

Smart, smarter, smartest regulation: números contra adjetivos. Los custos administrativos contra la economía productiva

43 Regap

JOSÉ MANUEL BLANCO GONZÁLEZ
Economista
Lic. en Derecho
Lic. en CC. Políticas y de la Administración

Regap

ESTUDIOS Y NOTAS

*«Los hombres sólo aceptan el cambio resignados por la necesidad
y sólo ven la necesidad durante las crisis»*

(Jean Monnet, padre fundador de la Europa unida)

España es una nación muy literaria. Acumula seis premios Nobel en literatura. Sólo dos en medicina. Cero en ciencias puras o en economía, esa lúgubre disciplina que no es científica ni exacta, pero que tampoco puede ser entendida sin cifras. Por lo que se ve, en España interesa más el fomento de las letras que el de los números, la retórica más que el método científico. Éste es el gran *handicap* nacional, que trasciende a gobiernos y regímenes. Así no es de extrañar que al analizar cómo se elaboran sus normas jurídicas se compruebe que interesa más el estilo que el impacto, más la gramática que la aritmética.

Pudimos haber cambiado esta discapacitante tendencia con hombres como Echegaray, nuestro primer Nobel, gigante intelectual sin parangón en el servicio público de nuestros días, capaz de escribir tratados de matemática y termodinámica, a la vez que ejercía de exitoso dramaturgo, y de Ministro de Fomento y Hacienda en sucesivos gobiernos, impulsando la creación del Banco de España como verdadero Banco Nacional. Sin embargo, ni siquiera este Don José fue capaz de invertir el curso del Derecho Administrativo español, en cuanto atañe a primar lo que se puede contar con números frente a lo que se cuenta sin ellos.

Muestra de esta invalidez conceptual es que entre nuestras Administraciones Públicas (AA. PP.) se confunden las memorias económicas con las presupuestarias, si aún se pueden deno-

minar así, vista su indigencia intelectual. No es raro pues en este escenario que las escasas memorias económicas merecedoras de dicha denominación, que acompañan a proyectos de leyes y reglamentos en España, se construyan *ad hoc* para justificar la viabilidad de la norma —como no podía ser de otro modo—, y que se centren en su impacto sobre los ingresos y/o los gastos públicos inducidos, ignorando su amplia incidencia sobre los operadores privados y el mercado.

Esta anomalía estructural, impropia de un país que desea incorporarse definitivamente a la liga de los más avanzados, se halla tan extendida que ya no sólo se ha cronificado en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo, que la toleran y adolecen de personal cualificado entre sus altos funcionarios para suplir esa carencia, sino que incluso contagia viralmente al Poder Judicial.

Una buena muestra de ese contagio al Poder Judicial podemos hallarla en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2010, en la que se pronuncia sobre la idoneidad jurídica del procedimiento de elaboración del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. En dicha Sentencia, al valorar el Tribunal si la pertinente memoria económica que debía acompañar al proyecto era merecedora o no de esa calificación, concluye que no en su Fundamento Jurídico cuarto, para inferir después que, sin embargo, sus consecuencias reales son irrelevantes para los destinatarios de la norma (enfatizamos en negrita y con subrayado los aspectos más trascendentes para nuestro estudio):

*«CUARTO.- El artículo 24.1 de la Ley 50/1997 exige que con la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se acompañe una **memoria económica** que contenga la **estimación del coste a que dará lugar**.*

*Conforme señala entre otras muchas sentencias la de 27 de noviembre de 2006 (recurso 51/2005), tanto la memoria económica como la justificativa pueden ser sucintas, como dice el artículo 24.1.f) de la Ley del Gobierno, pero deben cumplir la finalidad a que responden, la cual no es otra que **proporcionar al Gobierno una información sobre los costes que las medidas adoptadas pueden suponer a fin de que, contraponiendo éstas con las ventajas que aquellas hayan de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos, que la aprobación del reglamento puede significar.***

*En la sentencia ya citada de 12 de mayo de 2009 se concretan aquellos **extremos que la memoria económica debe contener**, a saber: 1.- **Si va a suponer incremento de los gastos ya presupuestados por el Estado.** 2.- **Si es ejecución de una partida presupuestaria aprobada.** 3.- **Si tiene incidencia económica en la sociedad o en sus destinatarios.***

*Sin duda la memoria económica es un documento de relevancia singular en el procedimiento de elaboración reglamentaria. **Los conceptos de buena administración y de calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaria puede suponer. El deber de buena administración, de un buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa conlleva.***

La ausencia de un estudio económico riguroso puede producir, y ejemplos hay de ello, que las disposiciones reglamentarias se queden «en papel mojado», carentes de virtualidad práctica, bien por ausencia de partidas presupuestarias o vías de financiación, sin duda los supuestos más frecuentes, bien por no haber ponderado la carga económica que a la sociedad en general, y, en particular, a los singularmente afectados, supone la aplicación de la norma reglamentaria.

Hechas las consideraciones anteriores que han de utilizarse como pautas interpretativas para valorar si se ha dado cumplimiento a la exigencia del artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, **reconociendo que la memoria económica elaborada no contiene una sola cifra, aún así, contrariamente a lo que sostiene la recurrente, no cabe observar sin más la ausencia de un estudio económico de la futura regulación, si por tal debe entenderse aquel que proporciona un conocimiento de los costes de implantación.**

No exigiéndose más que una memoria sucinta (artículo 24.1.f) Ley 50/1997), no puede pretenderse que la elaborada para el Reglamento que nos ocupa contenga cifras económicas. Tal pretensión excede del carácter conciso que previene el citado artículo 24.1.f).

La lectura de la memoria elaborada, obrante a los folios 970 a 988 del expediente (documento número 9) revela, sin ningún género de duda, que contiene un estudio económico suficiente que en modo alguno puede calificarse de vago, genérico e inservible, adjetivos todos ellos utilizados por la recurrente.

La afirmación en la memoria económica de que la disposición proyectada no implica incremento de gasto ni disminución de ingreso alguno para la Hacienda Pública y que solo desde la perspectiva económica que le corresponde merecen especial atención las medidas de seguridad exigibles para los tratamientos de datos, con la advertencia de que los automatizados no tienen costes económicos, dado que la mayor parte de las medidas ya fueron implantadas con la anterior normativa, y con la precisión de que las de los no automatizados inciden esencialmente en cuestiones de tipo organizativo y en la adquisición de mobiliario de seguridad (armarios cerrados, puertas, llaves, ...), ciertamente no hay razón para dudar de la suficiencia de la memoria, máxime cuando, pese a las consideraciones precedentes, con apoyo en un muestreo de 893.568 ficheros, se realiza un estudio de los costes de la aplicación de las medidas a lo largo de ocho páginas que además se acompaña de un anexo de otras 25 páginas en el que se refleja, con marca-do detalle, la incidencia económica que esa aplicación puede suponer.

Para insistir en la falta de razón que asiste a la recurrente es de indicar que en el desarrollo argumental del motivo impugnatorio no se expresan cuales preceptos reglamentarios tienen una incidencia económica y cuales, a pesar de esa incidencia, no son objeto de estudio en la memoria. **Cierto es que hace mención al informe del Ministerio de Economía y Hacienda, transcribiéndolo parcialmente, pudiendo leerse en el texto transcrito lo siguiente: “Sería conveniente contar con unas Memorias Justificativas y Económicas más completas que permitan el adecuado análisis del Proyecto. En particular, se echa en falta un análisis específico de las condiciones en que se desarrolla la actividad de determinados sectores como los dedicados al tratamiento de datos sobre insolvencia o para usos promocionales, en**



los que el reglamento tiene una incidencia más significativa". Pero fácil es colegir de la lectura del texto que no se afirma en él un insuficiente estudio económico sobre los sectores que refiere y sí la inexistencia de un análisis específico de la actividad que en ellos se desarrolla, cuya repercusión económica al menos implícitamente se niega en la memoria o se considera de escasa trascendencia.

La afirmación de la recurrente relativa a que las carencias denunciadas han producido un descalabro económico generalizado en el sector, con el consiguiente cierre de numerosas empresas, además de carecer de apoyo probatorio, de ser cierta ni siquiera constituiría un indicio de hipotéticas deficiencias de la memoria.

La idea o consideración de que el estudio económico de la implantación de una norma como la que nos ocupa ofrece grandes dificultades en cuanto afecta esencialmente al sector privado, a la economía de las empresas, así como la relativa a que la repercusión económica en las distintas empresas del sector depende de múltiples factores (tamaño de los ficheros, medidas de seguridad con anterioridad adoptadas, etc.), junto a la de las consecuencias que comporta la nulidad de una norma reglamentaria que incide en derechos fundamentales, impide, sin duda alguna, apreciar el defecto procedimental denunciado de insuficiencia de la memoria.

Aunque el expuesto se trata de un argumento que contrapone el interés general representado por el mantenimiento de la norma frente al concepto de buena administración, relegando la nulidad del procedimiento a los supuestos de extrema gravedad, y que obviamente ha de ser aplicado con cautela, en atención al caso concreto, ningún inconveniente hay para su aplicación en el caso de autos en que **las deficiencias de la memoria económica, incluso con independencia de las dificultades en su elaboración, no alcanzan un grado de importancia tal que permitan considerarla como inútil o insuficiente.** Así lo entendió también el informe del Consejo de Estado cuando concluye que entiende suficientemente atendidas las prescripciones normativas que para la elaboración de las disposiciones reglamentarias previene el ordenamiento jurídico. Ciertamente es que el informe de dicho órgano consultivo es crítico cuando expresa que "... la memoria económica proporciona estimaciones aproximadas del número y porcentaje de ficheros que se verán potencialmente afectados por el nuevo Reglamento, **ofreciendo cifras estimativas de los costes (sic)** que la implantación de las medidas de seguridad representarán para los responsables de ficheros privados automatizados y no automatizados, y los que habrán de asumir los titulares de los ficheros que hayan de implantar, en virtud de la nueva regulación, un nivel mayor de seguridad" y cuando advierte que la conclusión de la memoria relativa a la ausencia de impacto económico en la Hacienda Pública contrasta con el informe del Ministerio del Interior que expresa que la adaptación de las medidas de seguridad afecta a los ficheros de utilidad pública; pero aún cuando se aceptara o se diera por buena dicha crítica, aún así las carencias apuntadas no determinan la nulidad pretendida.»

Aparte de la confusión de afirmar por el Tribunal que la memoria económica no contenga una sola cifra, y reproducir al tiempo la referencia del Consejo de Estado a cifras en dicha memoria, existe otro aspecto capital que merece la pena tratar.

