMAN, P. (1987): «The effect of rent control on the distribution of income among New York City renters», *Journal of Urban Economics*, Vol. 22, Issue 1, pp. 14-34.

LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. y DE LOS LLANOS MATEA, M.<sup>a</sup> (2020): «La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, N.º 2002.

– (2019): «Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España», Banco de España, Artículos Analíticos, *Boletín Económico* 3/2019.

MALPEZZI, S. (2017): «Rent Control», *The New Palgrave Dictionary of Economics*.

– (1996): «Housing prices, externalities, and regulation in U.S. metropolitan areas», *Journal of Housing Research*, Vol. 7, pp. 209-241.

MENGLE, D. L. (1985): «The Effect of Second Generation Rent Controls on the Quality of Rental Housing», Federal Reserve Bank of Richmond, *Working Paper* N.º 85-5.

MENSE, A., MICHELSEN, C. y KHOLODILIN, K. (2019): «The Effects of Second-Generation Rent Control on Land Values», *AEA, papers and proceedings*, Vol. 109, pp. 385-388.

– (2017) «Empirics on the causal effects of rent control in Germany», Friedrich-Alexander University, *Discussion Paper in Economics* 24/2017.

MILLS, E. S. y HAMILTON, B. W. (1994): *Urban economics*, Harper-Collins. New York.

MOON, C. y STOTSKY, J. G. (1993): «The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: A Longitudinal Analysis», *The Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 6, pp. 1114-1148.

NAGY, J. (1997): «Do Vacancy Decontrol Provisions Undo Rent Control?», *Journal of Urban Economics*, Vol. 42, Issue 1, pp. 64-78.



– (1995): «Increased Duration and Sample Attrition in New York City's Rent-Controlled Sector», *Journal of Urban Economics*, Vol. 38, pp. 127-137.

PÉREZ GARCÍA, F., MAS IVARS, M., SERRANO MARTÍNEZ, L. y URIEL JIMÉNEZ, E. (2019): «El *stock* de capital en España y sus comunidades autónomas: Evolución de la edad media de las inversiones y envejecimiento del capital», *Documentos de Trabajo*, Fundación BBVA.

SEGÚ, M. (2018): «Do short-term rent platforms affect rents? Evidence from Airbnb in Barcelona», Munich Personal RePec Archive, *paper* N.º 84369.

SIMS, D. P. (2007): «Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?», *Journal of Urban Economics*, Vol. 61, pp. 129-151.

THE ECONOMIST (2019): «Europe embraces rent controls, a policy that never works».

📄 Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2019/07/20/europe-embraces-rent-controls-a-policy-that-never-works>

TUCKER, W. (1987): «Where do the homeless come from?», *The National Review*, September 1987, Vol. 25, pp. 32-43.

TURNER, M. A. (1990): «Housing Market Impacts of Rent Control: The Washington, D.C. Experience», The Urban Institute Press. *Urban Institute Report* 90-1. Washington.

WILLIS, J. W. (1950): «Short history of rent control laws», *Cornell Law Review*, Vol. 36, Issue 1 Fall 2950, Article 3.

WILSON, W. (2017): «A short history of rent control», House of Commons Library, *Briefing Paper*, N.º 6747.



# **LA REGULACIÓN DEL SUELO EN ESPAÑA Y SU IMPACTO EN LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL. UNA PROPUESTA DE REFORMA**

## **ROGER MEDINA**

Investigador titular del Instituto Ostrom

## **ANNA CARLERO**

Investigadora asociada del Instituto Ostrom

## **JOAN RABASCALL COSTA**

Investigador asociado del Instituto Ostrom

## **PAU VILA**

Investigador titular del Instituto Ostrom



## **RESUMEN**

El suelo es un factor productivo fundamental en la economía y constituye un activo financiero muy importante para hogares, empresas y Administraciones públicas. Por otro lado, el suelo es un factor de producción insustituible en la producción de vivienda, un bien que, además de revestir una dimensión social notable, tiene una importancia fundamental en la economía al constituir un componente esencial de la riqueza de los hogares e incidir en sus decisiones de consumo y ahorro, e incluso laborales.

En el presente artículo se introduce el contexto jurídico y la legislación que regula el mercado del suelo, así como la distribución competencial entre administraciones. A continuación, se desarrolla la importancia de este mercado para la competitividad de nuestra economía y se resumen las principales barreras regulatorias existentes. Se esbozan algunas reflexiones sobre la utilidad de un enfoque policéntrico al urbanismo, basado en las teorías desarrolladas por la Premio Nobel de Economía Elinor Ostrom. Finalmente, se formulan una serie de recomendaciones de política pública para avanzar hacia un funcionamiento competitivo del mercado del suelo en beneficio del interés general.

## 1. Contexto jurídico. Legislación básica y distribución de competencias

La etimología de la palabra «urbanismo» procede del latín *urbs-urbis*, que hace referencia a la *ciudad*, en el sentido de creación y desarrollo de un espacio habitable en la que confluyen todo tipo de usos y actividades. En la actualidad, en el diccionario de la Real Academia Española constan tres acepciones para este sustantivo: (i) conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades; (ii) organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad; y (iii) concentración y distribución de la población en ciudades. Por tanto, el término ha ido evolucionando, de modo que **en la actualidad se hace alusión al urbanismo para referirse a la ordenación de las ciudades** y en este sentido, cabe destacar la paradigmática definición elaborada por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya (TRLUC, en adelante): *«Una función pública que alcanza la ordenación, la transformación, la conservación y el uso del suelo, del subsuelo y el vuelo, su urbanización y su edificación, y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, los edificios y las instalaciones»*.

En la actualidad jurídica de nuestro país, **la Constitución otorga la posibilidad a las comunidades autónomas de asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda**, de conformidad a su artículo 148.1. 3.<sup>a</sup>; y que, en efecto, han sido asumidas por todas ellas. Sin embargo, **quienes ostentan un gran protagonismo con relación al planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística son las corporaciones locales**, en virtud del artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Conviene destacar que las administraciones locales *«gozan de cierta discrecionalidad a la hora de planificar, gracias a las prerrogativas que le confiere la normativa urbanística. De esta forma, la única condición que, en principio, se le va a exigir a la Administración será la de motivar de forma suficiente y adecuada las decisiones que tome en relación con el planeamiento urbanístico de la ciudad»* (STS 2259/2016, de 19 de octubre).

Para lograr una mayor comprensión del esquema jurídico en el que se desarrolla el **urbanismo**, a continuación se realiza un apunte de las diferentes **fuentes normativas que lo regulan, desarrollan y detallan**; y en este sentido cabe hacer una triple distinción: fuentes legislativas, instrumentos de planeamiento y ordenanzas reguladoras de la edificación.

En primer lugar, las **fuentes de carácter legislativo** en las que se regula el urbanismo, tal y como su nombre indica, son normas con rango de ley. A los efectos que interesan en el presente estudio, conviene destacar el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el **Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana**, que constituye la ley estatal básica en materia urbanística. Partiendo de dicha regulación, las comunidades autónomas han establecido su propia legislación para adaptarla a las particularidades de su territorio.

En segundo lugar, **el planeamiento urbanístico es la fuente normativa que, en la práctica, tiene mayor relevancia, y se constituye por el conjunto de instrumentos previstos en la legis-**



**lación urbanística cuya finalidad es ordenar los usos del suelo, regular las condiciones para su desarrollo y concretar el régimen urbanístico de la propiedad** para «conseguir una correcta solución a las exigencias cada vez más acuciantes del equipamiento comunitario y de calidad del entorno urbano, preparando de forma anticipada y racional un asentamiento social adecuado» (STS de 21 de marzo de 1991). Los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden clasificarse en función de su ámbito territorial: **supramunicipales** (por ejemplo, los planes directores urbanísticos) y **municipales**. Estos últimos son aquellos instrumentos principales en cuanto al desarrollo urbanístico del suelo y que, a su vez, pueden categorizarse como sigue: **generales** (Planes de Ordenación Urbanística Municipal –POUM–, Planes Generales de Ordenación Urbana –PGOU– y Normas Subsidiarias de Planeamiento) y **derivados**, que están supeditados a los primeros mediante el principio de jerarquía (planes parciales, planes de mejora urbana y planes especiales, o planes de desarrollo en determinadas comunidades autónomas).

