

Smart, smarter, smartest regulation: números contra adxectivos. Os custos administrativos contra a economía produtiva.

43 Regap

JOSÉ MANUEL BLANCO GONZÁLEZ
Economista
Lic. en Dereito
Lic. en CC. Políticas e da Administración

Regap

ESTUDOS E NOTAS

«Os homes só aceptan o cambio resignados pola necesidade e só ven a necesidade durante as crises»

(Jean Monnet, pai fundador da Europa unida)

España é unha nación moi literaria. Acumula seis premios Nobel en literatura. Só dous en medicina. Cero en ciencias puras ou en economía, esa lúgubre disciplina que non é científica nin exacta, pero que tampouco pode ser entendida sen cifras. Polo que se ve, en España interesa máis o fomento das letras que o dos números, a retórica máis que o método científico. Este é o gran *handicap* nacional, que transcende a gobernos e réximes. Así non é de estrañar que ao analizar como se elaboran as súas normas xurídicas se comprobe que interesa máis o estilo que o impacto, máis a gramática que a aritmética.

Puidemos cambiar esta discapacitante tendencia con homes como Echegaray, o noso primeiro Nobel, xigante intelectual sen parangón no servizo público dos nosos días, capaz de escribir tratados de matemática e termodinámica, á vez que exercía de exitoso dramaturgo, e de Ministro de Fomento e Facenda en sucesivos gobernos, impulsando a creación do Banco de España como verdadeiro Banco Nacional. Porén, nin sequera este Don José foi capaz de inverter o curso do Dereito Administrativo español, en canto atinxe a primar o que se pode contar con números fronte ao que se conta sen eles.

Mostra desta invalidez conceptual é que entre as nosas Administracións Públicas (AA.PP.) se confunden as memorias económicas coas orzamentarias, se aínda se poden denominar así,



vista a súa indixencia intelectual. Non é raro pois neste escenario que as escasas memorias económicas merecedoras da devandita denominación, que acompañan a proxectos de leis e regulamentos en España, se constrúan *ad hoc* para xustificar a viabilidade da norma — como non podía ser doutro modo—, e que se centren no seu impacto sobre os ingresos e/ou os gastos públicos inducidos, ignorando a súa ampla incidencia sobre os operadores privados e o mercado.

Esta anomalía estrutural, impropia dun país que desexa incorporarse definitivamente á liga dos máis avanzados, atópase tan estendida que xa non só se cronificou no Poder Executivo e no Legislativo, que a toleran e adoecen de persoal capacitado entre os seus altos funcionarios para suplir esa carencia, senón que mesmo contaxia viralmente ao Poder Xudicial.

Unha boa mostra dese contaxio ao Poder Xudicial podemos atopala na Sentenza do Tribunal Supremo de 15 de xullo de 2010, na que se pronuncia sobre a idoneidade xurídica do procedemento de elaboración do Real Decreto 1720/2007, de 21 de decembro, polo que se aproba o Regulamento de desenvolvemento da Lei Orgánica 15/1999, de 13 de decembro, de protección de datos de carácter persoal. Na devandita Sentenza, ao valorar o Tribunal se a pertinente memoria económica que debía acompañar ao proxecto era merecedora ou non desa cualificación, conclúe que non no seu Fundamento Xurídico cuarto, para inferir despois que, con todo, as súas consecuencias reais son irrelevantes para os destinatarios da norma (resaltamos en letra grosa e con subliñado os aspectos máis transcendentales para o noso estudo):

*«**CUARTO.**- O artigo 24.1 da Lei 50/1997 esixe que coa iniciación do procedemento de elaboración dun regulamento se achegue unha **memoria económica** que conteña a **estimación do custo a que dará lugar.***

*Conforme sinala entre outras moitas sentenzas a de 27 de novembro de 2006 (recurso 51/2005), tanto a memoria económica como a xustificativa poden ser sucintas, como di o artigo 24.1.f) da Lei do Goberno, pero deben cumprir a finalidade a que responden, a cal non é outra que **proporcionar ao Goberno unha información sobre os custos que as medidas adoptadas poden supoñer a fin de que, contraponendo estas coas vantaxes que aquelas haxan de representar, evidenciadas na memoria xustificativa, a decisión se adopte con **coñecemento de todos os aspectos, tanto negativos como positivos, que a aprobación do regulamento pode significar.*****

*Na sentenza xa citada de 12 de maio de 2009 concrépanse aqueles **extremos que a memoria económica debe conter, a saber: 1.- Se vai supoñer incremento dos gastos xa orzamentados polo Estado. 2.- Se é execución dunha partida orzamentaria aprobada. 3.- Se ten incidencia económica na sociedade ou nos seus destinatarios.***

*Sen dúbida a memoria económica é un documento de relevancia singular no procedemento de elaboración regulamentaria. **Os conceptos de boa administración e de calidade da actividade administrativa, cobran todo o seu protagonismo no momento de concretar os custos económicos e financeiros que a aplicación dunha norma regulamentaria pode supoñer. O deber de boa administración, dun bo facer administrativo no exercicio da potestade regulamentaria, esixe un especial coidado á hora de estudar as consecuencias económicas que a implantación da nova normativa leva consigo.***

A ausencia dun estudo económico rigoroso pode producir, e exemplos hai diso, que as disposicións regulamentarias queden <<en papel mollado>>, carentes de virtualidade práctica, ben por ausencia de partidas orzamentarias ou vías de financiamento, sen dúbida os supostos máis frecuentes, ben por non ter ponderado a carga económica que á sociedade en xeral, e, en particular, aos singularmente afectados, supón a aplicación da norma regulamentaria.

Feitas as consideracións anteriores que han de empregarse como pautas interpretativas para valorar se se deu cumprimento á esixencia do artigo 24.1.a) da Lei do Goberno, **recoñecendo que a memoria económica elaborada non contén unha soa cifra, aínda así, contrariamente ao que sostén a recorrente, non cabe observar sen máis a ausencia dun estudo económico da futura regulación, se por tal debe entenderse aquel que proporciona un coñecemento dos custos de implantación.**

Non esixíndose máis que unha memoria sucinta (artigo 24.1.f) Lei 50/1997), non pode pretenderse que a elaborada para o Regulamento que nos ocupa conteña cifras económicas. Tal pretensión excede do carácter conciso que prevén o citado artigo 24.1.f).

A lectura da memoria elaborada, obrante aos folios 970 a 988 do expediente (documento número 9) revela, sen ningún xénero de dúbida, que contén un estudo económico suficiente que de ningún modo pode cualificarse de vago, xenérico e inservible, adxectivos todos eles empregados pola recorrente.

A afirmación na memoria económica de que a disposición proxectada non implica incremento de gasto nin diminución de ingreso algún para a Facenda Pública e que só desde a perspectiva económica que lle corresponde merecen especial atención as medidas de seguridade esixibles para os tratamentos de datos, coa advertencia de que os automatizados non teñen custos económicos, dado que a maior parte das medidas xa foron implantadas coa anterior normativa, e coa precisión de que as dúas non automatizadas inciden esencialmente en cuestións de tipo organizativo e na adquisición de mobiliario de seguridade (armarios pechados, portas, chaves, ...), certamente non hai razón para dudar da suficiencia da memoria, máxime cando, malia as consideracións precedentes, con apoio nunha mostraxe de 893.568 ficheiros, se realiza un estudo dos custos da aplicación das medidas ao longo de oito páxinas que ademais se acompaña dun anexo doutras 25 páxinas no que se reflicte, con marcado detalle, a incidencia económica que esa aplicación pode supoñer.

Para insistir na falta de razón que asiste á recorrente é de indicar que no desenvolvemento argumental do motivo impugnatorio non se expresan cales preceptos regulamentarios teñen unha incidencia económica e cales, malia esa incidencia, non son obxecto de estudo na memoria. **Certo é que fai mención ao informe do Ministerio de Economía e Facenda, transcribíndoo parcialmente, puidendo lerse no texto transcrito o seguinte: “Sería conveniente contar cunhas Memorias Xustificativas e Económicas máis completas que permitan a axeitado análise do Proxecto.** En particular, bótase en falta unha análise específica das condicións en que se desenvolve a actividade de determinados sectores como os dedicados ao



tratamento de datos sobre insolvencia ou para usos promocionais, nos que o regulamento ten unha incidencia máis significativa". Pero fácil é colixir da lectura do texto que non se afirma nel un insuficiente estudo económico sobre os sectores que refire e si a inexistencia dunha análise específica da actividade que neles se desenvolve, cuxa repercusión económica polo menos implícitamente se nega na memoria ou se considera de escasa transcendencia.

A afirmación da recorrente relativa a que as carencias denunciadas produciron unha desfeita económica xeneralizado no sector, co conseguinte peche de numerosas empresas, ademais de carecer de apoio probatorio, de ser certa nin sequera constituiría un indicio de hipotéticas deficiencias da memoria.

A idea ou consideración de que o estudo económico da implantación dunha norma como a que nos ocupa ofrece grandes dificultades en canto afecta esencialmente ao sector privado, á economía das empresas, así como a relativa a que a repercusión económica nas distintas empresas do sector depende de múltiples factores (tamaño dos ficheiros, medidas de seguridade con anterioridade adoptadas, etc.), xunto á das consecuencias que comporta a nulidade dunha norma regulamentaria que incide en dereitos fundamentais, impide, sen dúbida ningunha, apreciar o defecto procedemental denunciado de insuficiencia da memoria.

*Aínda que o exposto se trata dun argumento que contrapón o interese xeral representado polo mantemento da norma fronte ao concepto de boa administración, relegando a nulidade do procedemento aos supostos de extrema gravidade, e que obviamente ha de ser aplicado con cautela, en atención ao caso concreto, ningún inconveniente hai para a súa aplicación no caso de autos en que **as deficiencias da memoria económica, mesmo con independencia das dificultades na súa elaboración, non alcanzan un grao de importancia tal que permitan considerala como inútil ou insuficiente.** Así o entendeu tamén o informe do Consello de Estado cando conclúe que entende suficientemente atendidas as prescricións normativas que para a elaboración das disposicións regulamentarias prevén o ordenamento xurídico. Certo é que o informe do devandito órgano consultivo é crítico cando expresa que "... a memoria económica proporciona estimacións aproximadas do número e porcentaxe de ficheiros que se verán potencialmente afectados polo novo Regulamento, **ofrecendo cifras estimativas dos custos (sic)** que a implantación das medidas de seguridade representarán para os responsables de ficheiros privados automatizados e non automatizados, e os que haberán de asumir os titulares dos ficheiros que haxan de implantar, en virtude da nova regulación, un nivel maior de seguridade" e cando advirte que a conclusión da memoria relativa á ausencia de impacto económico na Facenda Pública contrasta co informe do Ministerio do Interior que expresa que a adaptación das medidas de seguridade afecta aos ficheiros de utilidade pública; pero aínda cando se aceptara ou se dese por boa a devandita crítica, aínda así as carencias apuntadas non determinan a nulidade pretendida.»*

Aparte da confusión de afirmar polo Tribunal que a memoria económica non conteña unha súa cifra, e reproducir ao tempo a referencia do Consello de Estado a cifras na devandita memoria, existe outro aspecto capital que merece a pena tratar.