Cierto es que el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno no precisó que se debía incluir en la memoria económica, sucinta o no sucinta. Pero incluso para un no

economista debiera ser extraño que algo que se denomina “*memoria económica*” no tenga ni una sola cifra económica. Cosa distinta será la calidad técnica de la prognosis económica, que a menudo habrá de ser contrastada *a posteriori* con estudios analíticos de costes, pero pensar que se puede hablar de medir el impacto económico de un proyecto normativo sin emplear cifras, es incluso más absurdo que prohibir los adjetivos a los juristas. Desde luego, esto de hacer economía sin cifras será muy natural en España, pero resultaría objeto de escarnio, mofa y befa en otros lares y latitudes.

Ni siquiera la desordenada Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dictada ante una situación de emergencia económica nacional, se atrevió a entrar en el núcleo del problema. No obstante, la ubicación preferencial de la “*mejora de la calidad de la regulación*” en el Capítulo I del Título I de la Ley —“*Mejora del entorno económico*”—, denota que algo se ha avanzado en el diagnóstico y en la comprensión de la etiología del problema estructural español, en cuanto a su falta de competitividad y a la ausencia de una sólida industria y de servicios avanzados genuinamente españoles —la industria farmacéutica y química, así como la del motor, son buenos exponentes de ello-. Por desgracia, apenas se avanza no obstante en las terapias regulatorias, para facilitar la creación y desarrollo de PYMEs en esas y otras áreas punteras, en las que *a priori* disponemos de un gran capital humano, como lo demuestra el número y reconocimiento de profesionales que trabajan en multinacionales y en prestigiosas entidades foráneas. PYMEs que, a su vez, deben ser la materia prima de lo que Joseph Alois Schumpeter denominó ‘*creative destruction*’, —“*schöpferischen Zerstörung*”—, o sea, el competitivo germen de empresas que alcancen cierta dimensión en el futuro por la vía de la innovación y la mejora de procesos productivos. Pero, claro, para eso hay que facilitar el previo nacimiento de muchas PYMEs y no abortarlo.

En efecto, el artículo 4.3 de la Ley de Economía Sostenible (LES), es una muestra de vacuidad y reiteración retórica, sin avanzar ni un ápice en cuanto a precisión mensurable o cuantificable respecto de lo que ya disponía, p.e., la Directiva Servicios (DS)¹ y su normativa específica de transposición²:

ART. 4.3 LES	DS	NORMATIVA DE TRANSPOSICIÓN DS
<p>En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.</p>	<p>(Art. 9.1.c): Los Estados miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones: (...) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control <i>a posteriori</i> se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz. (Art. 15.3.c: Requisitos por evaluar):</p>	<p>(Art. 5.c. Ley paraguas): La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. (...) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control <i>a posteriori</i> se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. (...)</p>

1 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. (DOUE L 376, de 27.12.2006).

2 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. (BOE n.º 283, de 24.11.2009): Ley paraguas de la DS.
Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. (BOE n.º 308, de 23.12.2009): Ley ómnibus de la DS.



	<p>Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:</p> <p>proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.</p>	<p>(Art. 1 Ley ómnibus, que da nueva redacción al art. 84 (2) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local): La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de ... proporcionalidad con el objetivo que se persigue.</p> <p>(Art. 2 Ley ómnibus, que añade el art. 39 bis a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, RJAP-PAC): Artículo 39 bis. Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.</p> <p>1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.</p>
--	--	--

En honor a la verdad, la LES intenta mejorar la consideración y estima por la evaluación económica de los proyectos normativos, pero siendo hija en su génesis de la misma Administración que rehúye diariamente ese ejercicio de racionalidad, lo hace nuevamente a la vieja usanza:

"Artículo 5. Instrumentos de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación.

Para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, las Administraciones Públicas:

*1. Impulsarán los **instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas** para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, **con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados**, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar. (...)*

*3. Promoverán el desarrollo de **procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa**, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación.*

Artículo 6. Adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación. (...)

*2. A los efectos de lo previsto en el presente Capítulo, en el marco de la **Conferencia Sectorial de Administración Pública**, se acordarán e impulsarán criterios para **promover la aplicación de los principios de buena regulación.***

*3. Igualmente, las Administraciones Públicas, en el marco del **Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios**, cooperarán para **promocionar el análisis económico de la regulación** y, en particular, evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados e impulsar iniciativas de reforma en este ámbito."*

Por cierto, esa Conferencia Sectorial de Administración Pública es la misma a la que la Disposición transitoria sexta de la Ley ómnibus, 25/2009, encomendó aprobar el sistema de

gestión de la “*ventanilla única*” de la DS (VUDS), herramienta fundamentalísima para avanzar mucho y con costes ínfimos en la expansión de la regulación inteligente, como veremos. Sin embargo, a pesar de la encomienda, durante el primer y capital año de despliegue de la DS en España, con un desempleo atroz que podría paliarse al menos reduciendo los costes de origen administrativo que pesan sobre los emprendedores, dicha Conferencia Sectorial ni siquiera se reunió.

Desengañémonos. El problema de fondo no es legal, sino cultural. Cuando se habla en España de “*técnica normativa*” se piensa en todo, menos en números. Y los números importan, e importan más cuando la situación económica empeora.

Como pequeña prueba de contraste científico se puede ver cómo se hacen estas cosas en naciones con menos ingenio literario pero económicamente más desarrolladas, como puede ser el caso de los Países Bajos, incluso para una norma con escaso impacto económico a nivel macro, y tratándose además de una proposición de Ley, no de un proyecto gubernamental.

En los Países Bajos existe una gran resistencia social a que se críen animales cuya finalidad exclusiva o principal sea el destino de sus pieles a la industria peletera —visones, zorros, chinchillas, ...—. Puede ser discutible o no, pero en cualquier caso se trata de una opción de política legislativa admisible en una democracia. En los proyectos normativos barajados, sin embargo, se pondera extraordinariamente el impacto de la medida sobre los operadores privados, y como es natural en primer lugar la situación en la que quedarían los criadores y la industria transformadora, no tanto el comercio, ya que éste podría seguir realizando su actividad recurriendo a manufacturas procedentes de otros proveedores europeos o de terceros Estados.

¿Por qué hacen cosas tan raras estos neerlandeses? Pues porque, en el fondo, lo que se discute cuando hay impactos económicos de por medio no es otra cosa que el derecho de propiedad y el derecho a la información, cuyos titulares son los contribuyentes. Y aquí es donde falla el Ordenamiento Jurídico español, con su Constitución a la cabeza, que no considera a la propiedad un derecho fundamental, digno de amparo constitucional.

En la memoria redactada por las autoridades neerlandesas al remitir su texto a la Comisión Europea (proyecto 2001/64/NL), el impacto económico de una disposición tan nimia se explica del siguiente modo:

«Obligación de indemnización a la luz del artículo 14 de la Constitución y del artículo 1 del primer protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Se ha considerado si, teniendo en cuenta el período transitorio de 10 años, sigue existiendo una obligación de indemnizar a los criadores de visones. En este contexto cobran importancia el artículo 14 de la Constitución y el artículo 1 del primer protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El artículo 14 de la Constitución contempla la expropiación y la indemnización correspondiente. La prohibición de la cría de animales de peletería no puede considerarse como privación de propiedad sino como una limitación del ejercicio del derecho de propiedad según se menciona en el apartado 3 del artículo 14 de la Constitución. Conforme a dicho apartado del artículo, en el caso de que se limite el ejercicio del derecho de propiedad existe tan solo una obligación de indemnización o compensación de los daños en los casos estipulados por o en virtud de la ley. Teniendo en cuenta

el período transitorio de 10 años, la presente proposición de ley no prevé ninguna indemnización para los criadores de visones.

El artículo 1 del primer protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos confiere a cada persona natural o jurídica el derecho de disfrutar ininterrumpidamente de su propiedad. Establece que nadie podrá ser privado de su propiedad excepto en caso de interés general y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional, pero sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación de la propiedad de acuerdo con el interés general. En la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos se ha desarrollado ese concepto. En este contexto resulta importante saber si una medida debe ser considerada como privación o como regulación de una propiedad. En la privación de propiedad, la autoridad en general tiene la obligación de fijar una indemnización, mientras que en la regulación de propiedad la indemnización solamente será obligatoria si el individuo ha de soportar una carga desproporcionadamente elevada por causa de la realización del interés general al que aspira la medida reguladora. El interés general reside en este caso en la resistencia social a la producción de pieles. En el presente caso no se trata de privación de propiedad. Las prohibiciones recogidas en el artículo 1 de la proposición de ley pueden ser consideradas como regulación de propiedad con arreglo al artículo 1 del primer protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por lo tanto, no hay por definición una obligación de indemnización. A este respecto es importante que la introducción de la prohibición de criar animales de peletería vaya acompañada de un período transitorio de 10 años. De este modo se evita una desproporción entre los intereses de los criadores de visones y el interés general.»

Debe recordarse que la elección del período transitorio no es gratuito, sino que está íntimamente relacionado con los períodos de amortización de los activos afectados por la norma. De modo que la memoria económica debe acotar temporalmente el impacto de la regulación, y prever qué sucede con los operadores más damnificados por su entrada en vigor:

«Consecuencias para el sector privado.

Los datos que figuran a continuación se han tomado en su mayoría del informe del Sr. Van Noord (páginas 7 y 8) que se menciona en el apartado 4 de la presente nota explicativa.

Se calcula que en los Países Bajos hay unos 200 criadores de visones que crían visones como actividad principal. Los visones son sacrificados en la empresa del criador de visones. Cada año se producen en el mundo 25 millones de pieles. Dinamarca es con mucho, con casi el 40% de la producción mundial, el productor más importante de piel de visón. Los Países Bajos y los Estados Unidos producen cada uno un 10% de las pieles de visón. Para poder seguir satisfaciendo la demanda mundial de pieles, las explotaciones de visones en otros países aumentarán probablemente si cesa la cría de visones en los Países Bajos. No se sabe en qué medida los criadores holandeses de visones están considerando continuar con su empresa en el extranjero.