En particular, el **plan de ordenación urbanística municipal** –o el plan general que corresponda– es el instrumento encargado de **clasificar el suelo** en función de las necesidades de desarrollo del municipio y determina el **régimen aplicable a cada clase de suelo**, así como **establece el sistema general de espacios libres públicos** y **define el sistema urbanístico de vivienda dotacional**, entre otras finalidades; de modo que es el instrumento clave que sienta las bases de desarrollo urbanístico en el municipio.

La **tramitación** de estos instrumentos de planeamiento no es precisamente sencilla, dada la intervención de distintas administraciones. Dicha tramitación se expone a continuación de manera sucinta y general, con las salvedades que correspondan en función de la casuística. Corresponde a la administración local la formulación y aprobación inicial del POUM. Una vez aprobado inicialmente, el documento será sometido al trámite de información pública durante un período mínimo de cuarenta y cinco días en el que se podrán formular las alegaciones que los afectados consideren. Simultáneamente al período de información pública, se requerirán los informes preceptivos procedentes, así como se deberán formular consultas a las administraciones afectadas. La administración local deberá resolver e incorporar, en su caso, las alegaciones formuladas en la aprobación provisional del POUM. El documento aprobado provisionalmente será remitido a la administración autonómica competente para que proceda a su aprobación definitiva en un plazo de cuatro meses. En el caso de que no se haya obtenido ninguna resolución en dicho período, el plan se entenderá aprobado definitivamente.

Si bien el POUM es un instrumento de vigencia indefinida por ser una disposición administrativa de carácter general, este puede ser modificado de acuerdo con la legislación urbanística aplicable en cada comunidad autónoma. En el caso concreto de Cataluña, de conformidad con el artículo 96 TRLUC, para su modificación se seguirán los mismos trámites que rigen su formación, que ya han sido expuestos en el anterior párrafo.

En tercer y último lugar, se encuentran las **ordenanzas municipales reguladoras de la edificación**, y, si bien hay municipios que no disponen de ellas, su objetivo es fijar la regulación de los aspectos constructivos, técnicos y de condiciones de la edificación a los efectos de com-



plementar y desarrollar las disposiciones de las normas urbanísticas del plan general que resulte de aplicación.

## 2. La importancia del suelo en la competitividad de la economía española

Las cuestiones urbanísticas generan un impacto muy relevante en la competitividad empresarial, si bien ese impacto es desigual según la tipología de actividad económica que se pretende llevar a cabo, así como su ubicación. Generalmente observamos mayores complejidades en los proyectos extensivos en terreno (en su mayoría vinculados a actividades industriales), por tener más probabilidad de requerir adaptaciones en la planificación urbanística, y en los proyectos vinculados a grandes ciudades como Barcelona o Madrid, por tener una normativa urbanística más extensa.

En ese aspecto, cabe destacar **dos grandes grupos de problemáticas** asociadas al suelo que tienen una evidente derivada económica:

- **Cuestiones urbanísticas o de regulación del suelo que suponen una barrera de entrada que impide, o hace inviable, la implantación de determinados negocios.** En este grupo encontramos regulaciones muy diversas, a menudo de ámbito municipal, como las ordenanzas de distancias mínimas entre establecimientos (por ejemplo, en comercios como locutorios), *numerus clausus* que limitan el número de establecimientos o limitaciones referentes al número de negocios que puede tener un mismo titular en un determinado municipio, solo para citar algunas. Un ejemplo es la «*Modificación Puntual del Plan General Metropolitano para un 22@ más inclusivo y sostenible*», que impone a los edificios industriales consolidados en este distrito del Poblenou de Barcelona, no solo la obligación de transformar su actividad existente a una actividad acorde con el Plan General, sino la de destinar parte del mismo edificio resultante a vivienda de protección oficial. Esto impone un coste adicional en la redacción del proyecto al tener que estudiar la ubicación del edificio y la habilitación de un acceso independiente para el uso de vivienda.
- **Dificultades urbanísticas en forma de excesivos plazos administrativos o trámites altamente complejos** que, si bien no impiden el desarrollo de la actividad económica *per se*, lo hacen a la práctica. En este grupo podemos encontrar casuísticas como la necesidad de realizar un cambio de uso del suelo para compatibilizarlo con la actividad económica que se pretende llevar a cabo, o bien la necesidad de modificar el planeamiento general urbanístico, o del plan derivado que corresponda, para reflejar las edificaciones que permitirán llevar a cabo la actividad económica. Determinados trámites de esta naturaleza tienen una duración media muy elevada, así como concurrencia de un número elevado de administraciones que, si no se acompaña de un esquema de plazos bien definidos y silencios administrativos positivos, puede llevar a la pérdida del control sobre el estado del trámite.

En cualquiera de las dos categorías, **el resultado es la coexistencia de un interés o voluntad firme de establecer un negocio o llevar a cabo una actividad económica con la imposibili-**



**dad de hacerlo por razones de naturaleza urbanística**, ya sea como consecuencia de una regulación restrictiva de los usos del suelo o de la incapacidad administrativa por conceder las autorizaciones necesarias en un plazo que encaje con el plan de negocio que se quiere llevar a cabo.

**Son escenarios que afectan a un número importante de proyectos cada año**; sin embargo, es complejo llevar a cabo una estimación precisa del número de proyectos afectados y de su traducción en inversión perdida por la **inexistencia de datos agregados del número de licencias urbanísticas concedidas y denegadas relacionadas con actividades económicas, así como de los plazos medios de respuesta**. Estos datos solo existen a nivel municipal, de modo que, para poder llevar a cabo un diagnóstico agregado de la situación en Cataluña, por ejemplo, sería preciso hacer 947 peticiones municipales. Esta inexistencia de datos urbanísticos agregados es grave, en tanto en cuanto imposibilita la detección de cuellos de botella, tendencias temporales o áreas particularmente problemáticas —por lo que fundamenta una de nuestras recomendaciones de política pública expuestas más adelante—.

A la hora de analizar el impacto económico de las restricciones y conflictos urbanísticos también resulta fundamental entender que **los proyectos empresariales** tienen una elasticidad asociada, esto es, no se implementan a cualquier precio y bajo cualquier circunstancia, sino que **resultan factibles únicamente si se da un contexto administrativo, legal y económico determinado**. Eso explica que exista un umbral de dificultades urbanísticas a partir del cual se pierda el proyecto, más aún si asumimos la existencia de competencia entre territorios para atraer determinados proyectos.

En ese ámbito, el de la competencia interterritorial, **resulta preocupante para la competitividad económica que existan grandes diferencias en la velocidad de tramitación, complejidad y número de restricciones de carácter urbanístico con territorios cercanos**, como podría ser el caso de Cataluña con respecto a Aragón. Ese fenómeno es el fundamento de que, una vez el proyecto se acerca a su umbral de elasticidad con relación a la cantidad de trámites urbanísticos que debe superar y el tiempo de espera para cada uno de ellos, resulta más probable que dicho proyecto acabe saltando a un territorio cercano donde esos elementos sean más razonables.

Hay algunos casos particulares de ese fenómeno, como son las **declaraciones de «inversión de interés autonómico»**. Ese tipo de previsiones legales son, en la práctica, un *fast track* administrativo que acelera la superación de trámites administrativos vinculados a proyectos empresariales. Puesto que ese tipo de declaraciones no son homogéneas entre territorios, ni por su definición ni por la frecuencia con la que se conceden, **son un elemento importante de la competencia interterritorial para la captación de grandes proyectos**. Eso tiene una derivada evidente en la competitividad global del territorio.

Por comunidades autónomas, Cataluña se encuentra en la decimosexta posición de un total de diecinueve comunidades con relación a los plazos teóricos de puesta en marcha de nuevos negocios según el *ranking* «Doing Business», con un mínimo de 118 días de trámites. De ese



total, una parte relevante corresponde al permiso previo que debe solicitarse al ayuntamiento del municipio implicado, previo a la petición de licencia urbanística, que tiene una duración mínima de 15 días. Sin embargo, los plazos teóricos tienen una relevancia relativa —difícilmente un proyecto decaerá por tardar 10, 20 o incluso 50 días adicionales en ser tramitado por cuestiones urbanísticas—. Tal y como se ha citado anteriormente, **lo verdaderamente preocupante es identificar las situaciones de excepcionalidad que multiplican los trámites teóricos por órdenes de magnitud y que añaden una complejidad burocrática que, en ocasiones, hace que el proyecto resulte insalvable.**

### 3. Barreras regulatorias que restringen la competencia

**La importancia del suelo como factor de producción y del urbanismo como instrumento regulatorio hace que ambos hayan sido objeto de atención y estudio por parte de distintas instituciones, nacionales e internacionales.** A pesar de la función específica que tiene atribuida la **regulación urbanística** sobre la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, esta se configura, en muchas ocasiones, como un **instrumento de planificación económica cuyo intervencionismo excesivo puede provocar restricciones artificiales del uso del mismo, con el consiguiente impacto negativo en las condiciones para el desarrollo de una competencia efectiva en el mercado.** Esta distorsión competitiva será creciente con el grado de especificidad y detalle de la regulación concreta aplicable.