Certo é que o artigo 24 da Lei 50/1997, de 27 de novembro, do Goberno non precisou que se debía incluír na memoria económica, sucinta ou non sucinta. Pero mesmo para un non

economista debora ser estraño que algo que se denomina “*memoria económica*” non teña nin unha soa cifra económica. Cousa distinta será a calidade técnica da prognose económica, que a miúdo haberá de ser contrastada *a posteriori* con estudos analíticos de custos, pero pensar que se pode falar de medir o impacto económico dun proxecto normativo sen empregar cifras, é mesmo máis absurdo que prohibir os adxectivos aos xuristas. Desde logo, isto de facer economía sen cifras será moi natural en España, pero resultaría obxecto de escarnio, mofa e befa noutros lares e latitudes.

Nin sequera a desordenada Lei 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostible, ditada ante unha situación de emerxencia económica nacional, se atreveu a entrar no núcleo do problema. Non obstante, a ubicación preferencial da “*mellora da calidade da regulación*” no Capítulo I do Título I da Lei —“*Mellora do ámbito económico*”—, denota que algo se avanzou no diagnóstico e na comprensión da etiología do problema estrutural español, en canto á súa falta de competitividade e á ausencia dunha sólida industria e de servizos avanzados xenuinamente españois —a industria farmacéutica e química, así como a do motor, son bos expoñentes diso—. Por desgraza, apenas se avanza non obstante nas terapias regulatorias, para facilitar a creación e desenvolvemento de PEMEs nesas e noutras áreas que van á cabeza, nas que *a priori* dispoñemos dun gran capital humano, como o demostra o número e recoñecemento de profesionais que traballan en multinacionais e en prestixiosas entidades foráneas. PEMEs que, á súa vez, deben ser a materia prima do que Joseph Alois Schumpeter denominou ‘*creative destruction*’, —“*schöpferischen Zerstörung*”—, ou sexa, o competitivo xerme de empresas que alcancen certa dimensión no futuro pola vía da innovación e a mellora de procesos produtivos. Pero, claro, para iso hai que facilitar o previo nacemento de moitas PEMEs e non abortalo.

En efecto, o artigo 4.3 da Lei de Economía Sostible (LES), é unha mostra de vacuidade e reiteración retórica, sen avanzar nin un ápice en canto a precisión mensurable ou cuantificable respecto do que xa dispoñía, p.e., a Directiva Servizos (DS)¹ e a súa normativa específica de transposición²:

ART. 4.3 LES	DS	NORMATIVA DE TRANSPOSICIÓN DS
En virtude do principio de proporcionalidade , a iniciativa normativa que se propoña deberá ser o instrumento máis axeitado para garantir a consecución do obxectivo que se persegue, tras constatar que non existen outras medidas menos restritivas e menos distorsionadoras que permitan obter o mesmo resultado.	(Art. 9.1.c): Os Estados membros só poderán supeditar o acceso a unha actividade de servizos e o seu exercicio a un réxime de autorización cando se reúnan as seguintes condicións: (...) o obxectivo perseguido non se pode conseguir mediante unha medida menos restritiva , en concreto porque un control <i>a posteriori</i> se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz. (Art. 15.3.c: Requisitos por avaliar):	(Art. 5.c. Lei paraugas): A normativa reguladora do acceso a unha actividade de servizos ou do exercicio da mesma non poderá impoñer aos prestadores un réxime de autorización, salvo excepcionalmente e sempre que concorran as seguintes condicións, que haberán de motivarse suficientemente na lei que estableza o devandito réxime. (...) Proporcionalidade : que o devandito réxime sexa o instrumento máis axeitado para garantir a consecución do obxectivo que se persegue porque non existen outras medidas menos restritivas que permitan obter o mesmo resultado, en particular cando un control <i>a posteriori</i> se producise demasiado tarde para ser realmente eficaz. (...)

1 Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, de 12 de decembro de 2006 relativa aos servizos no mercado interior. (DOUE L 376, de 27.12.2006).

2 Lei 17/2009, de 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio. (BOE n.º 283, de 24.11.2009): Lei paraugas da DS.
Lei 25/2009, de 22 de decembro, de modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio. (BOE n.º 308, de 23.12.2009): Lei ómnibus da DS.



	<p>Os Estados membros comprobarán que os requisitos contemplados no apartado 2 cumpran as condicións seguintes:</p> <p>proporcionalidade: que os requisitos sexan axeitados para garantir a realización do obxectivo que se persegue e non vaian máis alá do necesario para conseguir o devandito obxectivo e que non se poidan substituir por outras medidas menos restritivas que permitan obter o mesmo resultado.</p>	<p>(Art. 1 Lei ómnibus, que da nova redacción ao art. 84 (2) da <i>Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local</i>): A actividade de intervención das Entidades locais axustarase, en todo caso, aos principios de ... proporcionalidade co obxectivo que se persegue.</p> <p>(Art. 2 Lei ómnibus, que engade o art. 39 bis á Lei 30/1992, de 26 de novembro, RXAP-PAC): Artigo 39 bis. Principios de intervención das Administracións Públicas para o desenvolvemento dunha actividade. 1. As Administracións Públicas que no exercicio das súas respectivas competencias establezan medidas que limiten o exercicio de dereitos individuais ou colectivos ou esixan o cumprimento de requisitos para o desenvolvemento dunha actividade, deberán elixir a medida menos restritiva, motivar a súa necesidade para a protección do interese público así como xustificar a súa adecuación para lograr os fins que se persegue, sen que en ningún caso se produzan diferenzas de trato discriminatorias.</p>
--	---	---

En honor á verdade, a LES intenta mellorar a consideración e estima pola avaliación económica dos proxectos normativos, pero sendo filla na súa xénese da mesma Administración que evita diariamente ese exercicio de racionalidade, faino novamente á vella usanza:

«Artigo 5. *Instrumentos das Administracións Públicas para a mellora da regulación.*

Para contribuir ao obxectivo de mellora da calidade regulatoria e á aplicación dos principios de sostibilidade e boa regulación, as Administracións Públicas:

1. *Impulsarán os **instrumentos de análise previa de iniciativas normativas** para garantir que se teñan en conta os efectos de todo tipo que estas produzan, **co obxectivo de non xerar aos cidadáns e empresas custos innecesarios ou desproporcionados**, en relación ao obxectivo de interese xeral que se pretenda alcanzar. (...)*

3. *Promoverán o desenvolvemento de **procedementos de avaliación a posteriori da súa actuación normativa**, dispoñendo o establecemento dos correspondentes sistemas de información, seguimento e avaliación.*

Artigo 6. *Adaptación da regulación vixente aos principios de sostibilidade e boa regulación. (...)*

2. *Aos efectos do previsto no presente Capítulo, no marco da **Conferencia Sectorial de Administración Pública, acordaranse e impulsaranse criterios para promover a aplicación dos principios de boa regulación.***

3. *Igualmente, as Administracións Públicas, no marco do **Comité para a Mellora da Regulación das Actividades de Servizos**, cooperarán para **promocionar a análise económica da regulación** e, en particular, evitar a introdución de restricións inxustificadas ou desproporcionadas ao funcionamento dos mercados e impulsar iniciativas de reforma neste ámbito.»*

Por certo, esa Conferencia Sectorial de Administración Pública é a mesma á que a Disposición transitoria sexta da Lei ómnibus, 25/2009, encomendou aprobar o sistema de xes-

tión do “portelo único” da DS (PUDS), ferramenta fundamentalísima para avanzar moito e con custos ínfimos na expansión da regulación intelixente, como veremos. Porén, malia a encomenda, durante o primeiro e capital ano de despregamento da DS en España, cun desemprego atroz que podería paliarse polo menos reducindo os custos de orixe administrativa que pesan sobre os emprendedores, a devandita Conferencia Sectorial nin sequera se reuniu.

Desenganémonos. O problema de fondo non é legal, senón cultural. Cando se fala en España de “técnica normativa” pénsase en todo, menos en números. E os números importan, e importan máis cando a situación económica empeora.

Como pequena proba de contraste científico pódese ver como se fan estas cousas en nacións con menos enxeño literario pero economicamente máis desenvolvidas, como pode ser o caso dos Países Baixos, mesmo para unha norma con escaso impacto económico a nivel macro, e tratándose ademais dunha proposición de Lei, non dun proxecto governamental.

Nos Países Baixos existe unha gran resistencia social a que se críen animais cuxa finalidade exclusiva ou principal sexa o destino das súas peles á industria peleiteira —visóns, raposos, chinchillas, ...—. Pode ser discutible ou non, pero en calquera caso se trata dunha opción de política lexislativa admisible nunha democracia. Nos proxectos normativos barallados, porén, pondérase extraordinariamente o impacto da medida sobre os operadores privados, e como é natural en primeir lugar a situación na que quedarían os criadores e a industria transformadora, non tanto o comercio, xa que este podería seguir realizando a súa actividade recorrendo a manufacturas procedentes doutros provedores europeos ou de terceiros Estados.

¿Por que fan cousas tan raras estes neerlandeses? Pois porque, no fondo, o que se discute cando hai impactos económicos de por medio non é outra cousa que o dereito de propiedade e o dereito á información, cuxos titulares son os contribuíntes. E aquí é onde falla o Ordenamento Xurídico español, coa súa Constitución á cabeza, que non considera á propiedade un dereito fundamental, digno de amparo constitucional.

Na memoria redactada polas autoridades neerlandesas ao remitir o seu texto á Comisión Europea (proxecto 2001/64/NL), o impacto económico dunha disposición tan nimia explícase do seguinte modo:

«Obriga de indemnización á luz do artigo 14 da Constitución e do artigo 1 do primeiro protocolo do Convenio Europeo de Dereitos Humanos.

Considerouse se, tendo en conta o período transitorio de 10 anos, segue existindo unha obriga de indemnizar aos criadores de visóns. Neste contexto cobran importancia o artigo 14 da Constitución e o artigo 1 do primeiro protocolo do Convenio Europeo de Dereitos Humanos.

O artigo 14 da Constitución contempla a expropiación e a indemnización correspondente. A prohibición da cría de animais de peletería non pode considerarse como privación de propiedade senón como unha limitación do exercicio do dereito de propiedade segundo se menciona no apartado 3 do artigo 14 da Constitución. Conforme ao devandito apartado do artigo, no caso de que se limite o exercicio do dereito de propiedade existe tan só unha obriga de indemnización ou compensación dos danos nos casos estipulados por ou en virtude da lei. Tendo en conta o período transitorio

de 10 anos, a presente proposición de lei non prevé ningunha indemnización para os criadores de visóns.

O artigo 1 do primeiro protocolo do Convenio Europeo de Dereitos Humanos confire a cada persoa natural ou xurídica o dereito de gozar ininterrompidamente da súa propiedade. Establece que ninguén poderá ser privado da súa propiedade agás en caso de interese xeral e nas condicións previstas pola Lei e os principios xerais do dereito internacional, pero sen prexuízo do dereito que teñen os Estados de poñer en vigor as Leis que xulguen necesarias para a regulamentación da propiedade de acordo co interese xeral. Na xurisprudencia do Tribunal Europeo dos Dereitos Humanos desenvolveuse ese concepto. Neste contexto resulta importante saber se unha medida debe ser considerada como privación ou como regulación dunha propiedade. Na privación de propiedade, a autoridade en xeral ten a obriga de fixar unha indemnización, mentres que na regulación de propiedade a indemnización soamente será obrigatoria se o individuo ha de soportar unha carga desproporcionadamente elevada por causa da realización do interese xeral ao que aspira a medida reguladora. O interese xeral reside neste caso na resistencia social á produción de peles. No presente caso non se trata de privación de propiedade. As prohibicións recollidas no artigo 1 da proposición de lei poden ser consideradas como regulación de propiedade de acordo co artigo 1 do primeiro protocolo do Convenio Europeo de Dereitos Humanos. Polo tanto, non hai por definición unha obriga de indemnización. A este respecto é importante que a introdución da prohibición de criar animais de peletería vaia acompañada dun período transitorio de 10 anos. Deste modo evitase unha desproporción entre os intereses dos criadores de visóns e o interese xeral.»