El valor de producción bruto de las explotaciones de visones en los Países Bajos es de 125 a 150 millones de florines al año. Cada año se producen unos 2,5 o 3 millones de pieles. El beneficio de una piel oscila entre 30 y 70 florines, en función de la calidad,



la demanda y la oferta. El precio de coste por piel, sin contar la retribución por el trabajo y la gestión de empresa, es de más de 36 florines. En la explotación de visones trabajan unas 600 personas. En las aproximadamente 200 explotaciones de visones trabajan, aparte de los jefes de la empresa, aproximadamente 300 personas más (100 miembros de la familia y 200 terceros). Además, las explotaciones de visones dan trabajo a unos 100 trabajadores temporeros durante una parte del año. Se estima que un 20% de las empresas constan como sociedad en la que uno de los progenitores (normalmente el padre) y un hijo constituyen juntos una sociedad, siendo el padre mayor de 50 años. En otro 20% de las empresas, el jefe de empresa es mayor de 50 años. En las demás empresas el jefe de empresa es menor de 50 años.

En la industria proveedora y compradora, alrededor de 450 puestos de trabajo dependen de las explotaciones de visones. El Sr. Van Noord espera que los trabajadores de la industria proveedora encuentren trabajo en otro sector. Calcula asimismo que el trabajo en la industria compradora y manufacturera desaparecerá tan solo en parte. Para las casas de subastas internacionales que residen en los Países Bajos sobre todo, espera que las consecuencias sean menos importantes que para el comercio de pieles holandes.

La evaluación del plan de trabajo en 1998 puso de manifiesto que prácticamente todos los criadores de visones habían llevado a cabo la primera fase del plan de trabajo. Según el informe del Sr. Van Noord, las inversiones realizadas para ello por las empresas son del orden de 60 millones de florines (una media de 300.000 florines por empresa). Subraya que además, en casi todas las empresas se ha invertido recientemente en la instalación de sistemas de abono de bajo nivel de emisiones, lo que representa otros 60 millones de florines. En total llegamos a una media de 210 florines por perra de cría. El Sr. Van Noord prevé que las inversiones realizadas podrán recuperarse, con los beneficios actuales (1999), en un plazo de 10 años. No obstante, señala que los precios son imprevisibles y se caracterizan por seguir un curso cíclico. Por lo tanto, al período actual con un alto nivel de beneficios podría seguir un período con beneficios más bajos.

Las empresas que se ocupan de la instalación de las explotaciones de visones ya notan, según el informe del Sr. Van Noord, las consecuencias de la moción. Estas empresas se han anticipado a la segunda fase del plan de trabajo. No obstante, muchos criadores de visones, teniendo en cuenta la moción, han desistido de realizar más inversiones.

Los mataderos de aves de corral y la industria transformadora de pescado que suministran la materia prima para los piensos de los visones necesitarán abrir nuevos mercados si se llega a la prohibición total de la cría de animales de peletería. El informe del Sr. Van Noord indica que las estimaciones sobre los gastos relacionados con ello oscilan entre 2 y 5 millones de florines.»

Qué diferencia con la postura española. Tanta molestia por 200 modestos criadores. La cuestión, insisto, es que no estamos ante un problema jurídico o siquiera político, sino cultural. Nadie afirma, —salvo algún economista chiflado— que el Ejecutivo o el Legislativo de un Estado democrático estén atados por las memorias económicas a la hora de ponderar el interés general cuando deben tomar decisiones, a menudo impopulares. **Lo que se discute es el derecho a saber, a medir y a contar, incluso cuando haya que aprobar medidas que parezcan antieconómicas.** Y, con él, el derecho de los ciudadanos a ver respetados

sus derechos fundamentales, entre los cuales se halla el derecho a la propiedad. Porque, aunque la Constitución Española no considere la propiedad un derecho fundamentalísimo, resulta que lo es a tenor del referido Protocolo del Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³, y del artículo 17.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴.

Otro tanto hizo el Reino Unido en un caso similar comunicado a la Comisión Europea (1999/547/UK):

«23. Hay actualmente 13 instalaciones de cría de visones; todas están en Inglaterra, aunque el Proyecto de Ley se aplica a Inglaterra y Gales.

24. Los costes para la industria serían la pérdida de ingresos y los activos que no pudieran ser utilizados para otros fines. Los activos principales de la cría de animales de peletería incluyen el terreno, los edificios y equipos, los animales de cría y los animales jóvenes (para sacrificarlos). No habría ninguna pérdida en relación con el terreno ya que tendría otros usos. Una parte de los activos de uso general puede venderse y los activos especializados se amortizarán parcialmente. La vida media de los animales de cría es de unos tres años y los animales jóvenes se sacrifican en un plazo de 12 meses. Por consiguiente, en un período de adaptación de entre dos y tres años, se desperdiciaría la progenie de un año. Los costes netos reales variarán de acuerdo con las características de cada negocio en particular. (...)

26. Se estima que el coste de compensación según el Proyecto de Ley para las trece instalaciones de cría de visones actuales podría llegar, en relación con los activos, hasta £ 400.000 y quizás cuatro veces esta cantidad si hubiera que compensar los ingresos.»

Como se puede constatar, lo característico de España no son las corridas de toros, o la prohibición de las corridas de toros en diversas CC.AA., sino —en nuestra castiza técnica normativa, si fuere merecedora de esa calificación— el despacho del enojoso trámite de evaluación económica con lacónicas y rutinarias expresiones, entre las que destaca “*la norma carece de incidencia presupuestaria*”, delatando de nuevo la grave confusión intelectual entre el impacto para la Administración y el impacto para los administrados. Como anécdota, las corridas de toros podrán prohibirse o no, pero conviene saber cuánto cuesta dicha medida y si alguien tiene derecho a ser indemnizado, estimando *a priori* el coste de las indemnizaciones. Y quien habla de toros, habla también de infinidad de requisitos y cargas

3 http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf:

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas.

4 Artículo 17

Derecho a la propiedad.

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

(1. Declaración (Tratado de Lisboa) relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene carácter jurídicamente vinculante, confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.)

administrativas diversas, sobre todo obligaciones de hacer, que van introduciendo arena de forma paulatina en el engranaje de las empresas.

Parece obvio que con esta óptica, según la cual lo presupuestario y lo económico son perfectos sinónimos, y los números que afectan a los ciudadanos nada valen frente a los sustantivos y, sobre todo, los adjetivos emanados del poder normativo, no disfrutamos del mejor entorno cultural para convencer a los poderes públicos de que **vale la pena dictar disposiciones más inteligentes, y también de modo más inteligente, para ayudar a las empresas y los emprendedores**. Porque, a la postre, ayudar a las empresas de esta manera es más ecuánime y más rentable que otorgar unas cuantas subvenciones discrecionales a unas pocas sociedades mercantiles, además de redundar en la consecución de una estructura económica más sólida y con costes más ajustados y competitivos.

En este contexto, la iniciativa comunitaria **'Smart Regulation'** ("*Legislación inteligente*") es hoy más imprescindible que nunca. La apuesta por una "*legislación inteligente*" puede implicar una gran aportación a la productividad y la competitividad europeas en el entorno mundial, a la vista de las restricciones en el acceso al crédito bancario y de la constante lucha en la reducción de costes estructurales, que los europeos debemos acometer para mantener nuestro liderazgo en los ámbitos industriales en los que todavía somos punteros, así como en el sector terciario. Los nuevos y grandes competidores internacionales están a nuestras puertas.

Para disponer de una legislación inteligente es requisito preclusivo legislar mejor, y **no se puede legislar mejor si no evaluamos correctamente el impacto de las propuestas normativas**. Dicho impacto puede estudiarse en el ámbito económico, social o medioambiental. Aquí nos centraremos en el aspecto económico, pero debe quedar claro de antemano, como ya se ha apuntado, que la evaluación es una herramienta al servicio de la toma de decisiones, no un sustitutivo de ella.

Es más, para que el asunto sea fácilmente abordable, debemos centrarnos en un elemento capital de la evaluación del impacto económico de las normas, que atañe a los **costes de las cargas administrativas**, por ser estos especialmente opacos, sin que por ello dejen de gravar de forma muy determinante sobre los costes estructurales que padecen las empresas, y que al final lastran su competitividad internacional.

El 24 de enero de 2007, la Comisión Europea hizo pública su Comunicación denominada "*Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea*"⁵.

En síntesis, puede decirse que dentro de una estrategia integrada a favor del crecimiento y el empleo, lo que proponía la Comisión era reducir en un 25% las cargas administrativas a las empresas hasta 2012, con el imprescindible concurso del Consejo y de los Estados miembros. Los beneficiarios de esta iniciativa debieran ser principalmente las PYMEs y, por extensión, los consumidores y usuarios, que verían trasladar a los precios finales de los bienes y servicios la previa reducción de los costes empresariales, sin olvidar el efecto que añadiría el incremento de la oferta.

Aclara la Comisión, y conviene recalcarlo, que esta iniciativa no implica una desregulación, ni una renuncia a determinados objetivos en las diversas políticas públicas, sino hacer las cosas de otro modo, de un modo más eficiente.

5 COM(2007) 23 final.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:ES:DOC>



Así, el horizonte "que se propone, en suma, es que la Comisión, con la ayuda de los Estados miembros, mida las cargas administrativas relacionadas con la legislación comunitaria y la transposición nacional y elabore propuestas de reducción apropiadas, mientras los Estados miembros miden y reducen las cargas administrativas impuestas por la legislación nacional y regional en sentido estricto", (op.cit., p.3, in fine).

Con todo, la iniciativa de la Comisión resulta sumamente modesta, porque ni siquiera se plantea entrar inmediatamente en el núcleo duro de lo que en la doctrina anglosajona se denomina como 'red tape' —v.gr. los condicionantes de instalaciones, equipamientos o sistemas que inflan los costes fijos de cualquier actividad productiva—, sino que se centra en los costes de gestión:

"Los requisitos administrativos son un determinante importante del entorno empresarial en la medida en que obligan a empresas de toda la UE a pasar una parte considerable de su tiempo cumplimentando impresos y haciendo declaraciones sobre cuestiones de lo más variopinto. Se estima que estos costes se sitúan en torno al 3,5 % del PIB de la UE. Si se redujeran, por ejemplo, las declaraciones innecesarias, el personal de una empresa podría dedicar más tiempo a sus actividades económicas básicas, lo que permitiría, a su vez, reducir los costes de producción y realizar nuevas inversiones e innovaciones, con la consiguiente mejora de la productividad y la competitividad en general."