La planificación de la actividad económica mediante la regulación urbanística puede verse limitada por la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios del mercado interior, conocida como la **Directiva de Servicios** (DS). Esta directiva impide supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de requisitos, como una autorización que demuestre una necesidad económica o una demanda de mercado. A pesar de que las normas urbanísticas están excluidas de dicha directiva, el manual de su transposición impone que la valoración de si se trata o no de una regulación urbanística no se haga por el instrumento utilizado sino por la naturaleza de la regulación (Puig Grau, 2016). Así, el propio manual de transposición se refiere, a modo de ejemplo, a las disposiciones sobre la superficie máxima de establecimientos comerciales. Aunque esta regulación se introduzca mediante la normativa urbanística, su contenido sí forma parte de la Directiva de Servicios y, por tanto, se encuentra limitada por el principio de libertad de establecimiento (Comisión Europea, 2007).

En este sentido, la extinta **Comisión Nacional de la Competencia** (CNC) publicó un informe donde analizaba, de manera exhaustiva, los problemas de competencia en el mercado del suelo en España. La autoridad constató el elevado grado de detalle del suelo que puede urbanizarse, de cómo debe urbanizarse y de cuándo debe urbanizarse (CNC, 2013). En particular, **la autoridad constataba distintos casos reales de ordenanzas municipales que imponían restricciones a determinados formatos comerciales y era muy crítica con el sistema de clasificación vigente,** basado en el establecimiento de un sistema de *fronteras urbanísticas* para delimitar el suelo que podría ser urbanizado. En este mismo sentido se pronunciaba la **Auto-**



ridad Catalana de la Competencia (ACCO) en un informe publicado en 2014 con la misma finalidad (ACCO, 2014).

**La discrecionalidad del planificador a través de la delimitación administrativa puede reducir la elasticidad de la oferta del suelo y otorgar poder de mercado a los propietarios con suelo susceptible de ser urbanizado. Esto puede llevar a procesos de búsqueda y captura de rentas de escasez generadas por el efecto de la clasificación del suelo sin costes de producción** (Riera, 1997). Asimismo, el planeamiento urbanístico puede tener un importante **impacto en la productividad empresarial**, por ejemplo, a través de incrementos artificiales del coste del espacio comercial, reducción del tamaño medio de los establecimientos o de localizar los establecimientos en zonas menos atractivas a nivel comercial (Cheshire, Hilber y Kaplanis, 2011). Si las restricciones y los costes administrativos son excesivos, esto puede provocar una **deslocalización empresarial** de proyectos concretos a jurisdicciones con una mayor flexibilidad normativa y unos plazos de respuesta y autorización menores (como las declaraciones de inversión de interés autonómico anteriormente mencionadas), lo que, a su vez, puede incidir de manera negativa en el empleo, la inversión y el dinamismo empresarial de una región, reduciendo sus niveles de competitividad. Para los consumidores esto puede traducirse en mayores precios por la limitación de la oferta, y en menor variedad, cantidad y calidad.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la regulación urbanística puede usarse para los fines legítimos para la que ha sido concebida, entre los que se encuentran la gobernanza del suelo, cómo puede usarse y cómo pueden modificarse sus usos. Sin embargo, estas restricciones pueden tener un impacto económico a través de la zonificación, las reglas de planificación y localización específica, procesos de aprobación, etc., que pueden actuar como una barrera de entrada, dificultando el acceso de nuevos competidores e incrementar los costes de entrada.

**Los costes sociales que pueden surgir cuando la regulación urbanística crea barreras de entrada nunca son considerados de manera explícita cuando se lleva a cabo su diseño e implementación.** Una **mayor integración de la política de competencia y la regulación urbanística** podría tener un impacto directo en el bienestar social de los ciudadanos y las empresas por medio de una **reducción de la escasez de oferta**. Sin embargo, las autoridades locales son más cercanas a ciertos intereses y suelen ser menos conscientes de los problemas de competencia (OCDE, 2008). Finalmente, es importante destacar que estas restricciones, generalmente, se introducen utilizando instrumentos normativos que para su modificación requieren de largos procesos que pueden demorarse durante dilatados periodos de tiempo en los que la estructura del mercado o el estado de la tecnología pueden sufrir intensos cambios y, en consecuencia, la regulación puede quedar obsoleta (ACCO, 2014).

Un ejemplo paradigmático del uso restrictivo de la legislación urbanística con un impacto económico y competitivo indudable es el **Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos** (PEUAT), aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona a principios de 2017. A pesar de ser un instrumento de naturaleza urbanística, las disposiciones que contiene ejercen un innegable impacto en el mercado del alojamiento turístico al introducir barreras de entrada o, en al-



gunos casos, prohibiciones y cierres del mercado mediante una estricta estrategia de zonificación (ACCO, 2017). El establecimiento de un sistema de *numerus clausus* es un freno que impide la *contestabilidad*, supone un refuerzo de los operadores incumbentes establecidos en dicho mercado, crea rentas monopolísticas y reduce el bienestar de los consumidores por medio de una menor oferta. La aprobación de dicho plan ha sido objeto de múltiples recursos judiciales ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), que en noviembre de 2019 declaró en diversas sentencias (SSTSJC 134/2019 y 137/2019) la nulidad del PEUAT por falta de evaluación económica y financiera, aunque el Ayuntamiento presentó recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que todavía está pendiente de resolución.

Por este motivo, la intervención administrativa a través de la regulación urbanística debería seguir los principios que imponen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a saber, **necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión, transparencia y eficiencia, siguiendo los principios de la llamada better regulation** (Comisión Europea, 2017). Entre estos principios se incluye la **evaluación de las nuevas propuestas regulatorias**, que deben acompañarse de **informes de impacto** que exploren cómo los objetivos de una política pública concreta se pueden lograr del modo más eficiente sin imponer cargas excesivas (costes administrativos, plazos de tramitación y resolución, etc.). Esto pasa también por añadir las **variables de competencia y competitividad** como factores decisorios fundamentales para orientar la intervención específica necesaria en cada caso.

#### 4. Lecciones de Elinor Ostrom. Un enfoque policéntrico al urbanismo

La planificación urbana adoptada en muchos países a lo largo del siglo XX se ha basado únicamente en una planificación central con una perspectiva descendente en la que las normas son establecidas por los gobiernos nacionales y regionales, los municipios, o los grandes barrios. En los últimos decenios este modelo de planificación urbana ha resultado ser inadecuado para garantizar una vivienda y una infraestructura industrial abundante. Este fenómeno ha provocado cierta escasez de la oferta en relación con la demanda de dichos bienes.

En España, las campañas para hacer frente a los altos costes de la vivienda mediante la liberalización de la planificación urbana han sido escasas, ya que la desafección ciudadana se ha canalizado a través de organizaciones como el Sindicato de Inquilinos, que han conseguido, por ejemplo, que el Parlamento de Cataluña apruebe una ley de contención de rentas del alquiler (fijación de precios máximos), una política que no cuenta con el aval de la ciencia económica y que trae consigo consecuencias indeseadas para la sociedad: reducirán la oferta de vivienda y su accesibilidad, crearán mercados secundarios y golpearán especialmente a los hogares más humildes, aumentando la desigualdad de renta.