Debe lembrarse que a elección do período transitorio non é gratuito, senón que está intimamente relacionado cos períodos de amortización dos activos afectados pola norma. De modo que a memoria económica debe acoutar temporalmente o impacto da regulación, e prever que sucede cos operadores máis damnificados pola súa entrada en vigor:

«Consecuencias para o sector privado.

Os datos que figuran a continuación tomáronse na súa maioría do informe do Sr. Van Noord (páxinas 7 e 8) que se menciona no apartado 4 da presente nota explicativa.

Calcúlase que nos Países Baixos hai uns 200 criadores de visóns que crían visóns como actividade principal. Os visóns son sacrificados na empresa do criador de visóns. Cada ano prodúcense no mundo 25 millóns de peles. Dinamarca é con moito, con case o 40% da produción mundial, o produtor máis importante de pel de visón. Os Países Baixos e os Estados Unidos producen cada un un 10% das peles de visón. Para poder seguir satisfacendo a demanda mundial de peles, as explotacións de visóns noutros países aumentarán probablemente se cesa a cría de visóns nos Países Baixos. Non se sabe en que medida os criadores holandeses de visóns están considerando continuar coa súa empresa no estranxeiro.

O valor de produción bruto das explotacións de visóns nos Países Baixos é de 125 a 150 millóns de floríns ao ano. Cada ano prodúcense uns 2,5 ou 3 millóns de peles. O beneficio dunha pel oscila entre 30 e 70 floríns, en función da calidade, a demanda e a oferta. O prezo de custo por pel, sen contar a retribución polo traballo e a xestión de empresa, é de máis de 36 floríns. Na explotación de visóns traballan unhas 600



persoas. Nas aproximadamente 200 explotacións de visóns traballan, aparte dos xefes da empresa, aproximadamente 300 persoas máis (100 membros da familia e 200 terceiros). Ademais, as explotacións de visóns dan traballo a uns 100 traballadores temporais durante unha parte do ano. Estímase que un 20% das empresas constan como sociedade na que un dos proxenitores (normalmente o pai) e un fillo constitúen xuntos unha sociedade, sendo o pai maior de 50 anos. Noutra 20% das empresas, o xefe de empresa é maior de 50 anos. Nas demais empresas o xefe de empresa é menor de 50 anos.

Na industria provedora e compradora, arredor de 450 postos de traballo dependen das explotacións de visóns. O Sr. Van Noord agarda que os traballadores da industria provedora atopen traballo noutra sector. Calcula así mesmo que o traballo na industria compradora e manufactureira desaparecerá tan só en parte. Para as casas de poxas internacionais que residen nos Países Baixos sobre todo, agarda que as consecuencias sexan menos importantes que para o comercio de peles holandés.

A avaliación do plan de traballo en 1998 puxo de manifesto que practicamente todos os criadores de visóns levaran a cabo a primeira fase do plan de traballo. Segundo o informe do Sr. Van Noord, os investimentos realizados para iso polas empresas son da orde de 60 millóns de floríns (unha media de 300.000 floríns por empresa). Subliña que ademais, en case todas as empresas se investiu recentemente na instalación de sistemas de abono de baixo nivel de emisións, o que representa outros 60 millóns de floríns. En total chegamos a unha media de 210 floríns por cadela de cría. O Sr. Van Noord prevé que os investimentos realizados poderán recuperarse, cos beneficios actuais (1999), nun prazo de 10 anos. Non obstante, sinala que os prezos son imprevisibles e se caracterizan por seguir un curso cíclico. Polo tanto, ao período actual cun alto nivel de beneficios podería seguir un período con beneficios máis baixos.

As empresas que se ocupan da instalación das explotacións de visóns xa notan, segundo o informe do Sr. Van Noord, as consecuencias da moción. Estas empresas anticipáronse á segunda fase do plan de traballo. Non obstante, moitos criadores de visóns, tendo en conta a moción, desistiron de realizar máis investimentos.

Os matadoiros de aves de curral e a industria transformadora de peixe que subministran a materia prima para os pensos dos visóns necesitarán abrir novos mercados se se chega á prohibición total da cría de animais de peletería. O informe do Sr. Van Noord indica que as estimacións sobre os gastos relacionados con iso oscilan entre 2 e 5 millóns de floríns.»

Que diferenza coa postura española. Tanta molestia por 200 modestos criadores. A cuestión, insisto, é que non estamos ante un problema xurídico ou sequera político, senón cultural. Ninguén afirma, —salvo algún economista chalado— que o Executivo ou o Lexislativo dun Estado democrático estean atados polas memorias económicas á hora de ponderar o interese xeral cando deben tomar decisións, a miúdo impopulares. **O que se discute é o dereito a saber, a medir e a contar, mesmo cando haxa que aprobar medidas que parezan antieconómicas.** E, con el, o dereito dos cidadáns a ver respectados os seus dereitos fundamentais, entre os cales se atopa o dereito á propiedade. Porque, aínda que a Constitución Española non considere a propiedade un dereito fundamentalísimo, resulta que o é a teor do referido Protocolo do Convenio europeo para a Protección dos Dereitos

Humanos e das Liberdades Fundamentais³, e do artigo 17.1 da Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea⁴.

Outro tanto fixo o Reino Unido nun caso similar comunicado á Comisión Europea (1999/547/UK):

«23. Hai actualmente 13 instalacións de cría de visóns; todas están en Inglaterra, aínda que o Proxecto de Lei se aplica a Inglaterra e Gales.

24. Os custos para a industria serían a perda de ingresos e os activos que non puidesen ser empregados para outros fins. Os activos principais da cría de animais de peletería inclúen o terreo, os edificios e equipos, os animais de cría e os animais novos (para sacrificalos). Non habería ningunha perda en relación co terreo xa que tería outros usos. Unha parte dos activos de uso xeral pode venderse e os activos especializados amortizaranse parcialmente. A vida media dos animais de cría é duns tres anos e os animais novos sacrificanse nun prazo de 12 meses. Por conseguinte, nun período de adaptación de entre dous e tres anos, desperdiciariase proxenie dun ano. Os custos netos reais variarán de acordo coas características de cada negocio en particular. (...)

26. Estímase que o custo de compensación segundo o Proxecto de Lei para as trece instalacións de cría de visóns actuais podería chegar, en relación cos activos, ata £ 400.000 e quizais catro veces esta cantidade se houbese que compensar os ingresos.»

Como se pode constatar, o característico de España non son as corridas de touros, ou a prohibición das corridas de touros en diversas CC.AA., senón —na nosa castiza técnica normativa, se fose merecedora desa cualificación— o despacho do molesto trámite de avaliación económica con lacónicas e rutineiras expresións, entre as que destaca “a norma carece de incidencia orzamentaria”, delatando de novo a grave confusión intelectual entre o impacto para a Administración e o impacto para os administrados. Como anécdota, as corridas de touros poderán prohibirse ou non, pero convén saber canto custa a devandita medida e se alguén ten dereito a ser indemnizado, estimando *a priori* o custo das indemnizacións. E quen fala de touros, fala tamén de infinidade de requisitos e cargas administrativas diversas, sobre todo obrigas de facer, que van introducindo area de forma paulatina na engrenaxe das empresas.

Parece obvio que con esta óptica, segundo a cal o orzamentario e o económico son perfectos sinónimos, e os números que afectan aos cidadáns nada valen fronte aos substantivos

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

Toda persoa física ou moral ten dereito ao respecto dos seus bens. Ninguén poderá ser privado da súa propiedade senón por causa de utilidade pública e nas condicións previstas pola lei e os principios xerais do Dereito Internacional.

As disposicións precedentes enténdense sen prexuízo do dereito que posúen os Estados de ditar as leis que estimen necesarias para a regulamentación do uso dos bens de acordo co interese xeral ou para garantir o pagamento dos impostos, doutras contribucións ou das multas.

4 Artigo 17

Dereito á propiedade.

1. Toda persoa ten dereito a gozar da propiedade dos bens que adquirise legalmente, a usalos, a dispoñer deles e a legalos. Ninguén pode ser privado da súa propiedade máis que por causa de utilidade pública, nos casos e condicións previstos na lei e a cambio, nun tempo razoable, dunha xusta indemnización pola súa perda. O uso dos bens poderá regularse por lei na medida en que resulte necesario para o interese xeral.

(1. Declaración (Tratado de Lisboa) relativa á Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea.

A Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea, que ten carácter xuridicamente vinculante, confirma os dereitos fundamentais garantidos polo Convenio Europeo para a Protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e tal como resultan das tradicións constitucionais comúns aos Estados membros.)



e, sobre todo, os adxectivos emanados do poder normativo, non gozamos do mellor ámbito cultural para convencer aos poderes públicos de que **paga a pena ditar disposicións máis intelixentes, e tamén de modo máis intelixente, para axudar ás empresas e os emprendedores**. Porque, ao cabo, axudar ás empresas desta maneira é máis ecuánime e máis rendible que outorgar unhas cantas subvencións discrecionais a unhas poucas sociedades mercantís, ademais de redundar na consecución dunha estrutura económica máis sólida e con custos máis axustados e competitivos.

Neste contexto, a iniciativa comunitaria '**Smart Regulation**' ("*Lexislación intelixente*") é hoxe máis imprescindible que nunca. A aposta por unha "*lexislación intelixente*" pode implicar unha gran aportación á produtividade e a competitividade europeas no ámbito mundial, á vista das restricións no acceso ao crédito bancario e da constante loita na redución de custos estruturais, que os europeos debemos acometer para manter o noso liderado nos ámbitos industriais nos que aínda imos á cabeza, así como no sector terciario. Os novos e grandes competidores internacionais están ás nosas portas.

Para dispoñer dunha lexislación intelixente é requisito preclusivo lexislar mellor, e **non se pode lexislar mellor se non avaliamos correctamente o impacto das propostas normativas**. O devandito impacto pode estudarse no ámbito económico, social ou medioambiental. Aquí centrarémonos no aspecto económico, pero debe quedar claro de antemán, como xa se apuntou, que a avaliación é unha ferramenta ao servizo da toma de decisións, non un substitutivo dela.

É máis, para que o asunto sexa doadamente abordable, debemos centrarnos nun elemento capital da avaliación do impacto económico das normas, que atinxe aos **custos das cargas administrativas**, por ser estes especialmente opacos, sen que por iso deixen de gravar de forma moi determinante sobre os custos estruturais que padecen as empresas, e que ao final obstaculizan a súa competitividade internacional.

O 24 de xaneiro de 2007, a Comisión Europea fixo pública a súa Comunicación denominada "*Programa de Acción para a Redución das Cargas Administrativas na Unión Europea*"⁵.