Los principios que maneja la Comisión Europea para amortiguar las cargas administrativas se concentran en tareas como:

- Reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias a los niveles mínimos necesarios y armonizar la frecuencia de las declaraciones.
- Verificar que la misma obligación de información no se impone varias veces por canales diferentes y eliminar los casos de solapamiento.
- Sustituir la recogida de información en soporte papel por declaraciones electrónicas en portales inteligentes.
- Introducir umbrales para los requisitos de información para las PYMEs o recurrir a métodos de muestreo.
- Ponderar el riesgo de cada actividad y cada declarante, frente a las obligaciones indiscriminadas de suministro de información.
- Reducir o suprimir los requisitos de información impuestos por normas superadas por la realidad (obsolescencia normativa).
- Facilitar informes vinculantes como aclaración oficial.

El objetivo de reducir las cargas administrativas en un 25% hasta 2012 resulta loable, pero no ataca lo fundamental: las duplicidades y la concatenación de ineficiencias entre diversos departamentos de una misma Administración, o entre distintas administraciones, por no hablar del disparate de articular irracionales medidas de fomento, ya que al daño que generan por introducir ventajas anticompetitivas respecto de los no beneficiarios se le sumarían los costes inducidos entre los peticionarios que no resultan ser beneficiarios a la postre. Por ello, la estimación de la Comisión de que esta iniciativa podría propiciar un aumento del PIB de la UE del orden del 1,4 % (es decir, unos 150.000 millones de euros) a medio plazo, resulta poco verosímil, aunque sin duda va en la buena dirección.

En resumidas cuentas, la hoja de ruta presentada por la Comisión quedó plasmada en este cronograma de la *Comunicación sobre el Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas* en la Unión Europea:

2006	2007				2008		2009	2010-2012	2012
	Enero	Marzo	Mayo	Octubre	Octubre	Diciembre	Consejo de Primavera		Consejo de Primavera
<p>1. Nivel comunitario</p> <p>Estudio piloto para: - Delimitar los ámbitos prioritarios (a nivel nacional y de la UE) - Alcanzar un acuerdo metodológico</p> <p>↓</p> <p>Análisis estratégico del Programa "Legislar mejor"</p> <p>↓</p> <p>Informe anual de evolución Actualizar el proyecto sobre la carga administrativa Programa de simplificación</p>	<p>Conclusiones del Consejo Europeo sobre el Programa de acción (objetivo estratégico)</p>						<p>Adopción de objetivos cuantificados específicos para la reducción de las CA a raíz de un informe sobre el Programa de acción</p>	<p>Presentación continua de propuestas legales para reducir las CA</p>	<p>Fin del programa</p>
	<p>Programa de acción para la reducción de las CA Ámbitos prioritarios Frutos maduros Medición (que/quien) Objetivos cuantificados</p>				<p>Puesta en marcha del ejercicio de medición y reducción de la carga</p>		<p>OBJETIVOS CUANTIFICADOS Propuesta de la Comisión y acciones de decisión y aplicación</p>		
	<p>Acción sobre la reducción de la carga</p>								
<p>2. Estados miembros</p>	<p>Ejercicio de medición en curso</p> <p>Dan cuenta de la situación en los informes de evolución</p>				<p>Los Estados miembros cuantifican los objetivos nacionales y siguen dando cuenta de su aplicación</p>		<p>Siguen dando cuenta de la situación en los informes de aplicación</p>	<p>Acuerdan propuestas de reducción y modifican la legislación nacional, incluidas las medidas de transposición</p>	

Programa para la Reducción de las Cargas Administrativas

En España, la iniciativa comunitaria ha sido liderada por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (MPT)⁶. Esta decisión en cuanto al liderazgo administrativo no parece muy afortunada, y desde luego no se corresponde con la decisión adoptada en cuanto a la responsabilidad sobre la transposición de la Directiva Servicios (DS), que como destacaremos, confluye con la iniciativa de reducción de cargas administrativas en un sector fundamental de la economía, que abarca alrededor de 2/3 del PIB, aunque siga otro camino y emplee otras técnicas e instrumentos, tal y como reconoce el MPT, al destacar como una de las principales aportaciones a la reducción de cargas administrativas de la Administración General del Estado el transformar regímenes de autorización en declaraciones responsables. **Transformación, por cierto, forzada por dicha Directiva, y no por la gracia o magnificencia del legislador.**

España, como irónicamente no podía ser menos, expresó su deseo de superar el objetivo de reducir las cargas administrativas en un 25%. El Grupo de Alto Nivel (GAN) creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, elaboró un Plan de Acción para la reducción de cargas administrativas, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008, elevando el objetivo de reducción no al 25%, sino al 30% de las cargas administrativas. En modestia no hay quien nos gane. Si se consiguieran alcanzar

6 http://www.mpt.gob.es/es/areas/funcion_publica/iniciativas.html



los objetivos previstos, el ahorro de costes para las empresas españolas rondaría los 15.000 millones de euros.

Lo curioso del balance que realiza el MPT sobre las cargas administrativas más frecuentes a las que se enfrentan las PYMEs españolas⁷ —dicho sea también irónicamente—, es que guardan una íntima relación con la DS, en la parte más central del 'red tape' español. Y, claro, entonces ya no se puede hablar de un ejercicio voluntario o voluntarista, sino de una estricta y muy cualificada obligación jurídico-comunitaria.

Como ejemplo de dichas cargas administrativas más usuales, el MPT selecciona estas:

- *Presentar una solicitud para obtener la autorización de apertura de mi supermercado.*
- *Presentar una declaración responsable para iniciar la actividad de reparación de vehículos en mi taller.*
- *Recopilar y presentar los mismos documentos cada vez que solicito una subvención.*
- *Formalizar en documento público la compra del local donde montaré mi negocio.*
- *Conservar mis facturas para el pago de tributos y llevar un libro de registro.*
- *Informar a terceros y a la Administración sobre el consumo energético de los electrodomésticos que vendo colocando las correspondientes etiquetas.*
- *Presentar informes o memorias y hacer las inspecciones de calidad, de las instalaciones y de la maquinaria de mi taller.*

Por eso no es de extrañar que entre los logros apuntados por el MPT⁸, merezca una mención de honor "*Transformar regímenes de autorización por regímenes de declaración responsable (Ley 17/2009, de 23 de noviembre y modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*" (sic), o lo que es lo mismo, transponer la DS, como, por otro lado, es ineludible obligación de todo Estado de la Unión.

Ahora bien, si somos rigurosos —igual que se exige en la malentendida memoria económica de un proyecto normativo—, sería aconsejable realizar algo parecido a un *contraste de hipótesis o prueba de significación*, como los que se efectúan en los saberes empíricos. A este fin, y considerando la existencia de un Convenio de colaboración MPT-Consejo Superior de Cámaras de Comercio-CEOE-CEPYME desde 2008, no estaría de más analizar sus informes de los últimos ejercicios.

Centrándonos en las cargas generales o transversales que atañen a los emprendedores, ya en el informe CEOE-CEPYME de 2009, constan las siguientes recomendaciones:

- Eliminación en la práctica de la obligación de aportar fotocopia del DNI.
- Reducir plazos para obtener licencias de actividad empresarial.
- Tramitación electrónica de las licencias de actividad empresarial.

7 http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/iniciativas/normativa-es/parrafo/2/03_Cargas_mas_frecuentes_PYMES.pdf

8 http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/iniciativas/normativa-es/parrafo/2/04_Principales_reducciones_cargas_en_normas.pdf

- Evitar duplicidades en los requisitos de información exigidos por las diferentes AA.PP. en la tramitación de licencias de actividad empresarial.
- Aprobar licencias provisionales de funcionamiento mientras no se realizan las visitas técnicas de comprobación.
- Diseño de un documento (administrativo) único de información a las AA.PP.

De estas recomendaciones para afrontar las seis cargas administrativas más usuales según los empresarios, la primera carga ya no debiera ser tal en 2009, a tenor del Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, al menos para la AGE, y que debiera ser miméticamente copiado por las restantes AA.PP. Pero en lo que atañe a las cinco cargas restantes, todas entran en el terreno de la DS, operativa desde el día de los santos inocentes de 2009, al menos en lo que concierne a 2/3 de la actividad económica empresarial regidos por dicha norma comunitaria, y que puede ser extrapolable al tercio restante, porque una vez culminado el cambio de procedimientos y sistemas de comunicación *Administración-Administrado*, el coste de su extensión resulta ínfimo. De hecho, la inclusión de esa posibilidad en la Ley 17/2009 —Ley *paraguas* de transposición de la DS— es contundente, al añadir áreas que en puridad no entrarían en la DS, pero que pueden sumarse por la loable apuesta y voluntad estatal de modernizar nuestras AA.PP. y reducir los costes para las empresas:

“Disposición adicional segunda. Inclusión de otros trámites en la ventanilla única.

La ventanilla única podrá incorporar trámites no incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, entre ellos los que se realizan ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, y aquellos otros que se consideren necesarios.”

Tanto es así que, si se ejerciese esta opción —y es jurídica, económica y políticamente posible, ya que tanto la AEAT como la TGSS, como buenas recaudadoras, son entidades perfectamente adaptadas a la tramitación telemática-, se decantaría un vuelco radical en el *modus operandi* de las AA.PP. españolas, sumándose todas a esta nueva cultura, fuese por emulación, por vergüenza ajena o por presión de las organizaciones empresariales.

Con todo, un excelente fruto de la iniciativa ‘*Smart Regulation*’, emprendida por la Comisión Europea y seguida por España, ha sido la aprobación del *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*. Cuestión al margen es su correcta aplicación. Entre sus logros hay uno intelectual de enorme calado: la nítida diferenciación, al fin, entre el impacto económico y el impacto presupuestario.

La plasmación en este Real Decreto del persistente error histórico en la doctrina jurisprudencial española y en la propia inercia administrativa, de confundir lo presupuestario con lo económico, como si la parte lo fuese todo, muestra cierto propósito de enmienda en su exposición de motivos, que luego se trasladará al articulado:

*“En la regulación de su contenido se ha prestado especial atención a la valoración del impacto económico de las propuestas, **entendida como un concepto más amplio que***

la estimación del coste presupuestario y haciendo hincapié en el impacto sobre la competencia, (...)".

Y ya en la parte dispositiva:

"Artículo 2. Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo.

1. La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados: (...)

*d) **Impacto económico y presupuestario**, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, **incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.**"*

Sólo cuando el impacto económico de la norma se estime nulo o inapreciable podrá prescindirse de la evaluación económica, y por ende de su reflejo en la competencia económica, limitándose entonces la memoria abreviada a la constatación del simple impacto presupuestario, además de otros (artículo 3).