**La planificación urbana podría mejorarse, en gran medida, con una gama de diferentes técnicas de gobernanza inspiradas en la literatura sobre recursos de uso común, un campo de estudio analítico inaugurado por la ganadora del Premio Nobel, Elinor Ostrom.** ¿Por qué el



trabajo de Ostrom es relevante para la mejora del urbanismo? En primer lugar, porque demuestra que, **en diversas situaciones, la gestión ascendente de los recursos compartidos por las comunidades ofrece ventajas con relación a la gestión descendente por las autoridades superiores** (Ostrom, 1990). En segundo lugar, porque **los principios de diseño institucional de Ostrom, enmarcados en la Nueva Economía Institucional (NEI), pueden ayudar a los poderes públicos a dar forma a los proyectos de reforma y superar las restricciones de economía política** (Ostrom, 2005).

El trabajo pionero de Ostrom fue, en parte, una respuesta a la teoría de la *tragedia de los comunes* propuesta anteriormente por Garrett Hardin. Los recursos mancomunados, como las tierras de pastura comunes, según Hardin, tenderían a ser utilizados en exceso, porque cada individuo tiene incentivos para tomar más de lo que es óptimo para la sociedad. A través de un extenso análisis de datos, Ostrom demostró que, en la práctica, muchas comunidades han desarrollado métodos exitosos para gestionar lo que ella llamó *recursos de uso común*, como tierras de pastura, sistemas de irrigación, bosques o pesquerías. Algunas comunidades han gestionado con éxito esos recursos durante siglos. Ostrom, pues, negó que los recursos de uso común lleven necesariamente al dilema del prisionero como había sugerido Hardin, el cual partía de la premisa errónea de que existe un incentivo inevitable a la deserción y la traición de los acuerdos (Ostrom, 1990).

Desde el punto de vista de la Teoría de juegos, la gestión de los recursos de uso común puede implicar un *juego repetido* en el que los jugadores pueden comunicarse entre sí, aprendiendo así a cooperar y a castigar el mal comportamiento. Muchas comunidades han utilizado esos dos aspectos para construir estructuras elaboradas de cooperación para gestionar eficazmente los recursos de uso común. Ostrom trató de clasificar un conjunto de **ocho principios para la gobernanza eficaz de los recursos comunes**, basándose en las regularidades que encontró en los estudios de las comunidades (Ostrom, 1990):

- Deben existir límites claros y localmente entendidos entre los usuarios legítimos del recurso común. Los límites que separan un recurso común específico de un grupo social-ecológico más grande también tienen que ser nítidos.
- **Las normas de apropiación y provisión tienen que ser congruentes con las condiciones sociales y ambientales locales.** Además, estas tienen que cumplir con el principio de **proporcionalidad**, es decir, que la distribución de los costes sea proporcional a la distribución de los beneficios.
- La mayoría de los individuos afectados por el uso de recursos comunes deben estar **autorizados** a participar en la elaboración y modificación de sus reglas.
- Los individuos son los **responsables** de vigilar el estado del recurso en cuestión.
- Las **sanciones** por violaciones de las reglas comienzan siendo leves y se agravan si un usuario viola repetidamente una norma.



- **La resolución de conflictos tiene que ser rápida, con bajos costes de transacción.** Se deben establecer mecanismos para la resolución de conflictos entre los mismos usuarios o con el gobierno correspondiente.
- Los **derechos de los usuarios** locales tienen que ser reconocidos por el gobierno.
- Cuando un **recurso común** está estrechamente conectado a un sistema social-ecológico más amplio, la gobernanza de las actividades se debe organizar en múltiples capas de gestión.

Trasladando los principios de Ostrom al desarrollo urbanístico, **las pequeñas comunidades podrían exigir una participación en los beneficios del desarrollo económico a cambio de permitir nuevos usos del suelo.** Se trata de una formulación del *principio de subsidiariedad*, que señala que debe ser posible tomar decisiones que permitan el desarrollo a la menor escala posible y que no perjudiquen a terceros (Ostrom, 1990).

**Las decisiones sobre el uso del suelo podrían adoptarse a una escala más local con el objetivo de resolver los efectos indirectos negativos sobre la población residente.** Para reducir las posibles externalidades y la oposición política resultante, los cambios de uso del suelo podrían ir asociados, opcionalmente, a una indemnización de los promotores o empresarios de modo que ningún residente de la zona afectada se viese perjudicado financieramente por el desarrollo de nuevas viviendas e industrias (Myers, 2020). Las externalidades negativas más comunes suelen ser la pérdida de servicios, la pérdida de valor de la propiedad o la congestión medioambiental del barrio causada por la nueva actividad industrial.

Como vemos, **la buena gobernanza pasa inevitablemente por facilitar las soluciones a pequeña escala, negociadas y que benefician a todos los usuarios del contexto local.** En aquellas jurisdicciones donde existen restricciones de economía política a la flexibilización de los usos de suelo y a la edificación de nueva oferta de vivienda, resulta conveniente experimentar con nuevas aproximaciones que permitan decisiones de abajo hacia arriba (bottom-up), mitigando las potenciales externalidades negativas de las reformas mediante la negociación y permitiendo aumentar la oferta de viviendas e industrias locales.

## 5. Conclusiones y recomendaciones de política pública

La consecución de una regulación eficiente del mercado del suelo resulta fundamental para incrementar la productividad de la economía, contribuir a su estabilidad macroeconómica, reforzar la movilidad social y aumentar el bienestar general. De acuerdo con los problemas desarrollados en los apartados anteriores, recomendamos emprender las siguientes **reformas** para avanzar hacia un funcionamiento competitivo del mercado del suelo en beneficio del interés general:



- **Simplificación de los plazos de modificación de los planes urbanísticos.** Revisión del escenario de silencio administrativo positivo para evitar la prolongación del tiempo de espera para la resolución de las solicitudes presentadas a la administración. En Cataluña, sin embargo, la revisión del silencio administrativo positivo en la práctica no conseguiría la finalidad que persigue, puesto que no se suelen iniciar las obras de construcción hasta que no se obtiene una resolución expresa favorable por parte de la Administración —el artículo 5 del TRLUC determina que no podrán adquirirse por silencio facultades urbanísticas que contravengan la ley o el planeamiento urbanístico, generando así una situación de incertidumbre jurídica—. Por tanto, se recomienda que la **revisión del escenario del silencio administrativo positivo** venga acompañada de dos **previsiones**:
  1. Que no se pueda iniciar un expediente de protección de la legalidad urbanística en su vertiente sancionadora cuando se hayan ejecutado obras en virtud de una licencia presunta por silencio administrativo.
  2. Que sea la administración generadora del silencio administrativo quien tenga que soportar los costes económicos del expediente administrativo de protección de la legalidad urbanística en su vertiente de restauración de la legalidad física alterada, a los efectos, precisamente, de desincentivar la producción de actos administrativo-urbanísticos presuntos.
- **Revisión del escenario de *ventanilla única* o ponencias de evaluación de proyectos** que eviten que el promotor se vea obligado a recorrer a múltiples organismos con información reiterativa.
- **Reducir el grado de detalle del planeamiento urbanístico general** para darles un carácter más orientativo —no prescriptivo— a los efectos de evitar la necesidad constante de modificación de estos instrumentos de planeamiento. Esta propuesta, asimismo, ayudaría a solucionar la problemática de la nulidad «en cascada» del planeamiento urbanístico.
- **Importancia de la disponibilidad de datos agregados para poder evaluar la actuación administrativa en materia de urbanismo**, como porcentajes de concesión y denegación de permisos, tiempo medio de respuesta, etc. La inexistencia de datos agregados impide hacer un análisis preciso para determinar la magnitud del problema y detectar asimetrías presentes en zonas geográficas o municipales concretas.
- **Considerar de manera directa la competencia y la competitividad en la regulación urbanística y de los usos del suelo.** Limitar el grado de detalle y especificidad de la regulación para evitar el incremento artificial de costes y barreras de entrada que produzcan reducciones en las presiones competitivas y que pueden favorecer a los operadores incumbentes y otorgarles rentas supracompetitivas. Restringir el uso de la legislación urbanística como instrumento de planificación de la actividad económica.



- **Recogiendo los conocimientos aportados por Elinor Ostrom, es necesario introducir leyes que permitan decisiones del uso del suelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*)**, con el objetivo de mitigar las externalidades negativas mediante la negociación, superar las restricciones de economía política y aumentar la oferta de viviendas e industrias locales.

## Referencias bibliográficas

AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETÈNCIA (2014): «Recomanació sobre la regulació detallada dels usos del sòl des de l'òptica de la competència».