En síntese, pode dicirse que dentro dunha estratexia integrada a favor do crecemento e o emprego, o que propoñía a Comisión era reducir nun 25% as cargas administrativas ás empresas ata 2012, co imprescindible concurso do Consello e dos Estados membros. Os beneficiarios desta iniciativa deberan ser principalmente as PEmEs e, por extensión, os consumidores e usuarios, que verían trasladar aos prezos finais dos bens e servizos a previa redución dos custos empresariais, sen esquecer o efecto que engadiría o incremento da oferta.

Aclara a Comisión, e convén salientalo, que esta iniciativa non implica unha desregulación, nin unha renuncia a determinados obxectivos nas diversas políticas públicas, senón facer as cousas doutro modo, dun modo máis eficiente.

Así, o horizonte "*que se propón, en suma, é que a Comisión, coa axuda dos Estados membros, mida as cargas administrativas relacionadas coa lexislación comunitaria e a transposición nacional e elabore propostas de redución axeitadas, mentres os Estados membros*

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

miden e reducen as cargas administrativas impostas pola lexislación nacional e rexional en sentido estrito", (op.cit., p.3, in fine).

Con todo, a iniciativa da Comisión resulta sumamente modesta, porque nin sequera considera entrar inmediatamente no núcleo duro do que na doutrina anglosaxona se denomina como *'red tape'* —v.gr. os condicionantes de instalacións, equipamentos ou sistemas que inflan os custos fixos de calquera actividade produtiva—, senón que se centra nos custos de xestión:

"Os requisitos administrativos son un determinante importante do ámbito empresarial na medida en que obrigan a empresas de toda a UE a pasar unha parte considerable do seu tempo cumprindo impresos e facendo declaracións sobre cuestións do máis heteroxéneo. Estímase que estes custos se sitúan arredor do 3,5 % do PIB da UE. Se se reducisen, por exemplo, as declaracións innecesarias, o persoal dunha empresa podería dedicar máis tempo ás súas actividades económicas básicas, o que permitiría, á súa vez, reducir os custos de produción e realizar novos investimentos e innovacións, coa conseguinte mellora da produtividade e a competitividade en xeral."

Os principios que manexa a Comisión Europea para amortecer as cargas administrativas concéntranse en tarefas como:

- Reducir a frecuencia das declaracións obrigatorias aos niveis mínimos necesarios e harmonizar a frecuencia das declaracións.
- Verificar que a mesma obriga de información non se impón varias veces por canles diferentes e eliminar os casos de solapamento.
- Substituír a recollida de información en soporte papel por declaracións electrónicas en portais intelixentes.
- Introducir alcores para os requisitos de información para as PEME ou recorrer a métodos de mostraxe.
- Ponderar o risco de cada actividade e cada declarante, fronte as obrigas indiscriminadas de subministro de información.
- Reducir ou suprimir os requisitos de información impostos por normas superadas pola realidade (obsolescencia normativa).
- Facilitar informes vinculantes como aclaración oficial.

O obxectivo de reducir as cargas administrativas nun 25% ata 2012 resulta loable, pero non ataca o fundamental: as duplicidades e a concatenación de ineficiencias entre diversos departamentos dunha mesma Administración, ou entre distintas administracións, por non falar do disparate de articular irracionais medidas de fomento, xa que ao dano que xeran por introducir vantaxes anticompetitivas respecto dos non beneficiarios sumariánselle os custos inducidos entre os peticionarios que non resultan ser beneficiarios ao cabo. Por iso, a estimación da Comisión de que esta iniciativa podería propiciar un aumento do PIB da UE da orde do 1,4 % (é dicir, uns 150.000 millóns de euros) a medio prazo, resulta pouco verosímil, aínda que sen dúbida vai na boa dirección.



En resumidas contas, a folia de ruta presentada pola Comisión quedou plasmada neste cronograma da *Comunicación sobre o Programa de Acción para a Redución das Cargas Administrativas* na Unión Europea:

2006	2007				2008		2009	2010-2012	2012
	Xaneiro	Marzo	Maiο	Outubro	Outubro	Decembro	Consello de Primavera		Consello de Primavera
<p>1. Nivel comunitario</p> <p>Estudo piloto para: - Delimitar os ámbitos prioritarios (a nivel nacional e da UE) - Acadar un acordo metodolóxico</p> <p>↓</p> <p>Análisis estratéxico do Programa "Lexislar mellor"</p> <p>↓</p> <p>Informe anual de evolución Actualizar o proxecto sobre a carga administrativa Programa de simplificación</p>	<p>Conclusións do Consello Europeo sobre o Programa de acción (obxectivo estratéxico)</p> <p>↙ ↘</p> <p>Programa de acción para a redución das CA Ámbitos prioritarios Frutos maduros Medición (que/quen) Obxectivos cuantificados</p> <p>Posta en marcha do exercicio de medición e redución da carga</p>				<p>OBXECTIVOS CUANTIFICADOS Proposta da Comisión e accións de decisión e aplicación</p>		<p>Adopción de obxectivos cuantificados específicos para a redución das CA a raíz dun informe sobre o Programa de acción</p>	<p>Presentación continua de propostas legais para reducir as CA</p>	<p>Fin do programa</p>
<p>2. Estados membros</p> <p>Exercicio de medición en curso</p>	<p>Dan conta da situación en los informes de evolución</p>				<p>Os Estados membros cuantifican os obxectivos nacionais e seguen a dar conta da súa aplicación</p>		<p>Seguen dando conta da situación nos informes de aplicación</p>	<p>Acordan propostas de redución e modifican a lexislación nacional, incluídas as medidas de transposición</p>	

Programa para a Redución das Cargas Administrativas

En España, a iniciativa comunitaria foi liderada polo Ministerio de Política Territorial e Administración Pública (MPT)⁶. Esta decisión en canto ao liderado administrativo non parece moi afortunada, e desde logo non se corresponde coa decisión adoptada en canto á responsabilidade sobre a transposición da Directiva Servizos (DS), que como salientaremos, conflúe coa iniciativa de redución de cargas administrativas nun sector fundamental da economía, que abarca arredor de 2/3 do PIB, aínda que siga outro camiño e empregue outras técnicas e instrumentos, tal e como recoñece o MPT, ao destacar como unha das principais aportacións á redución de cargas administrativas da Administración Xeral do Estado transformar réximes de autorización en declaracións responsables. **Transformación, por certo, forzada pola devandita Directiva, e non pola graza ou magnificencia do lexislador.**

España, como irónicamente non podía ser menos, expresou o seu desexo de superar o obxectivo de reducir as cargas administrativas nun 25%. O Grupo de Alto Nivel (GAN) creado por Acordo do Consello de Ministros de 4 de maio de 2007, elaborou un Plan de Acción para a redución de cargas administrativas, que foi aprobado por Acordo do Consello de Ministros de 20 de xuño de 2008, elevando o obxectivo de redución non ao 25%, senón ao 30% das cargas administrativas. En modestia non hai quen nos gañe. Se se conseguisen

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



alcanzar os obxectivos previstos, o aforro de custos para as empresas españolas rondaría os 15.000 millóns de euros.

O curioso do balance que realiza o MPT sobre as cargas administrativas máis frecuentes ás que se enfrontan as PEMEs españolas⁷ —dito sexa tamén ironicamente—, é que gardan unha íntima relación coa DS, na parte máis central do ‘red tape’ español. E, claro, entón xa non se pode falar dun exercicio voluntario ou voluntarista, senón dunha estrita e moi acreditada obriga xurídico-comunitaria.

Como exemplo das devanditas cargas administrativas máis usuais, o MPT selecciona estas:

- *Presentar unha solicitude para obter a autorización de apertura do meu supermercado.*
- *Presentar unha declaración responsable para iniciar a actividade de reparación de vehículos no meu taller.*
- *Recompilar e presentar os mesmos documentos cada vez que solicito unha subvención.*
- *Formalizar en documento público a compra do local onde montarai o meu negocio.*
- *Conservar as miñas facturas para o pagamento de tributos e levar un libro de rexistro.*
- *Informar a terceiros e á Administración sobre o consumo enerxético dos electrodomésticos que vendo colocando as correspondentes etiquetas.*
- *Presentar informes ou memorias e facer as inspeccións de calidade, das instalacións e da maquinaria do meu taller.*

Por iso non é de estrañar que entre os logros apuntados polo MPT⁸, mereza unha mención de honra “*Transformar réximes de autorización por réximes de declaración responsable (Lei 17/2009, de 23 de novembro e modificación da Lei 30/1992, de 26 de novembro)*” (sic), ou o que é o mesmo, transpoñer a DS, como, por outro lado, é ineludible obriga de todo Estado da Unión.

Agora ben, se somos rigorosos —igual que se esixe na malentendida memoria económica dun proxecto normativo—, sería aconsellable realizar algo parecido a un *contraste de hipótese* ou *proba de significación*, como os que se efectúan nos saberes empíricos. A este fin, e considerando a existencia dun Convenio de colaboración MPT-Consello Superior de Cámaras de Comercio-CEOE-CEPYME desde 2008, non estaría de máis analizar os seus informes dos últimos exercicios.

Centrándonos nas cargas xerais ou transversais que atinxen aos emprendedores, xa no informe CEOE-CEPYME de 2009, constan as seguintes recomendacións:

- Eliminación na práctica da obriga de aportar fotocopia do DNI.
- Reducir prazos para obter licenzas de actividade 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

- Tramitación electrónica das licenzas de actividade empresarial.
- Evitar duplicidades nos requisitos de información esixidos polas diferentes AA.PP. na tramitación de licenzas de actividade empresarial.
- Aprobar licenzas provisionais de funcionamento mentres non se realizan as visitas técnicas de comprobación.
- Deseño dun documento (administrativo) único de información ás AA.PP.

Destas recomendacións para afrontar as seis cargas administrativas máis usuais segundo os empresarios, a primeira carga xa non debera ser tal en 2009, a teor do Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, polo que se suprime a aportación de fotocopias de documentos de identidade nos procedementos administrativos da Administración Xeral do Estado e dos seus organismos públicos vinculados ou dependentes, polo menos para a AGE, e que debera ser mimeticamente copiado polas restantes AA.PP. Pero no que atinxe ás cinco cargas restantes, todas entran no terreo da DS, operativa desde o día dos santos inocentes de 2009, polo menos no que concirne a 2/3 da actividade económica empresarial rexidos pola devandita norma comunitaria, e que pode ser extrapolable ao terzo restante, porque unha vez culminado o cambio de procedementos e sistemas de comunicación *Administración-Administrado*, o coste da súa extensión resulta ínfimo. De feito, a inclusión desa posibilidade na Lei 17/2009 —Lei *paraugas* de transposición da DS— é contundente, ao engadir áreas que en puridade non entrarían na DS, pero que poden sumarse pola loable aposta e vontade estatal de modernizar as nosas AA.PP. e reducir os custos para as empresas:

“Disposición adicional segunda. Inclusión doutros trámites no portelo único.

O portelo único poderá incorporar trámites non incluídos no ámbito de aplicación desta Lei, entre eles os que se realizan ante a Axencia Estatal de Administración Tributaria e a Tesorería Xeral da Seguridade Social, e aqueles outros que se consideren necesarios.”