Evidentemente esa excepción abre una puerta, o un portalón, a la picaresca nacional, a la justificación tautológica y puramente ritual en la explicación burocrática de por qué se prevé nulo o inapreciable el impacto económico de una disposición. Sin embargo, merced a los avances de la sociedad de la información, y a la accesibilidad y transparencia que propicia, será verdaderamente digno de la retórica ciceroniana ver cómo se justifica que una norma no precisa evaluar los costes de las cargas administrativas que puede provocar o inducir, cuando otra norma equivalente de la Unión Europea, o de sus Estados más serios y rigurosos, sí obliga a esa evaluación económica, y además con todo lujo de detalles. *Acta non verba.*

Mientras no se comprenda en España que una correcta generalización de las genuinas memorias económicas es imprescindible para ayudar a la economía productiva, y en especial a las PYMEs y emprendedores en general, poco se podrá conseguir con otro Real Decreto que introduce su propia '*loophole*' o escapatoria. Lo importante es cambiar de cultura regulatoria, y no legislar por legislar que vamos a cambiar nuestra cultura regulatoria. La generalización de esas verdaderas memorias económicas resulta además provechosa para contrarrestar el poder de los *lobbies* y grupos de presión más poderosos y mejor conectados, así como para poner coto a la discrecionalidad que, como los vampiros, es incompatible con la luz solar, y que por tanto raya o se enreda con la arbitrariedad.

Cierto es que los números también se pueden manipular, como sentenció Disraeli, según glosó Mark Twain, al legarnos la memorable frase: '*There are three kinds of lies: lies, damned lies, and statistics*'. Pero más cierto es que los números, a diferencia de los adjetivos, son bien fáciles de cotejar entre países y administraciones, por lo que si se sostiene, p.e., que una norma para regular los controles de eficiencia energética de los establecimientos comerciales inducirá unas cargas administrativas con un coste de diez millones de euros anuales en España, mientras en Irlanda se estima en cinco millones para la norma equivalente, en Dinamarca de doce millones y en Bélgica de veinte millones, algo habrá que explicar a mayores sobre la calidad de la memoria, no vaya a ser que ni se recoja correctamente el número de establecimientos comerciales afectados. Luego, a lo mejor, tal vez haya que asumir medidas antieconómicas,



porque hay bienes y valores axiológicamente superiores, que los hay y en abundancia —aunque muchos economistas patológicos lo duden—, pero el derecho a saber cuánto cuestan las cosas no se puede negar en una sociedad democrática y madura.

Con todo, como diría el estoico Lucio Anneo Séneca, *errare humanum est, sed perseverare diabolicum*. Claro que los datos de partida pueden estar incompletos, los modelos construidos ser inconsistentes, los cálculos efectuados resultar erróneos y las proyecciones anunciadas devenir mendaces. La economía no es una ciencia, ni natural ni exacta. Es una técnica que se va perfeccionando de modo paulatino. Una técnica con menos de tres siglos de trayectoria académica frente a, por ejemplo, los más de veinte del arte jurídico. Por eso precisa completar su análisis *ex ante* con una monitorización *ex post*, que se nutra con la información suministrada por los emprendedores en su contabilidad, con sus facturas y reacciones, y, sobre todo, que se enriquezca mediante la comparación de datos reales con otros países y administraciones de la UE. Para conseguir este deseable flujo de información una de las herramientas más útiles será, cuando funcione ya a pleno rendimiento, la “**ventanilla única**” (*point of single contact* —*psc*—), que por cierto ya debiera estar funcionando al 100%, según la Directiva Servicios.

El autochequeo está bien, pero el contraste externo está mejor: La “ventanilla única” de la DS (VUDS) como “punto único de respuesta” (PUR).

Las palabras crean realidades nuevas. Las palabras condicionan nuestras ideas y modulan nuestro pensamiento. Por eso, denominar con palabras viejas a fenómenos nuevos puede provocar que lo nuevo se confunda con lo obsoleto y lo caduco.

Antes de que existiese la Directiva Servicios (DS) ya se hablaba en España de “*ventanilla única*”. Tal vez el ejemplo más conocido sea el caso de la “*ventanilla única empresarial*”⁹, y su logro más celebrado fuese la creación de la Sociedad Limitada Nueva Empresa¹⁰, con su constitución y registro en un plazo de 48 horas, merced al concurso del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE), de la DG PYME del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, junto a las Cámaras de Comercio. Con este precedente, y otros que proliferaron por España adelante en ayuntamientos, CC.AA. o colegios profesionales, no es de extrañar que muchos, al oír que la DS obligaba a crear una “*ventanilla única*”, pensasen que ellos ya eran la vanguardia de la modernidad administrativa. Lamentablemente no es así. La “*ventanilla única*” de una entidad o Administración para recibir y tratar sus asuntos no es en absoluto la “*ventanilla única*” de la que habla la DS —llamémosla “*VUDS*”—, ni mucho menos lo es un registro administrativo único, o la conexión y coordinación de varios registros de diversas AA.PP. **La VUDS es una nueva institución jurídica, que poco o nada tiene que ver con aquellas pomposas “ventanillas únicas”.**

El legislador español que transpuso la DS tampoco ayudó mucho a comprender este galimatías, ya que él mismo denominó “*ventanilla única colegial*” al sistema de acceso telemático a los colegios profesionales, que por lógica sólo sirve para que los colegiados, o quienes pretendan hacer gestiones con el concreto colegio profesional, accedan a dicho colegio. Si un fontanero pretende obtener información o cursar una declaración responsable de

9 <http://www.ventanillaempresarial.org/>

10 Ley 7/2003, de 1 de abril, que modifica la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada

su empresa ante la “*ventanilla única*” del colegio de joyeros de Cantabria, o del venerable colegio médico de Barcelona, iría muy desencaminado. Si a ello le unimos que tras más de dos años desde la fecha límite de transposición de la DS —que serían cinco años ya desde su publicación en el DOUE— todavía no se ha concretado en España qué profesiones son de colegiación obligatoria, se comprenderá que el caos sea absoluto y de difícil arreglo.

La RAE define el “*homónimo*” como la palabra que, siendo igual que otra en la forma, tiene distinta significación. Por su parte, “*sinónimo*” es para la Academia, “*dicho de un vocablo o de una expresión: Que tiene una misma o muy parecida significación que otro*”. Y este es nuestro problema. **La/las ventanilla/s única/s de antes no es/son idéntica/s, ni siquiera igual/es, que la ventanilla única de la DS (VUDS)**. Por eso, y no por snobismo, tal vez valga la pena en España red denominar a esta última como “**punto único de respuesta**” (**PUR**), para evitar equívocos, sean interesados o desinteresados.

Los matemáticos distinguen la igualdad de la identidad. La mayoría de la población, no. El hecho de que los juristas-lingüistas de la UE bautizasen al PUR como “*ventanilla única*”, del mismo modo que denominaron “*directivas*” a las “*directrices*” comunitarias, puede no ser en este caso tan inocuo como parece.

En las diversas versiones lingüísticas de la DS, a los distintos PURs nacionales se les denomina:

- Español: *Ventanilla única*.
- Inglés: *Points of single contact*.
- Francés: *Guichets uniques*.
- Alemán: *Einheitliche Ansprechpartner*.
- Italiano: *Sportello unico*.
- Neerlandés: *Eén-loket*.
- Sueco: *Gemensamma kontaktpunkter*.
- Portugués: *Balcão único*.
- Danés: *Kvikskranker*.
- Finés: *Keskitetyt asiointipisteet*.

No deja de resultar curioso que en unas versiones lingüísticas la misma institución sea denominada recurriendo a un objeto tangible, tradicional de sus oficinas de atención al público (español, francés, italiano, neerlandés, portugués, danés o finés), mientras en otros (inglés o sueco) ese objeto tradicional de la burocracia —*ventanilla*— se convierta en una ubicación abstracta —*punto*—. Sea como fuere, no se transmite correctamente la idea que late en la DS. O por decirlo de otra forma: tras una ventanilla única, o tras un genérico punto de contacto, puede haber múltiples interlocutores administrativos que se asoman a la ventanilla o al punto para charlar por separado con el administrado. Pero la cosa cambia cuando el interlocutor es único y, además, debe ofrecer una única respuesta al administrado, con independencia de cómo se organice la trastienda (*back-office*). Por

eso, tal vez la expresión más afinada sea la alemana, ya que aquí no se habla de una ventanilla (*Fenster*) ni de un punto (*Punkt*), sino que se evoca el resultado: una única respuesta desde la perspectiva del ciudadano (*Ansprech*). Otra cosa es que la estructura del PUR germano deje mucho que desear, a causa de su estructura y formato, por ser tan diverso como sus Länder y tan poco intuitivo —y poco amigo de los restantes idiomas de la Unión, por cierto—.

¿Por qué es relevante el PUR para contrastar los costes de las cargas administrativas? Evidentemente esta herramienta no se incluyó en la DS con dicha finalidad, pero puede ser muy útil al respecto si se despliega y funciona adecuadamente, sin necesidad de adaptarlo o ampliarlo.

Es obvio que los PURs nacionales no tienen por qué colgar las memorias económicas de las normas que crean cargas administrativas a las empresas en general y a los emprendedores en particular, aunque podrían hacerlo sin mayor problema y sería muy deseable. Pero lo que sí hacen —o deben hacer— es informar en tiempo real de las cargas, requisitos o condiciones más evidentes para el lícito ejercicio de una misma actividad empresarial o profesional de servicios en diversos municipios, CC.AA., Estados y AA.PP., en general, de toda la Unión. De este hilo debieran tirar los emprendedores, empresarios y profesionales, y sobre todo sus asociaciones sectoriales, para deshacer la inmensa madeja burocrática en la que se ven envueltos. Así, **con la debida información, fácilmente recopilada y contrastada directamente por ellos, podrían exigir cambios radicales en la forma de regular sus actividades**. Y este es un poder que antes no tenían, o que sólo estaba al alcance de grandes corporaciones con músculo financiero suficiente para encargar estudios comparados a consultoras o asesores especializados. Es el poder de la transparencia y el sentido común.

En el momento en que un empresario puede comparar directamente qué requisitos o condicionantes se le exigen por el hecho de desarrollar su actividad en un territorio determinado, bajo jurisdicción de una concreta A.P. o de varias AA.PP., frente a la alternativa de hacerlo en o desde otro territorio, la relación de poder o de sujeción se transmuta de forma radical.