— (2017): «Nota sobre l'aprovació definitiva del Pla especial urbanístic d'allotjaments turístics (PEUAT) de Barcelona».

BAÑO LEÓN, J. M. (2020): «La obsolescencia de la idea de plan general». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2020): *Código de Derecho Urbanístico estatal*.

CHESIRE, P., HILBER, C. A. L. y KAPLANIS, I. (2011): «Evaluating the effects of planning policies on the retail sector: or do town centre first policies deliver the goods?», *Spatial Economics Research Centre Discussion Paper*. School of Economics and Political Science.

COMISIÓN EUROPEA (2007): *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*.

— (2017): *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results*.

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2013): *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*.

MYERS, J. (2020): «Fixing Urban Planning with Ostrom: Strategies for Existing Cities to Adopt Polycentric, Bottom-Up Regulation of Land Use», *Research Papers*. Mercatus Center.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2017): *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*.

— (2008): *Land Use Restrictions as Barriers to Entry*.

OSTROM, E. (1990): *Governing the commons*, Cambridge University Press.

— (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.

PUIG, X. y GRAU, S. (2016): *El urbanismo como limitación a la competencia*. Almacén de Derecho.



RIERA, P. (1997): «Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación con otros países».

SOCIEDAD DE TASACIÓN (2011): *Legislación Urbanística Estatal y Autonómica*.

WORLD BANK (2020): «Doing Business. Construction Permits and Registering Property».



## SANIDAD EN LIBERTAD. CUARENTA PROPUESTAS PARA LA (DES)REGULACIÓN DEL SECTOR SANITARIO

**JUAN PINA**

Secretario General de la Fundación para el Avance de la Libertad

### RESUMEN

La sanidad privada española es puntera a nivel mundial, y es el modelo escogido por unos diez millones de españoles a pesar del grave perjuicio fiscal que representa para ocho de esos diez millones, pues deben pagar doblemente: la sanidad pública por la vía de los impuestos y la privada atendiendo el recibo mensual de su seguro médico. Los otros dos millones la obtienen gratis por ser funcionarios. Este agravio comparativo es uno de los muchos elementos a reformar en nuestro sistema de sanidad. El modelo idóneo es el privado, garantizando la imprescindible universalidad de acceso mediante sistemas de cheque sanitario. Sin embargo, los «socialistas de todos los partidos», en expresión de Hayek, se oponen a esta reforma. Más aún, la pandemia de covid-19 ha llevado a determinadas formaciones políticas a descalificar la sanidad privada y proponer incluso su nacionalización.

Las cuarenta propuestas recogidas en el artículo abarcan un replanteamiento integral de la sanidad, desde los impuestos de todo tipo que le afectan hasta la aprobación de fármacos, desde la colegiación de las profesiones médicas hasta la homologación de los títulos sanitarios extranjeros. Se sintetizan así, organizadas en un programa de reformas, las principales conclusiones alcanzadas por una serie de especialistas en extensos *whitepapers*. Estamos ante un sector esencial para toda la ciudadanía, y precisamente por ello debemos liberarlo de la extraordinaria sobrerregulación a la que está sometido. De la competencia nace la excelencia, y la sanidad, más que ningún otro sector, debe ser excelente.



## 1. Introducción

**La sanidad es un ámbito amplio que abarca campos aparentemente dispares pero fuertemente interdependientes**, desde la investigación, producción y comercialización de los medicamentos hasta la formación, titulación, homologación y colegiación de los diversos tipos de profesionales; y desde la organización de las profesiones médicas hasta la prestación de los servicios, el mercado de los seguros médicos y la tributación tanto de los servicios sanitarios de toda índole como de los productos orientados al cuidado de la salud, incluidos los medicamentos. Es, por lo tanto, un conjunto de sectores muy complejo.

Al gestionar la pandemia de covid-19, los gobiernos han tomado decisiones similares en bastantes aspectos, pero también han proyectado, para otros, visiones distintas y fuertemente marcadas por sus respectivas posiciones ideológicas. En el caso español, el gobierno de coalición formado al principio de 2020 ha alimentado, sobre todo en los primeros meses de gestión de la pandemia, una **narrativa escéptica respecto a la sanidad privada. También los sectores más intervencionistas de la sociedad han aprovechado reiteradamente la acucian- te situación epidemiológica para descalificar la parte privada de nuestro sistema sanitario, especulando incluso con una reforma tendente a su eliminación o, cuando menos, a su reducción y estrangulamiento a beneficio de la sanidad estatal.** Esta situación motivó el lanzamiento de la campaña «La Sanidad Privada Salva Vidas» (<http://sanidadprivada.fundalib.org>) y el encargo de informes a diversos especialistas, con propuestas y recomendaciones específicas, disponibles en la misma dirección web. En este capítulo se recogen, sintetizadas, **las cincuenta propuestas más relevantes derivadas del conjunto de informes, y orientadas a mejorar y reducir la regulación sanitaria.** Son propuestas innovadoras para garantizar a nuestros conciudadanos una sanidad universal y de calidad en un marco de libre mercado.



## 2. (Des)regulación de la fiscalidad sanitaria

Para abordar las propuestas de reforma fiscal en el ámbito sanitario es necesario contemplar el **marco económico de la sanidad española.** Y, desde una perspectiva estrictamente económica, **el peso de la sanidad privada es muy considerable en España.** Quizá sea esa, por el momento, su mejor defensa frente a la tentación nacionalizadora. **Casi el 30% del gasto sanitario total corresponde a la sanidad privada, cuya aportación al PIB es de un 2,6% del mismo, frente al 6,3% de la pública.** Cerca de **trescientos mil profesionales tienen trabajo gracias al sector sanitario privado.** Es importante destacar que **la sanidad privada descarga considerablemente el gasto público sanitario, ya que sus usuarios apenas utilizan la pública pese a pagarla plenamente.** La mejor prueba de la ineficiencia y la mala gestión de la pública la encontramos en el considerable diferencial de costes: mientras un seguro médico privado cuesta, de media, menos de novecientos euros al año, el gasto sanitario per cápita de la pública asciende a casi mil trescientos. **La sanidad está seriamente condicionada, cuando no estrangulada, por la alta presencia del Estado en todos sus niveles territoriales, y requiere hoy una profunda reforma en clave de libertad económica para que alcance la excelencia que solo puede nacer de la competencia,** para racionalizar sus costes y para **hacer compatible la uni-**

**versalidad con la calidad y con la pluralidad de opciones** y la consiguiente libertad de elección de los pacientes.

Se tiende a percibir la sanidad como un ámbito de gratuidad generalizada en el que la tributación no desempeña un papel relevante. Esto no es así en los países más desarrollados y tampoco en España, ni siquiera desde la visión sesgada por las posiciones partidarias del actual *statu quo* público-privado. Áreas enteras de la atención médica, como la odontología, están excluidas de la carta de servicios que prestan las Administraciones públicas, con independencia de cuál sea su tratamiento fiscal. Por otro lado, infinidad de productos orientados al cuidado de la salud quedan sometidos a diversos tipos impositivos, siendo con frecuencia arbitraria la decisión sobre qué es esencial y merecedor de un trato fiscal mejor, y qué no lo es.