Tanto é así que, se se exerce esta opción —e é xurídica, económica e politicamente posible, xa que tanto a AEAT como a TXSS, como boas recadadoras, son entidades perfectamente adaptadas á tramitación telemática—, decantaríase un xiro radical no *modus operandi* das AA.PP. españolas, sumándose todas a esta nova cultura, fose por emulación, por vergonza allea ou por presión das organizacións empresariais.

Con todo, un excelente froito da iniciativa ‘*Smart Regulation*’, emprendida pola Comisión Europea e seguida por España, foi a aprobación do *Real Decreto 1083/2009, de 3 de xullo, polo que se regula a memoria da análise de impacto normativo*. Cuestión á marxe á a súa correcta aplicación. Entre os seus logros hai un intelectual de enorme calado: a nítida diferenciación, á fin, entre o impacto económico e o impacto orzamentario.

A plasmación neste Real Decreto do persistente erro histórico na doutrina xurisprudencial española e na propia inercia administrativa, de confundir o orzamentario co económico, como se a parte o fose todo, amosa certo propósito de emenda na súa exposición de motivos, que logo se trasladará ao articulado:

*“Na regulación do seu contido prestouse especial atención á valoración do impacto económico das propostas, **entendida como un concepto máis amplo que a esti-***

mación do custo orzamentario e facendo fincapé no impacto sobre a competencia, (...)”.

E xa na parte dispositiva:

“Artigo 2. Estructura e contido da memoria da análise de impacto normativo.

1. A memoria da análise de impacto normativo deberá conter os seguintes apartados: (...)

d) **Impacto económico e orzamentario**, que comprenderá o impacto sobre os sectores, colectivos ou axentes afectados pola norma, **incluído o efecto sobre a competencia, así como a detección e medición das cargas administrativas.**”

Só cando o impacto económico da norma se estime nulo ou inapreciable poderá prescindirse da avaliación económica, e polo tanto do seu reflexo na competencia económica, limitándose entón a memoria abreviada á constatación do simple impacto orzamentario, ademais doutros (artigo 3).

Evidentemente esa excepción abre unha porta, ou un portal, á picaresca nacional, á xustificación tautolóxica e puramente ritual na explicación burocrática de por que se prevé nulo ou inapreciable o impacto económico dunha disposición. Porén, grazas aos avances da sociedade da información, e á accesibilidade e transparencia que propicia, será verdadeiramente digno da retórica ciceroniana ver como se xustifica que unha norma non precisa avaliar os custos das cargas administrativas que pode provocar ou inducir, cando outra norma equivalente da Unión Europea, ou dos seus Estados máis serios e rigorosos, si obriga a esa avaliación económica, e ademais con todo luxo de detalles. *Acta non verba*.

Mentres non se comprenda en España que unha correcta xeneralización das xenuinas memorias económicas é imprescindible para axudar á economía produtiva, e en especial ás PEMEs e emprendedores en xeral, pouco se poderá conseguir con outro Real Decreto que introduce a súa propia *'loophole'* ou escapatoria. O importante é cambiar de cultura regulatoria, e non legislar por legislar que imos mudar a nosa cultura regulatoria. A xeneralización desas verdadeiras memorias económicas resulta ademais proveitosa para contrarrestar o poder dos *lobbies* e grupos de presión máis poderosos e mellor conectados, así como para poñer couto á discrecionalidade que, como os vampiros, é incompatible coa luz solar, e que por tanto raia ou se enreda coa arbitrariedade.

Certo é que os números tamén se poden manipular, como sentenciou Disraeli, segundo glosou Mark Twain, ao legarnos a memorable frase: *'There are three kinds of lies: lies, damned lies, and statistics'*. Pero máis certo é que os números, a diferenza dos adxectivos, son ben fáciles de cotexar entre países e administracións, polo que se se sostén, p.e., que unha norma para regular os controis de eficiencia enerxética dos establecementos comerciais inducirá unhas cargas administrativas cun custo de dez millóns de euros anuais en España, mentres en Irlanda se estima en cinco millóns para a norma equivalente, en Dinamarca de doce millóns e en Bélxica de vinte millóns, algo haberá que explicar a maiores sobre a calidade da memoria, non vaia ser que nin se recolla correctamente o número de establecementos comerciais afectados. Logo, ao mellor, talvez haxa que asumir medidas antieconómicas, porque hai bens e valores



axioloxicamente superiores, que os hai e en abundancia —aínda que moitos economistas patolóxicos o dubiden—, pero o dereito a saber canto custan as cousas non se pode negar nunha sociedade democrática e madura.

Con todo, como diría o estoico Lucio Anneo Séneca, *errare humanum est, sed perseverare diabolicum*. Claro que os datos de partida poden estar incompletos, os modelos construídos ser inconsistentes, os cálculos efectuados resultar erróneos e as proxeccións anunciadas devir mendaces. A economía non é unha ciencia, nin natural nin exacta. É unha técnica que se vai perfeccionando de modo paulatino. Unha técnica con menos de tres séculos de traxectoria académica fronte a, por exemplo, os máis de vinte da arte xurídica. Por iso precisa completar a súa análise *ex ante* cunha monitorización *ex post*, que se nutra coa información subministrada polos emprendedores na súa contabilidade, coas súas facturas e reaccións, e, sobre todo, que se enriqueza mediante a comparación de datos reais con outros países e administracións da UE. Para conseguir este desexable fluxo de información unha das ferramentas máis útiles será, cando funcione xa a pleno rendemento, o **“portelo único”** (*point of single contact —psc—*), que por certo xa deba estar funcionando ao 100%, segundo a Directiva Servizos.

A autorevisión está ben, pero o contraste externo está mellor: O “portelo único” da DS (PUDS) como “punto único de resposta” (PUR).

As palabras crean realidades novas. As palabras condicionan as nosas ideas e modulan o noso pensamento. Por iso, denominar con palabras vellas fenómenos novos pode provocar que o novo se confunda co obsoleto e o caduco.

Antes de que existise a Directiva Servizos (DS) xa se falaba en España de *“portelo único”*. Talvez o exemplo máis coñecido sexa o caso do *“portelo único empresarial”*⁹, e o seu logro máis celebrado fose a creación da Sociedade Limitada Nova Empresa¹⁰, coa súa constitución e rexistro nun prazo de 48 horas, grazas ao concurso do Centro de Información e Rede de Creación de Empresas (CIRCE), da DG PEME do Ministerio de Industria, Turismo e Comercio, xunto ás Cámaras de Comercio. Con este precedente, e outros que proliferaron por España adiante en concellos, CC.AA. ou colexios profesionais, non é de estrañar que moitos, ao oír que a DS obrigaba a crear un *“portelo único”*, pensasen que eles xa eran a vangarda da modernidade administrativa. Lamentablemente non é así. O *“portelo único”* dunha entidade ou Administración para recibir e tratar os sus asuntos non é en absoluto o *“portelo único”* do que fala a DS —chamémolo *“PUDS”*—, nin moito menos o é un rexistro administrativo único, ou a conexión e coordinación de varios rexistros de diversas AA.PP. **O PUDS é unha nova institución xurídica, que pouco ou nada ten que ver con aqueles pomposos “portelos únicos”.**

O lexislador español que traspuxo a DS tampouco axudou moito a comprender este galimatías, xa que el mesmo denominou *“portelo único colexial”* ao sistema de acceso telemático aos colexios profesionais, que por lóxica só serve para que os colexiados, ou os que pretendan facer xestións co concreto colexio profesional, accedan ao devandito colexio. Se un fontaneiro pretende obter información ou cursar unha declaración responsable da

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

10 Lei 7/2003, de 1 de abril, que modifica a Lei 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidade Limitada



súa empresa ante o “*portelo único*” do colexio de xoieiros de Cantabria, ou do venerable colexio médico de Barcelona, iría moi desencamiñado. Se a iso lle unimos que tras máis de dous anos desde a data límite de transposición da DS —que serían cinco anos xa desde a súa publicación no DOUE— aínda non se concretou en España que profesións son de colexiación obrigatoria, comprenderase que o caos sexa absoluto e de difícil arranxo.

A RAE define o “*homónimo*” como a palabra que, sendo igual que outra na forma, ten distinta significación. Pola súa parte, “*sinónimo*” é para a Academia, “*dito dun vocábulo ou dunha expresión: Que ten unha mesma ou moi parecida significación que outro*”. E este é o noso problema. **O/os portelo/s único/s de antes non é/son idéntico/s, nin sequera igual/iguais, que o portelo único da DS (PUDS)**. Por iso, e non por snobismo, talvez pague a pena en España redenominar este último como “*punto único de resposta*” (**PUR**), para evitar equívocos, sexan interesados ou desinteresados.

Os matemáticos distinguen a igualdade da identidade. A maioría da poboación, non. O feito de que os xuristas-lingüistas da UE bautizasen ao PUR como “*portelo único*”, do mesmo modo que denominaron “*directivas*” ás “*directrices*” comunitarias, pode non ser neste caso tan inocuo como parece.

Nas diversas versións lingüísticas da DS, aos distintos PURs nacionais se lles 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: *Keskityt asiointipisteet*.

Non deixa de resultar curioso que nunhas versións lingüísticas a mesma institución sexa denominada recorrendo a un obxecto tanxible, tradicional das súas oficinas de atención ao público (español, francés, italiano, neerlandés, portugués, danés ou finés), mentres noutros (inglés ou sueco) ese obxecto tradicional da burocracia —*portelo*— se converta nunha ubicación abstracta —*punto*—. Sexa como for, non se transmite correctamente a idea que late na DS. Ou por dicilo doutra forma: tras un portelo único, ou tras un xenérico punto de contacto, pode haber múltiples interlocutores administrativos que se asoman ao portelo ou ao punto para charlar por separado co administrado. Pero a cousa cambia cando o interlocutor é único e, ademais, debe ofrecer unha única resposta ao administrado, con independencia de como se organice a trastenda (*back-office*). Por iso, talvez a expresión máis afinada sexa a alemá, xa que aquí non se fala dun portelo (*Fenster*) nin dun punto (*Punkt*), senón que se

evoca o resultado: unha única resposta desde a perspectiva do cidadán (*Ansprech*). Outra cousa é que a estrutura do PUR xermano deixe moito que desexar, a causa da súa estrutura e formato, por ser tan diverso como os seus Länder e tan pouco intuitivo —e pouco amigo dos restantes idiomas da Unión, por certo—.

¿Por que é relevante o PUR para contrastar os custos das cargas administrativas? Evidentemente esta ferramenta non se incluíu na DS coa devandita finalidade, pero pode ser moi útil ao respecto se se desprega e funciona axeitadamente, sen necesidade de adaptalo ou ampliálo.

É obvio que os PURs nacionais non teñen por que colgar as memorias económicas das normas que crean cargas administrativas ás empresas en xeral e aos emprendedores en particular, aínda que poderían facelo sen maior problema e sería moi desexable. Pero o que si fan —ou deben facer— é informar en tempo real das cargas, requisitos ou condicións máis evidentes para o lícito exercicio dunha mesma actividade empresarial ou profesional de servizos en diversos municipios, CC.AA., Estados e AA.PP., en xeral, de toda a Unión. Deste fío deberan tirar os emprendedores, empresarios e profesionais, e sobre todo as súas asociacións sectoriais, para desfacer a inmensa madeixa burocrática na que se ven envoltos. Así, **coa debida información, doadamente recompilada e contrastada directamente por eles, poderían esixir cambios radicais na forma de regular as súas actividades**. E este é un poder que antes non tiñan, ou que só estaba ao alcance de grandes corporacións con músculo financeiro suficiente para encargarse estudos comparados a consultoras ou asesores especializados. É o poder da transparencia e o sentido común.