Dicho en otros términos. Pensemos en qué sucedería si un emprendedor que desea iniciar su empresa en una actividad que no requiera una alta inversión en costes fijos, tuviese fácil acceso a información comparada por localidades. P.e., un adiestrador canino. Dado que el interesado posee experiencia amateur, detecta cierta demanda —adiestramiento para servicios privados de seguridad, custodia de urbanizaciones o viviendas aisladas, asistencia y compañía a personas con discapacidad, ...—, y además piensa desarrollar su actividad a domicilio, con lo cual el ahorro en costes de arranque es sustancial. Esto último le parece básico, por la minimización del riesgo que supone en caso de no fructificar convenientemente el negocio, y porque obtener la financiación bancaria de unas instalaciones permanentes es muy difícil en el momento actual, además de introducir rigidez a la hora de seguir a la demanda allí donde surja o se desplace.

Pues bien, lo primero que precisa el emprendedor es verificar qué condicionantes administrativos ha de observar. La actividad es perfectamente lícita. Tanto lo es que está considerada actividad empresarial por la Agencia Tributaria, con el epígrafe "979.4. *Adiestramiento de animales y otros servicios de atenciones a animales domésticos*". Es más, el Real Decreto



1037/2011, de 15 de julio¹¹, por el que se complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de siete cualificaciones profesionales de la familia profesional "Seguridad y Medio Ambiente", regula la cualificación profesional de "adiestramiento de base y educación canina", acotándola de este modo:

"Ámbito Profesional.

Desarrolla su actividad profesional tanto por cuenta propia como ajena, en el ámbito de las pequeñas, medianas y grandes empresas privadas, residencias, centros de adopción de animales abandonados, clínicas veterinarias, domicilios de particulares, así como, en las administraciones públicas y/o entidades, relacionadas con la cría, adiestramiento, venta, cuidados y actividades deportivas y recreativas de perros. Su actividad, con carácter general, se desempeña de forma autónoma, aunque puede depender, circunstancialmente, de un superior jerárquico."

Antes de nada, debe quedar claro, como dispone el artículo 1 de ese Real Decreto, que dichas "cualificaciones y su formación asociada correspondiente tienen validez y son de aplicación en todo el territorio nacional y no constituyen una regulación del ejercicio profesional".

Buscando por sus propios medios, dado que la "ventanilla única" española (VUDS) no le facilita información adecuada, el emprendedor se encuentra con que si desea, por añadidura, trabajar con ciertas razas caninas, deberá acatar específicamente la Ley 50/1999, de 23 de diciembre¹², sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, donde se determina:

"Artículo 4. Comercio. (...)

*5. Todos los establecimientos o asociaciones que alberguen animales potencialmente peligrosos a que se refiere la presente Ley, y se dediquen a su explotación, cría, comercialización o **adiestramiento**, incluidos los centros de adiestramiento, criaderos, centros de recogida, residencias, centros recreativos y establecimientos de venta deberán obtener para su funcionamiento la **autorización de las autoridades competentes**, así como cumplir con las obligaciones registrales previstas en el artículo 6 de esta Ley.*

Artículo 7. Adiestramiento.

1. Queda prohibido el adiestramiento de animales dirigido exclusivamente a acrecentar y reforzar su agresividad para las peleas, y ataque en contra de lo dispuesto en esta Ley.

*2. **El adiestramiento para guarda y defensa deberá efectuarse por adiestradores que estén en posesión de un certificado de capacitación expedido u homologado por la autoridad administrativa competente.***

*3. **Los adiestradores en posesión del certificado de capacitación deberán comunicar trimestralmente al Registro Central informatizado la relación nominal de clientes que han hecho adiestrar a un animal potencialmente peligroso.***

¹¹ BOE n.º 209, de 31.8.2011.

¹² BOE n.º 307, de 24.12.1999.

so, con determinación de la identificación de éste, debiendo anotarse esta circunstancia en el Registro, en la hoja registral correspondiente al animal e indicando el tipo de adiestramiento recibido.

4. El certificado de capacitación será otorgado por las Administraciones autonómicas, teniendo en cuenta, al menos, los siguientes aspectos:

a) Antecedentes y experiencia acreditada.

b) Finalidad de la tenencia de estos animales.

c) Disponibilidad de instalaciones y alojamientos adecuados desde el punto de vista higiénico-sanitario, de protección animal y de seguridad ciudadana.

d) Capacitación adecuada de los adiestradores en consideración a los requisitos o titulaciones que se puedan establecer oficialmente.

e) Ser mayor de edad y no estar incapacitado.

f) Falta de antecedentes penales por delitos de homicidio, lesiones, torturas, contra la libertad, o contra la integridad moral, la libertad sexual y la salud pública, de asociación con banda armada o de narcotráfico, así como ausencia de sanciones por infracciones en materia de tenencia de animales potencialmente peligrosos.

g) Certificado de aptitud psicológica.

h) Compromiso de cumplimiento de normas de manejo y de comunicación de datos.

Artículo 13. Infracciones y sanciones.

1. Tendrán la consideración de infracciones administrativas muy graves las siguientes: (...)

e) Adiestrar animales potencialmente peligrosos por quien carezca del certificado de capacitación.

Disposición adicional segunda. Certificado de capacitación de adiestrador.

Las Comunidades Autónomas determinarán, en el plazo de seis meses, las pruebas, cursos o acreditación de experiencia necesarios para la obtención del certificado de capacitación de adiestrador."

El caso es que al emprendedor en este ramo —como les sucede a muchos otros en diversos ramos que podríamos enumerar— le resulta materialmente imposible, o muy costoso y difícil, conocer toda la normativa que regula su actividad en todo el territorio nacional, para valorar así dónde le sale más a cuenta iniciar su andadura profesional. Y, por ende, desconoce a dónde debe acudir en cada sitio para que le informen y, al fin, cumplirla, dado que no se han articulado los procedimientos y asignado responsabilidades concretas dentro del magma de las AA.PP. españolas. Compruébese buscando en la VUDS española. Por desgracia, el legislador todo lo solventa con la constante apelación a las ignotas "autoridades competentes".

Pero es más, al no precisar qué se entiende por “*instalaciones y alojamientos adecuados desde el punto de vista higiénico-sanitario, de protección animal y de seguridad ciudadana*”, se posibilita que cada C.A. o, incluso, cada municipio, interprete lo que estime oportuno, induciendo desigualdades económicas intolerables en algo tan mensurable como son los diversos costes de equipamientos que debieran ser idénticos, dependiendo de dónde se ubiquen.

¿Alguien se preocupó en su día de evaluar con método y rigor los costes económicos de las cargas administrativas introducidas? La falta de previsión y seguimiento del ulterior desarrollo normativo —con un mero desarrollo parcial, mediante el Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo¹³—, que no se ocupa, 27 meses después de aprobada la Ley, de precisar convenientemente lo que concierne a los costes de las instalaciones “*adecuadas*”, es la prueba irrefutable de aquella carencia originaria.

De todos modos, si alguna C.A. o Ayuntamiento hubiesen implementado correcta e íntegramente el mandato del legislador estatal sobre las “*instalaciones adecuadas*”, y esa información se hubiese volcado de manera precisa en el PUR español, la mera comparativa de los requisitos entre las CC.AA. o ayuntamientos, y de los costes explícitos trasladados al emprendedor —v.gr. tasas—, más los costes tácitos —v.gr. tiempos máximos y medios de tramitación, efectos del silencio administrativo, ...—, permitirían casar la adecuación de las hipotéticas memorias económicas *ex ante* con la realidad económica *ex post*, facilitando a la vez la iniciativa al emprendedor.

La misma indolencia valorativa de las AA.PP. puede hallarse en negocios sometidos a una estricta regulación, pero cuyo contraste se antoja imposible a causa de la absoluta falta de información, como podrían ser los negocios insertos en la así denominada “*División 9 (otros servicios)*”, de la Sección 1, de las actividades tipificadas por la Agencia Tributaria para ser debidamente censadas en el ámbito fiscal (p.e. 921.3 exterminio de animales dañinos y desinfección; 922.2 servicios especializados de limpieza; 934 enseñanza fuera de establecimiento permanente; 966.2 zoológicos y similares; 979.3 agencias matrimoniales y otros servicios; ...).

Algo semejante se podría predicar de otras actividades empresariales o profesionales perfectamente lícitas en diversos Estados de la UE, y que por tanto, en hipótesis, pueden ofertarse en España mediante servicio transfronterizo mientras no esté expresamente prohibida o sujeta a autorización previa, con un régimen legal notificado a Bruselas. Pensemos en el caso de compra-venta de productos de joyería de segunda mano, fuera de establecimiento permanente y con las debidas medidas de seguridad, o la tasación a domicilio de bienes muebles singulares, con o sin intermediación, entre una multitud de supuestos. Quien quiera desarrollar una de esas nuevas actividades en España, actividades que suponen otra forma de hacer lo mismo que tradicionalmente estaba regulado en nuestro país, no encontrará un punto único de respuesta de las AA.PP. que le transmita seguridad jurídica sobre la licitud de su iniciativa empresarial. Véase lo que sucede con los establecimientos de compra-venta de oro, que proliferan como hongos en España: la regulación versa sobre los “*establecimientos*”, no sobre la “*compra-venta*” en puridad, como si no se pudiese hacer fuera de esos establecimientos, aunque se realizase con las garantías y controles que fuese menester.

13 BOE n.º 74, de 27.3.2002.

En cualquier caso, todo emprendedor debe tener la garantía absoluta de que lo que no se halle en el PUR español es tan lícito como lo que esté inserto en él, siempre que no sea objeto de restricción penal, y ello por varios motivos:

- a) La oferta y la demanda varían más rápidamente en las sociedades económicamente maduras que en las sociedades en transición económica.
- b) La aparición de nuevos modelos de negocio que estimulan la competencia (bienes y servicios sustitutivos) no puede verse ralentizada por la incertidumbre jurídico-administrativa, ya que no ayuda a generar nuevos yacimientos de empleo ni a contener la inflación, lo que resulta básico para incrementar nuestra competitividad internacional.
- c) Deben afianzarse en la práctica los siguientes principios:
 - c.1) Lo que no está prohibido, está permitido.
 - c.2) Lo que no está regulado, está liberalizado.