En el *whitepaper* sobre fiscalidad de la sanidad privada, Óscar Timón (2020) realiza un recorrido por los aspectos económicos y tributarios de nuestra sanidad privada antes de poner sobre la mesa de debate medidas específicas de desregulación fiscal para el sector. Cabe destacar, en particular, las **tres grandes propuestas siguientes para una reforma fiscal inmediata de la sanidad**:

1. **Modificación del IVA sanitario. Mantener la exención de IVA o el acogimiento al tipo superreducido del 4% para los productos y servicios actuales**, y pasar a este último tipo todos los que hoy se gravan con el 10% o el 21%. Es particularmente escandaloso que las mascarillas, de carácter obligatorio por la pandemia, hayan estado sometidas a un elevado impuesto indirecto. Es decir, **se trata de simplificar el IVA para que todo sea ultrarreducido** (excepto lo exento). Adicionalmente, **es necesario agilizar la devolución del IVA soportado por estas empresas y profesionales**. Por último, en situaciones de pandemia con graves efectos generalizados tanto médicos como económicos, debería habilitarse periodos de exención total del IVA a la sanidad privada, no solo por solidaridad sino también para evitar que se incremente bruscamente el total de usuarios de la pública, lo que contribuiría al caos sanitario de esta.
2. **IRPF y Sociedades**. Se propone una **reducción del 10% en Sociedades a las empresas de servicios sanitarios de todo tipo**, pasando del 25% al 15%. Esto permitirá robustecer el sector privado y asegurar, por lo tanto, la no saturación del público. Por otro lado, los profesionales sanitarios están sometidos a unas condiciones de trabajo realmente duras por la naturaleza de su profesión, y la actual pandemia ha mostrado con crudeza esta realidad. **Es necesario aplicar a cuantos ejercen este conjunto de profesiones una reducción de diez puntos en todos los tramos del IRPF**, repartiéndolos entre los tramos estatal y autonómico.
3. **Deducción fiscal del gasto médico**. El objetivo de esta medida es **acabar con la injusticia comparativa que sufren los usuarios corrientes de la sanidad privada al pagar doblemente, ya que se les cobra impuestos para pagar la pública**. Más injusto aún es el agravio comparativo respecto a los funcionarios, que pueden escoger sin coste la sanidad pública o la privada y, naturalmente, se decantan en un altísimo porcentaje por esta. La propues-



ta consiste en la deducción del 100% del gasto médico hasta mil euros por persona en cada ejercicio, lo que cubre sobradamente un seguro médico privado a precio medio de mercado, pudiendo llevar aparejada la renuncia, a cambio, al sistema público de salud (como sucede ya en caso del mutualismo administrativo). Es decir, frente a la posición ideologizada de los sectores más intervencionistas del actual Ejecutivo, que presionan para deshacer el privilegio de los funcionarios, se propone justamente extenderlo a toda la ciudadanía. Sería, además, una medida positiva para una reforma de mayor calado que nos encaminara hacia una futura aproximación de nuestro sistema a los de otros países desarrollados, con mucho mayor peso del componente privado en la gestión de la universalidad de los servicios sanitarios.

Además, el documento propone medidas a medio y largo plazo para, primero, aproximar el modelo sanitario al suizo, un caso de éxito en Europa; y, después, caminar hacia una sanidad universal privada, sin exclusión, pero sin gestión estatal.

### 3. (Des)regulación de la industria biofarmacéutica

El sector adolece de una **fortísima intervención estatal**, que se concreta, sobre todo, en el mantenimiento de la exclusividad mediante el sistema de patentes, y en la altísima regulación de la seguridad y de la eficacia. Pero, a la vez, el sector público actúa en los mercados farmacéuticos como comprador máximo, ejerciendo así un poder prácticamente total sobre el sector. Es decir, **el Estado es, al mismo tiempo, el cliente principal, cuando no único, y el regulador de quien desarrolla y produce lo que le compra**. Es difícil, en esas circunstancias, hablar en general de libertad económica o de un mercado libre en este sector. Sin embargo, las propuestas se dirigen a una **reforma posibilista** que mejore la competencia y, con ella, la eficacia de la industria biofarmacéutica.

El autor del informe, Martí Jiménez-Mausbach, aporta, en primer lugar, una esclarecedora introducción al funcionamiento de esta industria, centrándose a continuación en el **paulatino cambio de contexto que hace necesaria una profunda reforma**, que se concreta en tres grandes ámbitos: **la regulación en sí del desarrollo de medicamentos, su financiación y la competencia en el mercado biofarmacéutico**. Es muy recomendable la lectura del [informe completo](#), cuyas propuestas, sintetizadas, son las siguientes:

4. **Flexibilización de procedimientos regulatorios**. Explorar la implementación de **procedimientos regulatorios flexibles**, como la introducción de esquemas de autorización condicional o adaptable, mediante la monitorización de resultados obtenidos en la práctica clínica. La medicina de precisión y la selección de pacientes mediante biomarcadores posibilita la autorización de forma condicional en fases tempranas (en las primeras etapas de la fase III, fase II, y en algunos casos incluso en fase I) de medicamentos con resultados prometedores. Se recomienda expedir autorizaciones limitadas a un número determinado de pacientes que podrían formar parte de grandes ensayos clínicos de fase III.



5. **Potenciar el uso *off-label***. Reposicionamiento y prescripción de medicamentos ya comercializados para condiciones clínicas diferentes de las autorizadas y señaladas en su ficha técnica (el llamado uso *off-label*).
6. **Autorización de doble vía**. Explorar la creación de un sistema de autorización de doble vía, manteniendo, por un lado, la vía tradicional de ensayos clínicos (fase I, II y III) y reforzando, por el otro, el uso compasivo de medicamentos, es decir, la utilización de un fármaco antes de su autorización en pacientes que padecen una enfermedad crónica o gravemente debilitante y para la cual no existen tratamientos alternativos. El acceso temprano podría hacer que los medicamentos estén disponibles hasta siete años antes de la aprobación convencional. El sistema de doble vía incluiría también una Base de Datos de Evaluación de Medicamentos. Los médicos estarían facultados para emplear este conocimiento de forma similar a la prescripción *off-label* de medicamentos aprobados.
7. **Acuerdos de doble reconocimiento**. Avanzar en los acuerdos de doble reconocimiento y estandarización de criterios entre la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y la Food and Drug Administration (FDA). Dada la emergencia médica presentada por la covid-19, la importancia de la cooperación internacional en esta materia cobra más fuerza que nunca.
8. **Farmacovigilancia**. Intensificar la farmacovigilancia poscomercialización (tanto de medicamentos, como de biomarcadores, aparatos médicos y cirugía), los estudios de seguimiento y las evaluaciones de intervenciones y políticas de salud para ofrecer información sólida de efectividad, seguridad y eficiencia de tecnologías, intervenciones y políticas a la toma de decisiones informadas en la evidencia.
9. **Umbrales de eficiencia**. Impulsar investigaciones encaminadas a estimar, de forma empírica, cuál debería ser el umbral de eficiencia o precio máximo por unidad de efectividad (Año de Vida Ajustado por la Calidad o AVAC) de los medicamentos cubiertos por el sistema nacional de salud.
10. **Políticas de precios**. Incorporar en los mecanismos de determinación de precios el valor cambiante de las innovaciones biofarmacéuticas, así como el efecto dinámico en términos de aumento de la productividad y costes evitados, incluidos aquellos fuera del sistema sanitario, repercusiones y externalidades de la innovación o reducción de incertidumbre.
11. **Reinversión**. Desarrollar una estrategia a largo plazo de reinversión, de forma que los criterios de actualización de las carteras básicas y suplementaria del sistema nacional de salud contemplen la incorporación de nuevas tecnologías sanitarias, así como la desinversión en aquellas que se revelen como no coste-efectivas.
12. **Transparencia regulatoria en los precios de referencia**. Sería más adecuada la actualización mensual y automática del sistema: el precio se debería actualizar de forma automática mensualmente según el criterio de cálculo del mismo y teniendo en cuenta, así, el



hecho de que el precio de los genéricos es mucho más bajo cuando ya han entrado en el mercado muchos competidores que cuando solo existe el primer genérico.

13. **Mejora del sistema de información a los médicos prescriptores.** Los médicos con acceso a una base de datos de medicamentos tienen una propensión significativamente mayor a recetar medicamentos genéricos, tardan menos en empezar a recetar nuevos genéricos y prescriben un conjunto más diverso de productos médicos.
14. **Reembolso condicionado.** Implantar programas de reembolso condicionado, de modo que el precio y la financiación de determinados tratamientos o prestaciones sanitarias sea temporal, subordinada a la obtención de pruebas científicas suficientes sobre su efectividad en un periodo razonable.
15. **Vales de tramitación prioritaria.** Introducir vales de tramitación prioritaria (Priority Review Vouchers, PRV), incentivos que proporcionan ventajas en los procesos de evaluación y autorización ante la autoridad sanitaria, a las empresas innovadoras para enfermedades sin interés comercial, como es el caso de los medicamentos huérfanos contra enfermedades raras, indicaciones endémicas de los países en desarrollo o los antibióticos de nueva generación que combatan la resistencia antimicrobiana.
16. **Compromisos Anticipados de Mercado (CAM),** contratos a futuro a empresas innovadoras, para financiar nuevas vacunas. El sistema nacional de salud se obligaría a comprometer, en el presente, fondos para garantizar, en el futuro, el pago de los precios de las vacunas que, ante esta expectativa de una demanda solvente, serían desarrollados por las empresas. Además, los CAM obligarían de forma legalmente vinculante a suministrar las vacunas a precios más reducidos una vez agotados los fondos.
17. **Política de corresponsabilidad de la industria.** Avanzar en la corresponsabilidad de la industria mediante el fomento de los contratos de riesgo compartido o de acceso al mercado. Esta política intenta que, a cambio de una garantía de eficacia por parte de la compañía farmacéutica, un seguro público o privado financie un medicamento. Los contratos son más eficientes si se basan en medidas de eventos clínicos poco ambiguos o biomarcadores con validez técnica y analítica y utilidad clínica adecuadas.
18. **Política de corresponsabilidad de los profesionales.** Avanzar en la corresponsabilidad de los profesionales sanitarios, mediante una adecuada gestión de la utilización, prescripción, derivaciones, transparencia en los procesos y resultados o la adopción de un modelo de atención a la cronicidad.
19. **Política de corresponsabilidad de los pacientes.** Avanzar en la corresponsabilidad de los pacientes, transitando desde el copago farmacéutico lineal y obligatorio actual hacia copagos evitables, diferenciales (cuanto más coste-efectivo menor copago), siguiendo el modelo alemán, con un límite relacionado con la renta y excluyendo a las más bajas.