No momento en que un empresario pode comparar directamente que requisitos ou condicionantes se lle esixen polo feito de desenvolver a súa actividade nun territorio determinado, baixo xurisdición dunha concreta A.P. ou de varias AA.PP., fronte á alternativa de facelo en ou desde outro territorio, a relación de poder ou de suxeición transmútase de forma radical.

Dito noutros termos. Pensemos en que sucedería se un emprendedor que desexa iniciar a súa empresa nunha actividade que non requira un alto investimento en custos fixos, tivese doado acceso a información comparada por localidades. P.e., un adestrador canino. Dado que o interesado posúe experiencia amateur, detecta certa demanda —adestramento para servizos privados de seguridade, custodia de urbanizacións ou vivendas illadas, asistencia e compañía a persoas con discapacidade...—, e ademais pensa desenvolver a súa actividade a domicilio, co cal o aforro en custos de arranque é substancial. Isto último parécelle básico, pola minimización do risco que supón en caso de non fructificar convenientemente o negocio, e porque obter o financiamento bancario dunhas instalacións permanentes é moi difícil no momento actual, ademais de introducir rixidez á hora de seguir á demanda alá onde xurda ou se desprace.

Pois ben, o primeiro que precisa o emprendedor é verificar que condicionantes administrativos ha de observar. A actividade é perfectamente lícita. Tanto o é que está considerada actividade empresarial pola Axencia Tributaria, co epígrafe "979.4. Adestramento de animais e outros servizos de atencións a animais domésticos". É máis, o Real Decreto 1037/2011, de 15 de xullo¹¹, polo que se complementa o Catálogo Nacional de Cualificacións Profesionais, mediante o establecemento de sete cualificacións profesionais da familia profesional

11 BOE n.º 209, de 31.8.2011.

"Seguridade e Medio Ambiente", regula a cualificación profesional de "adestramento de base e educación canina", acoutándoa deste modo:

"Ámbito Profesional.

Desenvolve a súa actividade profesional tanto por conta propia como allea, no ámbito das pequenas, medianas e grandes empresas privadas, residencias, centros de adopción de animais abandonados, clínicas veterinarias, domicilios de particulares, así como, nas administracións públicas e/ou entidades, relacionadas coa cría, adestramento, venda, coidados e actividades deportivas e recreativas de cans. A súa actividade, con carácter xeral, desempeñase de forma autónoma, aínda que pode depender, circunstancialmente, dun superior xerárquico."

Antes de nada, debe quedar claro, como dispón o artigo 1 dese Real Decreto, que as devanditas "cualificacións e a súa formación asociada correspondente teñen validez e son de aplicación en todo o territorio nacional e non constitúen unha regulación do exercicio profesional".

Buscando polos seus propios medios, dado que o "ventanilla única" española (VUDS) non lle facilita información adecuada, o emprendedor atópase con que se desexa, por engadido, traballar con certas razas caninas, deberá acatar especificamente a Lei 50/1999, de 23 de decembro¹², sobre o Réxime Xurídico da Tenza de Animais Potencialmente Perigosos, onde se determina:

"Artigo 4. Comercio. (...)

*5. Todos os establecementos ou asociacións que alberguen animais potencialmente perigosos a que se refire a presente Lei, e se dediquen á súa explotación, cría, comercialización ou **adestramento**, incluídos os centros de adestramento, criadeiros, centros de recollida, residencias, centros recreativos e establecementos de venda deberán obter para o seu funcionamento a **autorización das autoridades competentes**, así como cumprir coas obrigas rexistras previstas no artigo 6 desta Lei.*

Artigo 7. Adestramento.

1. Queda prohibido o adestramento de animais dirixido exclusivamente a acrecentar e reforzar a súa agresividade para as pelexas, e ataque en contra do disposto nesta Lei.

*2. **O adestramento para garda e defensa deberá efectuarse por adestradores que estean en posesión dun certificado de capacitación expedido ou homologado pola autoridade administrativa competente.***

*3. **Os adestradores en posesión do certificado de capacitación deberán comunicar trimestralmente ao Rexistro Central informatizado a relación nominal de clientes que fixeron adestrar un animal potencialmente perigoso, con determinación da identificación deste, debendo anotarse esta circunstancia no Rexistro, na folia rexistral correspondente ao animal e indicando o tipo de adestramento recibido.***

¹² BOE n.º 307, de 24.12.1999.



4. O certificado de capacitación será outorgado polas Administracións autonómicas, tendo en conta, polo menos, os seguintes aspectos:

- a) Antecedentes e experiencia acreditada.
- b) Finalidade da tenza destes animais.
- c) **Disponibilidade de instalacións e aloxamentos axeitados desde o punto de vista hixiénico-sanitario, de protección animal e de seguridade cidadá.**
- d) Capacitación axeitada dos adestradores en consideración aos requisitos ou titulacións que se poidan establecer oficialmente.
- e) Ser maior de idade e non estar incapacitado.
- f) Falta de antecedentes penais por delitos de homicidio, lesións, torturas, contra a liberdade, ou contra a integridade moral, a liberdade sexual e a saúde pública, de asociación con banda armada ou de narcotráfico, así como ausencia de sancións por infraccións en materia de tenza de animais potencialmente perigosos.
- g) Certificado de aptitude psicolóxica.
- h) Compromiso de cumprimento de normas de manexo e de comunicación de datos.

Artigo 13. Infraccións e sancións.

1. Terán a consideración de infraccións administrativas moi graves as seguintes: (...)

- e) Adestrar animais potencialmente perigosos por quen careza do certificado de capacitación.

Disposición adicional segunda. Certificado de capacitación de adestrador.

As Comunidades Autónomas determinarán, no prazo de seis meses, as probas, cursos ou acreditación de experiencia necesarios para a obtención do certificado de capacitación de adestrador."

O caso é que ao emprendedor neste ramo —como lles sucede a moitos outros en diversos ramos que poderíamos enumerar— lle resulta materialmente imposible, ou moi custoso e difícil, coñecer toda a normativa que regula a súa actividade en todo o territorio nacional, para valorar así onde lle sae máis a conta iniciar a súa andaina profesional. E, polo tanto, descoñece onde debe acudir en cada sitio para que lle informen e, á fin, cumprila, dado que non se articularon os procedementos e asignado responsabilidades concretas dentro do magma das AA.PP. españolas. Compróbese buscando na VUDS española. Por desgracia, o lexislador todo o soluciona coa constante apelación ás ignotas "autoridades competentes".

Pero é máis, ao non precisar que se entende por "instalacións e aloxamentos axeitados desde o punto de vista hixiénico-sanitario, de protección animal e de seguridade cidadá", posibilitase que cada C.A. ou, mesmo, cada municipio, interprete o que estime oportuno, inducendo desigualdades económicas intolerables en algo tan mensurable como son os diversos custos de equipamentos que deberan ser idénticos, dependendo de onde se ubiquen.

¿Alguén se preocupou no seu día de avaliar con método e rigor os custos económicos das cargas administrativas introducidas? A falta de previsión e seguimento do ulterior desenvolvemento normativo —cun mero desenvolvemento parcial, mediante o Real Decreto 287/2002, de 22 de marzo¹³—, que non se ocupa, 27 meses despois de aprobada a Lei, de precisar convenientemente o que concirne aos custos das instalacións “*axeitadas*”, é a proba irrefutable daquela carencia orixinaria.

De todos modos, se algunha C.A. ou Concello implementasen correcta e integramente o mandato do legislador estatal sobre as “*instalacións axeitadas*”, e esa información se envorcasse de maneira precisa no PUR español, a mera comparativa dos requisitos entre as CC.AA. ou concellos, e dos custos explícitos trasladados ao emprendedor —v.gr. taxas—, máis os custos tácitos —v.gr. tempos máximos e medios de tramitación, efectos do silencio administrativo...—, permitirían casar a adecuación das hipotéticas memorias económicas *ex ante* coa realidade económica *ex post*, facilitando á vez a iniciativa ao emprendedor.

A mesma indolencia valorativa das AA.PP. pode atoparse en negocios sometidos a unha estrita regulación, pero cuxo contraste se antolla imposible a causa da absoluta falta de información, como poderían ser os negocios inseridos na así denominada “*División 9 (outros servizos)*”, da Sección 1, das actividades tipificadas pola Axencia Tributaria para ser debidamente censadas no ámbito fiscal (p.e. 921.3 exterminio de animais danifios e desinfección; 922.2 servizos especializados de limpeza; 934 ensinanza fóra de establecemento permanente; 966.2 zoolóxicos e similares; 979.3 axencias matrimoniais e outros servizos; ...).

Algo semellante se podería predicar doutras actividades empresariais ou profesionais perfectamente lícitas en diversos Estados da UE, e que polo tanto, en hipóteses, poden ofertarse en España mediante servizo transfronteirizo mentres non estea expresamente prohibida ou suxeita a autorización previa, cun réxime legal notificado a Bruxelas. Pensemos no caso de compra-venda de produtos de xoiería de segunda man, fóra de establecemento permanente e coas debidas medidas de seguridade, ou a taxación a domicilio de bens mobles singulares, con ou sen intermediación, entre unha multitude de supostos. Quen queira desenvolver unha desas novas actividades en España, actividades que supoñen outra forma de facer o mesmo que tradicionalmente estaba regulado no noso país, non atopará un punto único de resposta das AA.PP. que lle transmita seguridade xurídica sobre a licitude da súa iniciativa empresarial. Véxase o que sucede cos establecementos de compra-venda de ouro, que proliferan como fungos en España: a regulación versa sobre os “*establecementos*”, non sobre a “*compra-venda*” en puridade, como se no se puidese facer fóra deses establecementos, aínda que se realizase coas garantías e controis que fose mester.

En calquera caso, todo emprendedor debe ter a garantía absoluta de que o que non se atope no PUR español é tan lícito como o que estea inserido nel, sempre que non sexa obxecto de restrición penal, e iso por varios motivos:

- a) A oferta e a demanda varían máis rapidamente nas sociedades economicamente maduras que nas sociedades en transición económica.
- b) A aparición de novos modelos de negocio que estimulan a competencia (bens e servizos substitutivos) non pode verse retardada pola incerteza xurídico-administrativa, xa

13 BOE n.º 74, de 27.3.2002.

que non axuda a xerar novos xacementos de emprego nin a conter a inflación, o que resulta básico para incrementar a nosa competitividade internacional.

C) Deben afianzarse na práctica os seguintes principios:

- c.1) O que non está prohibido, está permitido.
- c.2) O que non está regulado, está liberalizado.