Si el PUR español funcionase, al menos, como prevé la *Ley paraguas*, 17/2009, de 23 de noviembre, *sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, sería de una inestimable ayuda para que los emprendedores pudiesen cotejar la racionalidad económica de lo que se les exige, tanto entre AA.PP. españolas, como entre éstas y las restantes de los otros Estados y AA.PP. de la UE. Para ello **sería de agradecer** —aunque no sea legalmente exigible— **que los gestores del PUR español colocasen en él la información traducida de los requisitos y trámites que exigen otros países. Tal vez así contribuyesen a fomentar la realización de “tanteos” transfronterizos de nuestros profesionales, además de reducir sus trabas administrativas domésticas.**

En efecto, en dicha Ley 17/2009 (*Ley paraguas* de la DS) se requiere como obligación de hacer y de resultado a la “*ventanilla única*” (VUDS) española:

“Artículo 18. Ventanilla única.

Los prestadores de servicios podrán acceder, electrónicamente y a distancia a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones, colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

2. Las Administraciones Públicas garantizarán que los prestadores de servicios puedan, a través de la ventanilla única:

- a) **Obtener toda la información y formularios necesarios para el acceso a su actividad y su ejercicio.**
- b) **Presentar toda la documentación y solicitudes necesarias.**
- c) **Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesado y recibir la correspondiente notificación de los actos**

de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente.

3. Asimismo, las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas.”

Ese “**garantizarán**” impuesto a las AA.PP. para que los emprendedores de nuevos servicios puedan obtener “**toda**” la información y formularios, y presentar “**toda**” la documentación, no está condicionado por nada. Ni siquiera está condicionado por el truco de la Disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, es decir, siempre que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, ni tampoco por el nuevo truco introducido por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible¹⁴. Ese “**garantizarán**” es operativo desde el 27 de diciembre de 2009, con el efecto benéfico añadido de que, una vez que se materialice para los emprendedores de nuevos servicios, el coste de extender el sistema a la práctica totalidad de emprendedores en otros sectores o ámbitos será tan residual y ridículo que sólo motivos inconfesables —celo burocrático, arbitrariedad, poder gris, ...— podrían justificar su exclusión de esa nueva cultura administrativa y cívica.

No contento con ese mandato unívoco e incondicionado, enfatiza y precisa por añadidura el legislador en la Ley *paraguas* de la DS:

“Artículo 19. Garantías de información a través de la ventanilla única.

1. Los prestadores y los destinatarios tienen el derecho a obtener, a través de la ventanilla única y por medios electrónicos, la siguiente información, que deberá ser clara e inequívoca:

a) Los **requisitos aplicables a los prestadores** establecidos en territorio español, en especial los **relativos a los trámites necesarios** para acceder a las actividades de servicios y su ejercicio, así como los **datos de las autoridades competentes** que permitan ponerse en contacto directamente con ellas.

b) Los medios y condiciones de acceso a los registros y **bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios.**

c) Las **vías de reclamación y los recursos** que podrán interponerse en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores.

14 Disposición adicional séptima.

Modificación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Uno. Se adiciona un nuevo apartado 5 a la disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que queda redactado en los siguientes términos:

5. Las Comunidades Autónomas y las Entidades integradas en la Administración Local en las que no puedan ser ejercidos a partir del 31 de diciembre de 2009 los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley, en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia, deberán aprobar y hacer públicos los programas y calendarios de trabajo precisos para ello, atendiendo a las respectivas previsiones presupuestarias, con mención particularizada de las fases en las que los diversos derechos serán exigibles por los ciudadanos.

Los anteriores programas podrán referirse a una pluralidad de municipios cuando se deban ejecutar en aplicación de los supuestos de colaboración previstos en el apartado anterior.

Dos. Los programas mencionados en el apartado anterior deberán ser objeto de aprobación y publicación en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley.



d) Los **datos de las asociaciones sectoriales de prestadores de servicios** y las organizaciones de consumidores que presten asistencia a los prestadores y destinatarios de los servicios.

2. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas para que en la ventanilla única pueda accederse a la información contemplada en este artículo en castellano, en las lenguas cooficiales del Estado y en alguna otra lengua de trabajo comunitaria.

3. Asimismo, se facilitará que los prestadores y los destinatarios puedan obtener por medios electrónicos y a distancia, en particular a través de **las ventanillas únicas de otros Estados miembros**, el acceso a:

a) Información general sobre los requisitos aplicables en los demás Estados miembros al acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en especial, la información relacionada con la protección de los consumidores.

b) Información general sobre las vías de recurso disponibles en caso de litigio entre el prestador y el destinatario en otros Estados miembros.

c) Datos de las asociaciones u organizaciones de otros Estados miembros, incluidos los centros de la Red de centros europeos de los consumidores, que pueden ofrecer a los prestadores o destinatarios asistencia práctica.

4. El derecho a la información contenido en este artículo no exige a las autoridades competentes que faciliten asesoramiento jurídico en casos particulares.”

En consecuencia, el PUR español no sólo debe informar sobre si procede o no tramitar solicitudes de autorización, declaraciones responsables o comunicaciones previas, y además tramitarlas para ejercer una actividad empresarial o profesional, sino que también debiera facilitar el acceso a información relevante para un emprendedor desde el punto de vista económico. Este es el sentido económico de la referencia a los “requisitos”, ya que de hecho puede haber actividades en las que se regulen requisitos a nivel estatal, autonómico o local y no precisar cursar siquiera una mera comunicación. Pero aún lo es más al referirse a las “bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios”, cuyo sentido útil es que el emprendedor conozca a sus competidores y a los clientes potenciales —distribución geográfica de la competencia, dimensión de los competidores, ubicación de usuarios, ...-.

Por último, el PUR español debe configurarse como la línea de conexión natural y universal entre el emprendedor y el conglomerado de AA.PP. con el que ha de relacionarse, sea nacional o no, residente o no. Así se deduce de la previsión del art. 28 de la Ley paraguas:

*“Sin perjuicio del deber de **los prestadores** de atender los requerimientos de información formulados por las autoridades competentes, **deberán informar, a través de la correspondiente ventanilla única, de los cambios que afecten a las condiciones que determinaron el otorgamiento de la autorización.***

Dicha información se comunicará en la lengua o lenguas facilitadas en la ventanilla única.”

Y tal línea de conexión entre emprendedor y AA.PP. se impulsará de verdad cuando se tome la decisión política de sustanciar lo que a nivel jurídico y tecnológico ya es, hoy, posible y deseable, como se trata de la ya referida incorporación al PUR (VUDS) de los trámites de



la Agencia Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social, según la Disposición adicional segunda de la misma Ley *paraguas*.

Todo este sistema de control *ad intra*, en España, de la discrecionalidad normativa y administrativa, así como de paralelo fomento de la racionalidad económica, que es impulsada merced al contraste que podrían realizar directamente los emprendedores y sus organizaciones sectoriales, viene además reforzado por la supervisión ejecutiva de la Comisión Europea, que a su vez, tiene el deber y la capacidad de cotejar los procedimientos alternativos que hubieran empleado los restantes Estados y AA.PP. regionales de la Unión en cada modelo de negocio. Al efectuar ese análisis, la Comisión Europea desborda y supera el mero control de legalidad que le correspondería a un Tribunal, ya que también debe evaluar si no existen alternativas regulatorias más eficientes. Y, claro, si ya se ha demostrado en otra A.P. europea que ello es posible, será muy difícil que una determinada A.P. española pueda recibir un trato de favor frente a una "best practice" que ya hubiese sido contrastada con éxito.

El cauce para someterse al examen de legalidad comunitaria y, sobre todo, de eficiencia económica, que da sentido a una "smarter regulation", a una normativa más inteligente, se recoge en la Disposición adicional cuarta de la Ley *paraguas*:

"Disposición adicional cuarta. Notificación a la Comisión Europea.

El órgano administrativo competente comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, antes de su aprobación y en los términos y por los cauces que se establezcan reglamentariamente, cualquier proyecto de norma legal o reglamentaria en el que se prevean requisitos del artículo 11.1 de esta Ley, incorporando una memoria justificativa en la que se motive su compatibilidad con los criterios del artículo 11.2, o requisitos del artículo 12.2, incorporando una memoria justificativa en la que se motive su compatibilidad con los criterios del artículo 12.3, para su posterior notificación a la Comisión Europea."

La razón no es otra que la asumida en el artículo 6 de dicha Ley *paraguas*:

"Artículo 6. Procedimientos de autorización.

*Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, **proporcionados** al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general."*

El examen de proporcionalidad, es decir, de racionalidad económica, varía mucho cuando el examinador no está sometido a ningún tipo de supeditación al examinado y, sobre todo, cuando dicho examinador forja su criterio una vez que ya ha visto qué resultados han obtenido los restantes examinados. Es ahí donde los números derrotan sin ambages a los adjetivos, y la matemática hace enmudecer a la retórica.

Esta concepción de la VUDS como “*punto único de respuesta*” (PUR) obedece a una interpretación sistémica y teleológica ya no sólo de la DS, sino de la *raison d’être* de un mercado interior y único dentro de la UE. Legislar y reglamentar sobre emprendimiento, empresas y actividades profesionales en un entorno europeo no puede hacerse como cuando un Ministerio pensaba en el pequeño mercado español, o una Consejería autonómica en el aún más pequeño mercado regional.

Cuanto antes transformemos la VUDS española en un auténtico PUR y más lo enriquezcamos, mayores serán los beneficios para nuestros emprendedores y para nuestra sociedad, merced a la dinámica que se pondrá en marcha de reducción de cargas administrativas y costes asociados.