20. **Genéricos y biosimilares.** Facilitar la entrada en el mercado de genéricos y biosimilares, donde existen oportunidades de ahorro. Priorizar las solicitudes de fabricantes de genéricos con tres o menos competidores en el mercado.
21. **Competencia en precio.** Fomentar las políticas de competencia en precios en el mercado de genéricos y biosimilares, explorando medidas de seguimiento de los precios competitivos con la finalidad de reembolsar a las oficinas de farmacia solo los costes reales de adquisición, incentivos a la prescripción y dispensación del genérico de menor precio y subastas competitivas que minimicen el riesgo de falta de suministro. Dificultar las tácticas anticompetitivas, e impedir los acuerdos de pago o compensación por retrasar la entrada en el mercado (*pay for delay*).

#### 4. (Des)regulación de la colegiación

El informe elaborado por Guillem València se ocupa del extraordinario nivel de **corporativismo** que, si en España afecta a un considerable número de profesiones, en el sector sanitario es particularmente excesivo y requiere una profunda reforma. El autor aborda la situación jurídica actual y la perspectiva crítica de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, las innovaciones legislativas recientes en esta materia, las restricciones legales que se derivan de la colegiación obligatoria, las barreras de entrada y de ejercicio y la necesidad de caminar hacia la pluralidad colegial. Estas son, en síntesis, las propuestas formuladas:

22. **Desarrollo de los reglamentos.** Desarrollar reglamentariamente las leyes de la reforma de 2009 para impulsar una reforma generalizada de los Estatutos de los Colegios Profesionales que limite y reduzca su capacidad de crear barreras de acceso y de ejercicio en los servicios profesionales.
23. **Revisión generalizada de la legislación autonómica** para actualizar aquellas leyes o normas que no se hayan adaptado al nuevo marco legal.
24. **Reducción al mínimo imprescindible de los sectores** en los que exista colegiación obligatoria para el ejercicio profesional. Revisión de los sectores para detectar las leyes que imponen colegiaciones obligatorias injustificadas.
25. **Introducción de una regulación estatal y única** de las profesiones con colegiación obligatoria, que cumpla requisitos de necesidad, no discriminación y proporcionalidad.
26. **Control de las asignaciones competenciales** de los colegios profesionales, y en especial, evitación de medidas discriminatorias en las listas de peritos, administradores concursales, etc., que aportan a la administración de la justicia. Reducir los límites actuales a la exclusividad de la actividad profesional en aquellos colegios que la impongan. En el sector sanitario, revisar las asignaciones competenciales en materia de certificaciones (de ido-



neidad médica, de defunción) y garantizar el libre acceso de todos los profesionales bajo un régimen de estricto libre mercado.

27. **Reconocimiento recíproco entre colegios**, particularmente en el ámbito sanitario, cuando la colegiación sea obligatoria para que los profesionales puedan desarrollar su actividad en la totalidad del territorio español.
28. **Refuerzo de la movilidad de los colegiados del sector sanitario** estableciendo mecanismos para facilitar el libre movimiento de los profesionales dentro del territorio del Estado, buscando una mayor flexibilidad en la asignación de recursos -especialmente, humanos- ante crisis como la del covid-19.
29. **Políticas de garantía de la independencia de los Entes de Certificación** cuando los Colegios tengan reconocida la facultad de emitir y regular sistemas de certificación profesional, y adicionalmente garantizar que el régimen de certificaciones sea voluntario y que solo tenga consideración de obligatorio cuando sea adicional a una condición vinculada a la colegiación y/o cuando cumpla el criterio de necesario, no discriminatorio y proporcional.
30. **Potenciación de la movilidad de trabajadores y colegiados dentro de la Unión Europea** (y en países extracomunitarios), facilitando el reconocimiento recíproco de las condiciones y calificaciones en los sectores con colegiación obligatoria, entre colegios de diferentes países. Plantear la reforma como un elemento clave para la unidad de mercado europeo y facilitar la competitividad de los sectores profesionales de colegiación obligatoria, mejorando el funcionamiento del mercado laboral.
31. **Medidas para impedir el establecimiento de baremos, precios o costas** a los colegiados y reforzar la libertad del ejercicio profesional de los médicos, enfermeros y demás personal sanitario, y en especial la libertad de aceptar nuevos pacientes sin perjuicio de que estos ya estén siendo tratados por otro profesional, así como eliminar límites a la publicidad y otras tácticas comerciales.
32. **Reducción al mínimo de las competencias y poderes de los colegios profesionales sin colegiación obligatoria**, y en especial evitar que tengan la exclusividad de la representación institucional del colectivo de profesionales y que impongan denominaciones exclusivas para los colegiados.
33. **Revisión de la reforma de 2009** para actualizar aquellos contenidos que puedan entrar en conflicto con los desarrollos de la era digital.



## 5. (Des)regulación de la homologación

En el mismo *whitepaper* sobre innovación regulatoria, Guillem València se ocupa también de una cuestión específica pero muy relevante desde una perspectiva de la sanidad basada en los planteamientos de la libertad personal y económica. Se trata de la grave situación de infinidad de médicos, odontólogos, enfermeros y otros profesionales sanitarios procedentes de otros países. El corporativismo en este sector ha convertido en una carrera de obstáculos la homologación de sus títulos para poder ejercer en España. Ha tenido que llegar una grave pandemia para que las autoridades empiecen a comprender que el exceso de celo no se justifica más que en los casos de universidades y países donde no hay garantías mínimas de enseñanza, y que, en general, se trata de trabas proteccionistas ciertamente excesivas. Sintetizadas, estas son las propuestas que el informe recoge:

34. **Reconocimiento recíproco.** Facilitar el acceso de los profesionales sanitarios con títulos extranjeros (extracomunitarios) mediante acuerdos bilaterales o de reconocimiento recíproco de los estudios y las especialidades. Y facilitar, como hemos visto en el apartado anterior, el desplazamiento entre territorios con Colegios médicos propios mediante el reconocimiento recíproco de la colegiación entre Colegios.
35. **Reducción de la carga burocrática del reconocimiento** de las especialidades médicas para los estudiantes extracomunitarios.
36. **Mejora de la oferta de estancias en prácticas**, necesarias para que los titulados extracomunitarios puedan obtener el reconocimiento de su especialidad.
37. **Inclusión de la formación práctica de los titulados sanitarios extranjeros** en el cómputo de formación a realizar en España para conseguir la homologación de los títulos.
38. **Refuerzo de la cooperación internacional** para establecer mecanismos que compensen y eviten la falta de profesionales sanitarios.
39. **Establecer reservas de profesionales** que pudieran participar activamente en el sistema sanitario en caso de eventos como la crisis de la covid-19, que ayudasen a mitigar la falta de profesionales médicos (usando, por ejemplo, el Cuerpo Médico Europeo como referencia). Usar estas reservas como mecanismo de acceso de titulados extranjeros en el ámbito médico al ejercicio profesional.
40. **Flexibilización de los permisos de residencia y trabajo para titulados sanitarios** extracomunitarios y sus familias, para facilitar el acceso al mercado laboral durante y después de la homologación del título y de la especialidad.