Se o PUR español funcionase, polo menos, como prevé a Lei *paraugas*, 17/2009, de 23 de novembro, *sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio*, sería dunha inestimable axuda para que os emprendedores puidesen cotexar a racionalidade económica do que se lles esixe, tanto entre AA.PP. españolas, como entre estas e as restantes dos outros Estados e AA.PP. da UE. Para iso **sería de agradecer** —aínda que non sexa legalmente esixible— **que os xestores do PUR español colocasen nel a información traducida dos requisitos e trámites que esixen outros países. Talvez así contribuísen a fomentar a realización de “tenteos” transfronteirizos dos nosos profesionais, ademais de reducir as súas trabas administrativas domésticas.**

En efecto, na devandita Lei 17/2009 (Lei *paraugas* da DS) requírese como obriga de facer e de resultado ao “portelo único” (PUDS) española:

“Artigo 18. Portelo único.

Os prestadores de servizos poderán acceder, electronicamente e a distancia a través do portelo único, tanto á información sobre os procedementos necesarios para o acceso a unha actividade de servizos e o seu exercicio, como á realización dos trámites preceptivos para iso, incluíndo as declaracións, notificacións ou solicitudes necesarias para obter unha autorización, así como as solicitudes de inscrición en rexistros, listaxes oficiais, asociacións, colexios profesionais e consellos xerais e autonómicos de colexios profesionais.

2. As Administracións Públicas garantirán que os prestadores de servizos poidan, a través do portelo único:

a) Obter toda a información e formularios necesarios para o acceso á súa actividade e o seu exercicio.

b) Presentar toda a documentación e solicitudes necesarias.

c) Coñecer o estado de tramitación dos procedementos en que teñan a condición de interesado e recibir a correspondente notificación dos actos de trámite preceptivos e a resolución dos mesmos polo órgano administrativo competente.

3. Así mesmo, as Administracións Públicas adoptarán as medidas necesarias e incorporarán nos seus respectivos ámbitos as tecnoloxías precisas para garantir a interoperabilidade dos distintos sistemas.”

Ese “**garantirán**” imposto ás AA.PP. para que os emprendedores de novos servizos poidan obter “**toda**” a información e formularios, e presentar “**toda**” a documentación, non está condicionado por nada. Nin sequera está condicionado polo truco da Disposición final



terceira da Lei 11/2007, de 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos, é dicir, sempre que o permitan as dispoñibilidades orzamentarias, nin tampouco polo novo truco introducido pola Lei 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostible¹⁴. Ese “*garantirán*” é operativo desde o 27 de decembro de 2009, co efecto benéfico engadido de que, unha vez que se materialice para os emprendedores de novos servizos, o custo de estender o sistema á práctica totalidade de emprendedores noutros sectores ou ámbitos será tan residual e ridículo que só motivos inconcensables —celo burocrático, arbitrariedade, poder gris...— poderían xustificar a súa exclusión desa nova cultura administrativa e cívica.

Non contento con ese mandato unívoco e incondicionado, enfatiza e precisa por engadido o lexislador na Lei *paraugas* da DS:

“Artigo 19. Garantías de información a través do portelo único.

1. Os prestadores e os destinatarios teñen o dereito a obter, a través do portelo único e por medios electrónicos, a seguinte información, que deberá ser clara e inequívoca:

a) Os **requisitos aplicables aos prestadores** establecidos en territorio español, en especial os **relativos aos trámites necesarios** para acceder ás actividades de servizos e o seu exercicio, así como os **datos das autoridades competentes** que permitan poñerse en contacto directamente con elas.

b) Os medios e condicións de acceso aos rexistros e **bases de datos públicos relativos aos prestadores e aos servizos**.

c) As **vías de reclamación e os recursos** que poderán interpoñerse en caso de litixio entre as autoridades competentes e o prestador ou o destinatario, ou entre un prestador e un destinatario, ou entre prestadores.

d) Os **datos das asociacións sectoriais de prestadores de servizos** e as organizacións de consumidores que presten asistencia aos prestadores e destinatarios dos servizos.

2. As Administracións Públicas adoptarán medidas para que no portelo único poida accederse á información contemplada neste artigo en castelán, nas linguas cooficiais do Estado e nalgunha outra lingua de traballo comunitaria.

3. Así mesmo, facilitarase que os prestadores e os destinatarios poidan obter por medios electrónicos e a distancia, en particular a través dos portelos únicos doutros Estados membros, o acceso a:

14 Disposición adicional sétima.

Modificación da Lei 11/2007, de 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos.

Un. Adiciónase un novo apartado 5 á disposición final terceira da Lei 11/2007, de 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos, que queda redactado nos seguintes termos:

5. As Comunidades Autónomas e as Entidades integradas na Administración Local nas que non poidan ser exercidos a partir do 31 de decembro de 2009 os dereitos recoñecidos no artigo 6 da presente Lei, en relación coa totalidade dos procedementos e actuacións da súa competencia, deberán aprobar e facer públicos os programas e calendarios de traballo precisos para iso, atendendo ás respectivas previsións orzamentarias, con mención particularizada das fases nas que os diversos dereitos serán esixibles polos cidadáns.

Os anteriores programas poderán referirse a unha pluralidade de municipios cando se deban executar en aplicación dos supostos de colaboración previstos no apartado anterior.

Dous. Os programas mencionados no apartado anterior deberán ser obxecto de aprobación e publicación no prazo de seis meses desde a entrada en vigor da presente Lei.

a) Información xeral sobre os requisitos aplicables nos demais Estados membros ao acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, e en especial, a información relacionada coa protección dos consumidores.

b) Información xeral sobre as vías de recurso dispoñibles en caso de litixio entre o prestador e o destinatario noutros Estados membros.

c) Datos das asociacións ou organizacións doutros Estados membros, incluídos os centros da Rede de centros europeos dos consumidores, que poden ofrecer aos prestadores ou destinatarios asistencia práctica.

4. O dereito á información contido neste artigo non esixe ás autoridades competentes que faciliten asesoramento xurídico en casos particulares.”

En consecuencia, o PUR español non só debe informar sobre se procede ou non tramitar solicitudes de autorización, declaracións responsables ou comunicacións previas, e ademais tramitalas para exercer unha actividade empresarial ou profesional, senón que tamén debería facilitar o acceso á información relevante para un emprendedor desde o punto de vista económico. Este é o sentido económico da referencia aos “requisitos”, xa que de feito pode haber actividades nas que se regulen requisitos a nivel estatal, autonómico ou local e non precisar cursar sequera unha mera comunicación. Pero aínda o é máis ao referirse ás “bases de datos públicos relativos aos prestadores e aos servizos”, cuxo sentido útil é que o emprendedor coñeza aos seus competidores e aos clientes potenciais —distribución xeográfica da competencia, dimensión dos competidores, ubicación de usuarios...—.

Por último, o PUR español debe configurarse como a liña de conexión natural e universal entre o emprendedor e o conglomerado de AA.PP. co que ha de relacionarse, sexa nacional ou non, residente ou non. Así se deduce da previsión do art. 28 da Lei *paraugas*:

*“Sen prexuízo do deber dos **prestadores** de atender os requirimentos de información formulados polas autoridades competentes, **deberán informar, a través do correspondiente portelo único, dos cambios que afecten ás condicións que determinaron o outorgamento da autorización.***

A devandita información comunicarase na lingua ou linguas facilitadas no portelo único.”

E tal liña de conexión entre emprendedor e AA.PP. impulsárase de verdade cando se tome a decisión política de substanciar o que a nivel xurídico e tecnolóxico xa é, hoxe, posible e desexable, como se trata da xa referida incorporación ao PUR (PUDS) dos trámites da Axencia Tributaria e da Tesourería Xeral da Seguridade Social, segundo a Disposición adicional segunda da mesma Lei *paraugas*.

Todo este sistema de control *ad intra*, en España, da discrecionalidade normativa e administrativa, así como de paralelo fomento da racionalidade económica, que é impulsada mercede ao contraste que poderían realizar directamente os emprendedores e as súas organizacións sectoriais, vén ademais reforzado pola supervisión executiva da Comisión Europea, que á súa vez, ten o deber e a capacidade de cotexar os procedementos alternativos que tivesen empregado os restantes Estados e AA.PP. rexionais da Unión en cada modelo de negocio. Ao efectuar esa análise, a Comisión Europea desborda e supera o mero control de legalidade que lle correspondería a un Tribunal, xa que tamén debe avaliar se non existen



alternativas regulatorias máis eficientes. E, claro, se xa se demostrou noutra A.P. europea que iso é posible, será moi difícil que unha determinada A.P. española poida recibir un trato de favor fronte a unha "best practice" que xa tivese sido contrastada con éxito.

A vía para someterse ao exame de legalidade comunitaria e, sobre todo, de eficiencia económica, que dá sentido a unha "smarter regulation", a unha normativa máis intelixente, recóllese na Disposición adicional cuarta da Lei *paraugas*:

"Disposición adicional cuarta. Notificación á Comisión Europea.

O órgano administrativo competente comunicará ao Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación, antes da súa aprobación e nos termos e polas vías que se establezan regulamentariamente, calquera proxecto de norma legal ou regulamentaria no que se prevexan requisitos do artigo 11.1 desta Lei, incorporando unha memoria xustificativa na que se motive a súa compatibilidade cos criterios do artigo 11.2, ou requisitos do artigo 12.2, incorporando unha memoria xustificativa na que se motive a súa compatibilidade cos criterios do artigo 12.3, para a súa posterior notificación á Comisión Europea."

A razón non é outra que a asumida no artigo 6 da devandita Lei *paraugas*:

"Artigo 6. Procedementos de autorización.

*Os procedementos e trámites para a obtención das autorizacións a que se refire esta Lei deberán ter carácter regulado, ser claros e inequívocos, obxectivos e imparciais, transparentes, **proporcionados** ao obxectivo de interese xeral e darse a coñecer con antelación. En todo caso, deberán respectar as disposicións recollidas na Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e Procedemento Administrativo Común, así como garantir a aplicación xeral do silencio administrativo positivo e que os supostos de silencio administrativo negativo constitúan excepcións previstas nunha norma con rango de lei xustificadas por razóns imperiosas de interese xeral."*

O exame de proporcionalidade, é dicir, de racionalidade económica, varía moito cando o examinador non está sometido a ningún tipo de supeditación ao examinado e, sobre todo, cando o devandito examinador forxa o seu criterio unha vez que xa viu que resultados obtiveron os restantes examinados. É aí onde os números derrotan sen ambaxes aos adxectivos, e a matemática fai enmudecer á retórica.

Esta concepción do PUDS como "punto único de resposta" (PUR) obedece a unha interpretación sistémica e teleolóxica xa non só da DS, senón da *raison d'être* dun mercado interior e único dentro da UE. Lexislar e regulamentar sobre emprendemento, empresas e actividades profesionais nun ámbito europeo non pode facerse como cando un Ministerio pensaba no pequeno mercado español, ou unha Consellería autonómica no aínda máis pequeno mercado rexional.

Canto antes transformemos o PUDS española nun auténtico PUR e máis o enriquezamos, maiores serán os beneficios para os nosos emprendedores e para a nosa sociedade, mercede á dinámica que se porá en marcha de redución de cargas administrativas e custos asociados.