La Comisión Europea comparte en gran medida esta orientación, aunque lo haga de modo oficioso en su “*Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*”¹⁵. No en vano, sostiene (enfático propio):

“Tales ventanillas se conciben como interlocutores institucionales únicos desde la perspectiva del prestador de servicios, de modo que éste no tenga que ponerse en contacto con varias autoridades u órganos competentes para recabar toda la información pertinente y completar lo necesario para el ejercicio de sus actividades de servicio. Los Estados miembros han de poner las ventanillas únicas a disposición de todos los prestadores de servicios, independientemente de que éstos se encuentren establecidos en su territorio o en el de otro Estado miembro. Lógicamente, tal obligación procede tan solo en relación con los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, pero **es posible que los Estados miembros decidan considerar su ampliación a la totalidad o parte de los sectores excluidos. El mismo razonamiento se aplica en relación con ciertas cuestiones excluidas de la Directiva. Por ejemplo, es posible que los Estados miembros consideren el establecimiento del sistema de ventanilla única también para el cumplimiento de determinados requisitos fiscales, como la asignación de números del IVA .**”

*El establecimiento de mecanismos de este tipo para las empresas es un objetivo perseguido por los Estados miembros desde hace años y la obligación prevista en la Directiva de servicios es, por tanto, acorde con los fines de otras iniciativas comunitarias y tiene carácter complementario de los mismos, en particular en lo que respecta al compromiso asumido por el Consejo Europeo de establecer ventanillas únicas para las empresas incipientes para finales de 2007. **No obstante, la obligación legal contenida en la Directiva de servicios es más amplia y comprende todo tipo de empresas (no solo las incipientes), todos los destinatarios de servicios (con fines informativos) y todos los tipos de procedimientos (no únicamente los que atañen a empresas incipientes).**”*

En cuanto a la organización del que debiéramos catalogar como “PUR”, dice la Comisión:

“Cada Estado miembro es libre de decidir cómo organiza el sistema de «ventanilla única» en su territorio, pero ha de asegurarse de que éste se ofrece a todos los prestadores de servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva en lo que

15 Comisión Europea.
 Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007
 ISBN 978-92-79-05983-4

respecta a la **realización de todos los procedimientos y trámites relativos a los servicios y cuestiones incluidos.**

El concepto de «ventanilla única» no significa que los Estados miembros estén obligados a establecer un único órgano centralizado en su territorio. Pueden optar por una pluralidad de ventanillas. Sin embargo, **tales centros deberán ser «únicos» desde el punto de vista del prestador** (es decir, debe brindarse a éste la **oportunidad de realizar todos los procedimientos a través de un solo punto de contacto**). (...)

Por otra parte, los Estados miembros pueden optar por constituir ventanillas únicas de carácter electrónico, evitando la implantación de infraestructuras físicas específicas a las que deban acudir los prestadores de servicios. En este caso, ha de prestarse especial atención a una estructuración clara de la información y de los procedimientos en sitios web o en herramientas electrónicas similares, en los que se faciliten orientaciones comprensibles referidas a la totalidad de los procedimientos y trámites que han de seguirse para el acceso a las actividades de servicio y para su ejercicio. A través de estas ventanillas únicas de formato electrónico se debe facilitar a los prestadores la identificación de todos los procedimientos y trámites aplicables a sus solicitudes en concreto, así como la obtención de una visión general uniforme de las que se encuentran en curso. En consecuencia, **no bastará con incluir una mera relación o compilación de vínculos de Internet en un sitio web central.** Asimismo, si se crean ventanillas únicas de carácter electrónico, será necesario establecer una línea de asistencia a la que puedan recurrir los prestadores en caso de dificultad. (...)"

Hasta ahora, por desgracia, en España no disponemos de una genuina VUDS, más allá de su apariencia formal, ni mucho menos de un PUR que compita en cuanto a prestaciones obligatorias, complementarias y voluntarias con sus homólogos del resto de la UE. Tanto es así que cualquier Ministerio, Consejería o Ayuntamiento españoles pueden modificar disposiciones, órdenes u ordenanzas, además de cambiar modelos y formularios, sin que se vean compelidos a su inserción en la VUDS. O por decirlo en otras palabras, si cualquier Ayuntamiento español precisa publicar sus ordenanzas en un boletín oficial para que éstas tengan validez jurídica, sin embargo dejar de comunicarlas y de proporcionar un resumen inteligible al gestor de la VUDS adolece de cualquier consecuencia jurídica, fuese el simple aplazamiento de su vigencia, fuese su anulabilidad o su nulidad, o cualquier otra consecuencia relevante, como sería la inaplicabilidad que prevé el Derecho Comunitario respecto de las normas nacionales que colisionen con las de la Unión. De esta manera se vacía de sustancia la de por sí vacua y atemporal precisión de la Disposición transitoria sexta de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley ómnibus estatal), que establece:

"Disposición transitoria sexta. Aprobación del sistema de gestión de la ventanilla única.

Con el objetivo de que la información administrativa en la ventanilla única prevista en el artículo 3 de esta Ley sea clara e inequívoca y esté actualizada, se acordará en la Conferencia Sectorial de Administración Pública, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, el sistema de gestión de la ventanilla única."

Esa es, por cierto, la misma Conferencia Sectorial a la que el artículo 6 de la Ley de Economía Sostenible encomendó en 2011 acordar e impulsar los criterios para promover la aplica-



ción de los principios de buena regulación. Claro que, ya se sabe, “promover la aplicación” equivale a menudo a no aplicar, pura y simplemente.

Lo lógico, lo razonable, hasta lo recomendable, habría sido que dicha Conferencia Sectorial de Administración Pública hubiese trabajado intensamente durante 2010 para articular el sistema de gestión de la VUDS, sin que ello desmereciese la idoneidad de aprobar también un Real Decreto que diese suficiente entidad jurídico-vinculante a la obligación formal de que todas las AA.PP. informasen, puntual y correctamente, al gestor de la VUDS, para que ésta estuviese permanentemente actualizada, en tiempo real, y fuese mejorando paulatinamente sus niveles de excelencia frente a los PUR competidores de otros Estados de la Unión. Sin embargo, lo lamentable, lo injustificable, lo insólito, es que la referida Conferencia Sectorial de Administración Pública se reunió 0 (cero) veces a lo largo de 2010, precisamente el año clave del despegue y el año en que más urgente era el esfuerzo racionalizador, para reducir de verdad y significativamente las cargas administrativas a unas empresas asfixiadas en España por la falta de crédito, una España campeona absoluta de desempleo a nivel europeo. Como acredita oficialmente el Ministerio de Política Territorial¹⁶, nada se hizo durante 2010 en cuanto a la gobernanza de la VUDS, al menos por parte del órgano colegiado al que el legislador español encomendó tan importante responsabilidad.

Ahora no vale la pena lamentarse por la leche derramada. Lo que importa es hacer las cosas mejor. Un inminente PUR competitivo, llámese nominalmente “*ventanilla única*” o no, podría introducir información trascendente en lo que concierne a la reducción de cargas administrativas, máxime si incorporase información económicamente relevante como:

- Tiempo medio de obtención de respuesta administrativa, y no sólo el tiempo máximo legal y las consecuencias jurídicas del silencio.
- Importe de las tasas a pagar (llama poderosamente la atención que esta información brille por su ausencia en la inmensa mayoría de los trámites incluidos en la VUDS española que llevan asociada una tasa).
- Informes económicos confeccionados *ex ante* durante la preparación de cada norma y memorias económicas de contraste, elaboradas *ex post*, tras cada ejercicio de aplicación de la norma ya en vigor.
- Información verificada y contrastada, volcada en español, sobre cómo regulan la misma actividad otros Estados o AA.PP. de la Unión, lo que sería de especial importancia para las CC.AA. que hagan frontera con Portugal o Francia.

De esta forma, aunque el legislador comunitario no lo hubiese pretendido, el PUR sería el complemento perfecto para atacar con contundencia las cargas administrativas económicamente irracionales, y para auxiliar a los redactores de borradores, anteproyectos y proyectos normativos. Es lo bueno que tiene ver mundo, aunque sea desde la pantalla del ordenador, y no limitarse a memorizar códigos y disposiciones endogámicas. Las taras de la endogamia, es sabido, se curan relacionándose fuera del pequeño reducto de costumbre. Así se aprenden nuevas formas de organizarse y de hacer las cosas, en vez de seguir la ruta por caminos estériles en lo económico.

16 http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/01/conferencias-sectoriales-2010.pdf

Conclusión

La aquilatada evaluación económica de los proyectos normativos es muy necesaria para reducir las cargas administrativas y sus parejos costes, que lastran la iniciativa empresarial. En un tiempo en el que el acceso al crédito bancario resulta difícil y en el que la competencia internacional no mengua, intentar reducir esos costes es una de las pocas palancas autónomas al alcance de las AA.PP. para reactivar el empleo. Por consiguiente, la generalización de dicha evaluación es urgente e imprescindible, debiendo convertirse en el pilar central de una nueva cultura de técnica normativa y de gestión administrativa.

Sin embargo, las herramientas de evaluación económica *ex ante* aún han de ser perfeccionadas y, en todo caso, al operar sobre factores que a menudo dependen de la voluntad de los operadores económicos, siempre han de someter sus resultados al contraste empírico *ex post*, para efectuar las correcciones precisas en la lucha contra la expansión irracional de los costes artificialmente inducidos a emprendedores, empresarios y profesionales.

En este ámbito, la "ventanilla única" de la Directiva Servicios (VUDS) debe reinventarse como un "punto único de respuesta" (PUR) al servicio de los operadores económicos, tanto desde la vertiente de la oferta como desde el de la demanda. Su transformación permitiría, además, que los redactores de proyectos normativos tuviesen a su alcance un instrumento de extraordinaria utilidad, dado que no hay ningún redactor omnisciente. El PUR permitiría no sólo detectar mejor todos los requisitos y cargas que confluyen en una actividad productiva o de servicios, sino que también facilitaría la comparación con otras soluciones a considerar, máxime si se han convertido en buenas prácticas ya asentadas en otras AA.PP. europeas.

Desde esta perspectiva, dada su situación estructural —escaso tejido propio en sectores con largo recorrido de valor, como la biotecnología, la industria farmacéutica, nuevos materiales, maquinaria de precisión...— y su reflejo en el empleo —gran destrucción de puestos de trabajo por décima de caída del PIB-, **España no puede conformarse con ser un país que se limite a hacer lo mismo que los demás en cuanto al despliegue de la VUDS. Debe hacerlo mucho mejor, construyendo un PUR que supere los mínimos exigidos por la DS**, ideado para detectar las cargas administrativas ineficientes y sus costes, además de servir para informar íntegramente y tramitar en su totalidad cuanto precisen los emprendedores, empresarios y profesionales para arrancar, ampliar o reorientar sus negocios, sin que ello merme la seguridad jurídica ni lesione los derechos de usuarios y consumidores, igualmente amparados por la DS.

Esta tarea no es responsabilidad de programadores informáticos. Lo es, primordialmente, de economistas y juristas de las AA.PP., trabajando en sintonía con las entidades sectoriales que aglutinen a los operadores privados, e intentado no hacer todo a la vez, sino **comenzando por los modelos de negocio más usuales, según los datos de la Agencia Tributaria**. Conforme se avance en la búsqueda de soluciones alternativas para reducir las cargas que pesan sobre esos negocios, también será más sencillo hallar adaptaciones útiles para los negocios más inusuales y para los deseables nuevos negocios, que deben surgir constantemente en una economía madura y en permanente evolución.

A diferencia de lo que sucede en otros ámbitos, fuera del alcance de los poderes públicos nacionales, en éste, en el que atañe a mejorar la regulación, haciéndola de forma más inteligente, querer sí es poder.