## 6. Hacia un modelo sanitario basado en el dinamismo de la sociedad y de los mercados

Cuanto más esencial es un producto o un servicio, con mayor motivo debemos aspirar a la excelencia en su prestación. Pero la excelencia solo se da como resultado de una sana y dura competencia entre múltiples proveedores de ese producto o servicio. La conclusión es obvia: **son los productores y proveedores privados quienes, al competir entre sí, van elevando la calidad y también van ampliando la accesibilidad al reducir sus costes y, por lo tanto, el precio que pueden ofrecer a la sociedad.** Precisamente es esta, la sociedad, quien, siempre de forma temporal y nunca irrevocable, adopta unos productos y servicios descartando otros, encumbra a ciertos productores o profesionales y relega a otros, en un proceso dinámico que llamamos mercado. Un mercado libre es tan solo la vertiente económica de una sociedad libre. Si aquel no lo es, esta tampoco.

Son abundantes, por desgracia, las voces que reniegan de esa dimensión económica de la sociedad, el mercado, y abogan por constreñirlo y sujetarlo, cuando no por hacerlo desaparecer. Y cuando aún toleran el mercado para lo no esencial, consideran aberrante que opere con libertad en aquello que sí se lo parece. Pero es justo al revés. **Precisamente porque un servicio es esencial, debe operar en condiciones de libre mercado.** Tan esencial como la sanidad es la alimentación, pero a nuestros intervencionistas todavía no se les ha ocurrido estatizar sus fábricas ni los supermercados donde compramos, y hasta ellos deben reconocer que, si hoy tenemos alimentos en abundancia, con creciente calidad y precios asequibles, es porque hay competencia entre sus productores y distribuidores.

La sanidad no es diferente. **La creación y comercialización de los fármacos y la prestación de servicios médicos de todo tipo es una actividad económica humana que se rige por los mismos incentivos y desincentivos que cualquier otra.** No comprender esto y pretender el mantenimiento de un rígido sistema de controles, cuando no la costosa e ineficiente gestión estatal del sector, es un error inmenso del que Europa va despertando, mientras que en España nuestros políticos, en el mejor de los casos, se conforman con lo que tenemos, y en el peor alientan una estatización aún mayor de todo lo relacionado con la sanidad.

**La sanidad privada ha demostrado en muchos países, y desde luego en España, una gran capacidad de atender las necesidades de la sociedad. El coste de un buen seguro médico es asumible por casi todos, y lo sería en mayor medida si la ciudadanía no estuviera sometida a una presión fiscal tan elevada.** Es urgente romper una lanza, no solo por su continuidad, sino por su desregulación para mejorar las condiciones de libertad de mercado en las que opera. **La pandemia de coronavirus ha mostrado que los sistemas sanitarios con mayor presencia del elemento privado han afrontado mejor la situación.** En España ha sido lamentable la exclusión inicial, durante meses, de las empresas sanitarias privadas en la atención de esta crisis epidemiológica. **Es el momento de trabajar por una sanidad universal, privada y de calidad. La universalidad es una conquista de la civilización a la que nadie desea renunciar, pero garantizarla no exige que las Administraciones públicas usurpen la función de empresarios médicos.** Lo hacen mal y proporcionan peores servicios con costes más altos. La universalidad se puede asegurar mejor mediante procedimientos como el **cheque sanitario**. Sin embar-



go, los trescientos cincuenta escaños del Congreso de los Diputados están en manos de formaciones políticas radicalmente opuestas a este instrumento, o a la privatización paulatina, escalonada, pero total de los servicios sanitarios para que de la competencia surja la excelencia. Solo los libertarios planteamos estas necesidades, que sin embargo son hoy insoslayables. La Fundación para el Avance de la Libertad, mediante su campaña «La Sanidad Privada Salva Vidas», y en particular a través de los informes expuestos en este capítulo y de las cincuenta propuestas en ellos recogidas y aquí sintetizadas, contribuye a impulsar un sector sanitario excelente y vanguardista, liberándolo de las ataduras estatales que lastran su progreso.

## Referencias bibliográficas

Los *whitepapers* mencionados incluyen una amplia bibliografía, de la que seleccionamos aquí las principales obras de referencia para cada uno de los aspectos regulatorios tratados.

### **Sobre fiscalidad de la sanidad**

ARROW, K. J. (1963): «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *The American Economic Review*, vol. 53, 5.

BJÖRNBERG, A. (2019): «Euro Health Consumer Index 2018», Health Consumer Powerhouse.

BUCHMUELLER, T. C. et al. (2008): «Advantageous selection in private health insurance: The case of Australia». Centre for Health Economics Research and Evaluation.

COCHRANE, J. (2009): «Health-Status Insurance: How Markets Can Provide Health Security», Cato Institute.

FEDEA (2009): «Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario».

IDIS (2020): «Sanidad privada aportando valor», *informe 10*.

### **Sobre la industria biofarmacéutica**

DANZON, P. M. (2011): «The Economics of the Biopharmaceutical Industry», en Glied, S. y Smith, P. C. (eds.): *The Oxford Handbook of Health Economics*.

DIMASI, J. A., GRABOWSKI, H. G. y HANSEN, R. W. (2016): «Innovation in the pharmaceutical industry: New estimates of R&D costs». *Journal of Health Economics*, 47, pp. 20-33.

GRABOWSKI, H. G. y VERNON, J. (2000): «The determinants of pharmaceutical research and development expenditures». *Journal of Evolutionary Economics*, 10(1-2), pp. 201-215.



LAKDAWALLA, D. N. (2018): «Economics of the pharmaceutical industry». *Journal of Economic Literature*, 56(2), pp. 397-449.

MESTRE-FERRÁNDIZ, J., SUSSEX, J. y TOWSE, A. (2012): «The R&D cost of a new medicine. Office of Health Economics.

SCHERER, F. M. (2001): «The link between gross profitability and pharmaceutical R&D spending. *Health Affairs*, 20(5), pp. 216-220.

### **Sobre la colegiación**

LÓPEZ, J. L. (2001): «Lo público y lo privado en los colegios profesionales». *Boletín del Ministerio de Justicia* N.º 1896, pp. 5-24.

MAUDES, A. y SILOS, M. (28-9-2016): «Es imprescindible impulsar la competencia efectiva en los servicios profesionales. La Historia no esperará a España». *Hay Derecho*.

📄 Disponible en: <https://hayderecho.com/2016/09/28/es-imprescindible-impulsar-la-competencia-efectiva-en-los-servicios-profesionales-la-historia-no-esperara-a-espana/>

PADRÓS, C., BORRELL, J. R. y FERNÁNDEZ-VILLADANGOS, L. (2008): Capítulo «Restricciones al Libre Establecimiento de Farmacias» del Anuario de la Competencia, Fundación ICO.

### **Sobre la homologación de títulos**

OCDE (2020): «Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19». OECD Publishing. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19).

📄 Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/contribution-of-migrant-doctors-and-nurses-to-tackling-covid-19-crisis-in-oecd-countries-2f7bace2/>

ROMERO, M. C. y MASANET, E. (2015): «Contratación internacional de médicos/as latinoamericanos/as en Portugal y España». *Forum Sociológico*, 27, 53-60.

SINGER, J. A. (1-4-2020): «Governors Send Out S.O.S. for More Doctors-Immigrant Doctors Can Heed the Call». *Cato at Liberty*. Cato Institute.

📄 Disponible en: <https://www.cato.org/blog/governors-send-out-sos-more-doctors-immigrant-doctors-can-heed-call>



INSTITUTO  
DE ESTUDIOS  
ECONÓMICOS

42

**años**

*por la economía  
de mercado*

ADAPTABILIDAD, FLEXIBILIDAD Y BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS

FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS EN ESPAÑA Y PROPUESTAS DE MEJORA

ESTUDIO DEL PRECIO DEL ALQUILER EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA  
EMPÍRICA DISPONIBLE Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

LA REGULACIÓN DEL SUELO EN ESPAÑA Y SU IMPACTO  
EN LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL. UNA PROPUESTA DE REFORMA

SANIDAD EN LIBERTAD. CUARENTA PROPUESTAS  
PARA LA (DES)REGULACIÓN DEL SECTOR SANITARIO



**INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Tel.: 917 820 580  
[iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)  
[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)