A Comisión Europea comparte en gran medida esta orientación, aínda que o faga de modo oficioso no seu “Manual sobre a transposición da Directiva de servizos”¹⁵. Non en vano, sostén (remarcado propio):

“Tales portelos concíbense como interlocutores institucionais únicos desde a perspectiva do prestador de servizos, de modo que este non teña que poñerse en contacto con varias autoridades ou órganos competentes para solicitar toda a información pertinente e completar o necesario para o exercicio das súas actividades de servizo. Os Estados membros han de poñer os portelos únicos a disposición de todos os prestadores de servizos, independentemente de que estes se atopen establecidos no seu territorio ou no doutro Estado membro. Loxicamente, tal obriga procede tan só en relación cos sectores incluídos no ámbito de aplicación da Directiva, pero **é posible que os Estados membros decidan considerar a súa ampliación á totalidade ou parte dos sectores excluídos. O mesmo razoamento aplícase en relación con certas cuestións excluídas da Directiva. Por exemplo, é posible que os Estados membros consideren o establecemento do sistema de portelo único tamén para o cumprimento de determinados requisitos fiscais, como a asignación de números do IVE .**”

O establecemento de mecanismos deste tipo para as empresas é un obxectivo perseguido polos Estados membros desde hai anos e a obriga prevista na Directiva de servizos é, por tanto, acorde cos fins doutras iniciativas comunitarias e ten carácter complementario dos mesmos, en particular no que respecta ao compromiso asumido polo Consello Europeo de establecer portelos únicos para as empresas incipientes para finais de 2007. **Non obstante, a obriga legal contida na Directiva de servizos é máis ampla e comprende todo tipo de empresas (non só as incipientes), todos os destinatarios de servizos (con fins informativos) e todos os tipos de procedementos (non unicamente os que atinxen a empresas incipientes).**”

En canto á organización do que debésemos catalogar como “PUR”, di a Comisión:

“Cada Estado membro é libre de decidir como organiza o sistema de «portelo único» no seu territorio, pero ha de asegurarse de que este se ofrece a todos os prestadores de servizos incluídos no ámbito de aplicación da Directiva no que respecta á **realización de todos os procedementos e trámites relativos aos servizos e cuestións incluídos.**”

O concepto de «portelo único» non significa que os Estados membros estean obrigados a establecer un único órgano centralizado no seu territorio. Poden optar por unha pluralidade de portelos. Porén, **tales centros deberán ser «únicos» desde o punto de vista do prestador (é dicir, debe brindarse a este a **oportunidade de realizar todos os procedementos a través dun só punto de contacto.** (...)**

Por outra parte, os Estados membros poden optar por constituir portelos únicos de carácter electrónico, evitando a implantación de infraestruturas físicas específicas ás que deban acudir os prestadores de servizos. Neste caso, ha de prestarse especial atención a unha estruturación clara da información e dos procedementos en sitios

15 Comisión Europea.
Luxemburgo: Oficina de Publicacións Oficiais das Comunidades Europeas, 2007
ISBN 978-92-79-05983-4



*web ou en ferramentas electrónicas similares, nos que se faciliten orientacións comprensibles referidas á totalidade dos procedementos e trámites que han de seguirse para o acceso ás actividades de servizo e para o seu exercicio. A través destes portelos únicos de formato electrónico débese facilitar aos prestadores a identificación de todos os procedementos e trámites aplicables ás súas solicitudes en concreto, así como a obtención dunha visión xeral uniforme das que se atopan en curso. En consecuencia, **non abondará con incluír unha mera relación ou compilación de vínculos de Internet nun sitio web central.** Así mesmo, se se crean portelos únicos de carácter electrónico, será necesario establecer unha liña de asistencia á que poidan recorrer os prestadores en caso de dificultade. (...)"*

Ata agora, por desgracia, en España non dispoñemos dun xenuino PUDS, máis alá da súa aparencia formal, nin moito menos dun PUR que compita en canto a prestacións obrigatorias, complementarias e voluntarias cos seus homólogos do resto da UE. Tanto é así que calquera Ministerio, Consellería ou Concello españois poden modificar disposicións, ordes ou ordenanzas, ademais de cambiar modelos e formularios, sen que se vexan obrigados á súa inserción nn PUDS. Ou por dicilo noutras palabras, se calquera Concello español precisa publicar as súas ordenanzas nun boletín oficial para que estas teñan validez xurídica, con todo deixar de comunicalas e de proporcionar un resumo intelixible ao xestor do PUDS adoce de calquera consecuencia xurídica, fose o simple aprazamento da súa vixencia, fose a súa anulabilidade ou a súa nulidade, ou calquera outra consecuencia relevante, como sería a inaplicabilidade que prevé o Dereito Comunitario respecto das normas nacionais que colisionen coas da Unión. Desta maneira baléirase de substancia a de por si vacua e atemporal precisión da Disposición transitoria sexta da Lei 25/2009, de 22 de decembro, de *modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio* (Lei ómnibus estatal), que establece:

"Disposición transitoria sexta. Aprobación do sistema de xestión do portelo único.

Co obxectivo de que a información administrativa no portelo único prevista no artigo 3 desta Lei sexa clara e inequívoca e estea actualizada, acordarase na Conferencia Sectorial de Administración Pública, previo informe da Comisión Nacional de Administración Local, o sistema de xestión do portelo único."

Esa é, por certo, a mesma Conferencia Sectorial á que o artigo 6 da Lei de Economía Sostible encomendou en 2011 acordar e impulsar os criterios para promover a aplicación dos principios de boa regulación. Claro que, xa se sabe, "*promover a aplicación*" equivale a miúdo a non aplicar, pura e simplemente.

O lóxico, o razoable, ata o recomendable, tería sido que a devandita Conferencia Sectorial de Administración Pública houbera traballado intensamente durante 2010 para articular o sistema de xestión do PUDS, sen que iso desmerecese a idoneidade de aprobar tamén un Real Decreto que dese suficiente entidade xurídico-vinculante á obriga formal de que todas as AA.PP. informasen, puntual e correctamente, ao xestor do PUDS, para que este estivese permanentemente actualizado, en tempo real, e fose mellorando paulatinamente os seus niveis de excelencia fronte aos PUR competidores doutros Estados da Unión. Porén, o lamentable, o inxustificable, o insólito, é que a referida Conferencia Sectorial de Administración Pública se reuniu 0 (cero) veces ao longo de 2010, precisamente o ano clave do despegue e o ano en que máis urxente era o esforzo racionalizador, para reducir de verdade e significativamente as cargas administrativas a unhas empresas asfixiadas en España pola

falta de crédito, unha España campioa absoluta de desemprego a nivel europeo. Como acredita oficialmente o Ministerio de Política Territorial¹⁶, nada se fixo durante 2010 en canto á gobernanza do PUDS, polo menos por parte do órgano colexiado ao que o lexislador español encomendou tan importante responsabilidade.

Agora non vale a pena lamentarse polo leite derramado. O que importa é facer as cousas mellor. Un inminente PUR competitivo, chámese nominalmente “*portelo único*” ou non, podería introducir información transcendente no que concirne á redución de cargas administrativas, máxime se incorporase información economicamente relevante como:

- Tempo medio de obtención de resposta administrativa, e non só o tempo máximo legal e as consecuencias xurídicas do silencio.
- Importe das taxas a pagar (chama poderosamente a atención que esta información brille pola súa ausencia na inmensa maioría dos trámites incluídos no PUDS española que levan asociada unha taxa).
- Informes económicos confeccionados *ex ante* durante a preparación de cada norma e memorias económicas de contraste, elaboradas *ex post*, tras cada exercicio de aplicación da norma xa en vigor.
- Información verificada e contrastada, volcada en español, sobre como regulan a mesma actividade outros Estados ou AA.PP. da Unión, o que sería de especial importancia para as CC.AA. que fagan fronteira con Portugal ou Francia.

Desta forma, aínda que o lexislador comunitario non o tivese pretendido, o PUR sería o complemento perfecto para atacar con contundencia as cargas administrativas economicamente irracionais, e para auxiliar aos redactores de borradores, anteproxectos e proxectos normativos. É o bo que ten ver mundo, aínda que sexa desde a pantalla do ordenador, e non limitarse a memorizar códigos e disposicións endogámicas. As taras da endogamia, é sabido, cúranse relacionándose fóra do pequeno reducto de costume. Así apréndense novas formas de organizarse e de facer as cousas, en vez de seguir a ruta por camiños estériles no económico.

Conclusión

A aquilatada avaliación económica dos proxectos normativos é moi necesaria para reducir as cargas administrativas e os seus parellos custos, que lastran a iniciativa empresarial. Nun tempo no que o acceso ao crédito bancario resulta difícil e no que a competencia internacional non mingua, tentar reducir eses custos é unha das poucas pancas autónomas ao alcance das AA.PP. para reactivar o emprego. Por conseguinte, a xeneralización da devandita avaliación é urxente e imprescindible, debendo converterse no piar central dunha nova cultura de técnica normativa e de xestión administrativa.

Porén, as ferramentas de avaliación económica *ex ante* aínda han de ser perfeccionadas e, en todo caso, ao operar sobre factores que a miúdo dependen da vontade dos operadores económicos, sempre han de someter os seus resultados ao contraste empírico *ex post*, para

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

efectuar as correccións precisas na loita contra a expansión irracional dos custos artificialmente inducidos a emprendedores, empresarios e profesionais.

Neste ámbito, o “*portelo único*” da Directiva Servizos (PUDS) debe reinventarse como un “*punto único de resposta*” (PUR) ao servizo dos operadores económicos, tanto desde a vertente da oferta como desde o da demanda. A súa transformación permitiría, ademais, que os redactores de proxectos normativos tivesen ao seu alcance un instrumento de extraordinaria utilidade, dado que non hai ningún redactor omnisciente. O PUR permitiría non só detectar mellor todos os requisitos e cargas que conflúen nunha actividade produtiva ou de servizos, sinón que tamén facilitaría a comparación con outras solucións a considerar, máxime se se convertiron en boas prácticas xa asentadas noutras AA.PP. europeas.

Desde esta perspectiva, dada a súa situación estrutural —escaso tecido propio en sectores con longo percorrido de valor, como a biotecnoloxía, a industria farmacéutica, novos materiais, maquinaria de precisión...— e o seu reflexo no emprego —gran destrución de postos de traballo por décima de caída do PIB—, **España non pode conformarse con ser un país que se limite a facer o mesmo que os demais en canto ao despregamento do PUDS. Debe facelo moito mellor, construíndo un PUR que supere os mínimos esixidos pola DS**, ideado para detectar as cargas administrativas ineficientes e os seus custos, ademais de servir para informar integramente e tramitar na súa totalidade canto precisen os emprendedores, empresarios e profesionais para arrincar, ampliar ou reorientar os seus negocios, sen que iso merme a seguridade xurídica nin lesione os dereitos de usuarios e consumidores, igualmente amparados pola DS.

Esta tarefa non é responsabilidade de programadores informáticos. Éo, primordialmente, de economistas e xuristas das AA.PP., traballando en sintonía coas entidades sectoriais que aglutinen aos operadores privados, e tentando non facer todo á vez, senón **comezando polos modelos de negocio máis usuais, segundo os datos da Axencia Tributaria**. Conforme se avance na busca de solucións alternativas para reducir as cargas que pesan sobre eses negocios, tamén será máis sinxelo atopar adaptacións útiles para os negocios máis inusuais e paracos desexables novos negocios, que deben xurdir constantemente nunha economía madura e en permanente evolución.

A diferenza do que sucede noutros ámbitos, fóra do alcance dos poderes públicos nacionais, neste, no que atinxe a mellorar a regulación, facéndoa de forma máis intelixente, querer si é poder.

