

# Revista econòmica

Núm. 72

DE CATALUNYA



Europa: crisi  
en la integració  
o integració  
en la crisi?

Impacte  
econòmic d'una  
reducció dels  
fluxos comercials  
entre Catalunya  
i Espanya

Regulació i  
competència



**15** Presentació

**17** **Revista d'Economia**  
L'Arcàdia feliç. Fomentar l'ocupació,  
el creixement i la inversió  
**Anton Gasol**

**29** L'impacte econòmic d'una reducció  
dels fluxos comercials entre Catalunya  
i la resta de l'Estat  
**Xavier Cuadras Morató i Modest Guinjoan**

**41** Europa: crisi en la integració  
o integració en la crisi?  
**David Vegara**

**51** **Dossier**  
Regulació i competència

**52** Introducció  
**Martí Parellada i Antoni Garrido**

**54** La regulació dels mercats elèctric  
i gasista: situació i reptes de futur  
**Joan Batalla, Maria Teresa Costa-Campi  
i Xavier Massa**

**65** Avenços en la consolidació d'un mercat  
europeu de serveis digitals integrats  
**Íñigo Herguera**

**74** Les agències de regulació  
a l'Europa del segle XXI  
**Francesc Trillas**

**80** La regulació bancària a la zona euro  
**Antoni Garrido**

**88** Mercat de valors: marc regulador i reptes de futur  
**Oriol Amat**

**95** La regulació del mercat assegurador  
**Montserrat Guillén**

**103** Actualitat del dret de la competència  
**Amadeo Petitbò**

**115** Les ciutats i les pulsions restrictives de  
la competència en la prestació de serveis  
**Valeria Bernardo, Joan Ramon Borrell  
i Jordi Perdiguero**

**125** **Crítica de Llibres**  
*La extensión de la desigualdad.  
Austeridad y estancamiento*  
**Ferran Navinés**

**128** *Tréboles de cuatro hojas*  
**Jacint Ros Hombravella**



Una cosa és dir que treballem en PRO dels professionals.  
Una altra és fer-ho:

# Compte Expansió PRO.

## T'abonem el 10% de la teva quota de col·legiat\*.

0

comissions  
d'administració i  
manteniment.\*\*

+ 3%

de devolució dels teus rebuts  
domèstics principals.\*\*\*

+ Gratis

la targeta de crèdit i de dèbit per  
titular i autoritzat.

+

Més de

2.300

oficines al teu servei.

Truca'ns al **902 383 666**, identifica't com a membre del teu col·lectiu, organitzem una reunió i comencem a treballar.

[sabadellprofessional.com](http://sabadellprofessional.com)

El Compte Expansió PRO requereix la domiciliació d'una nòmina, pensió o ingrés regular mensual per un import mínim de 700 euros. S'exclouen els ingressos que provenen de comptes oberts al grup Banc Sabadell a nom del mateix titular. Si tens entre 18 i 25 anys, no cal domiciliar cap ingrés periòdic.

\* Fins a un màxim de 100 euros anuals per compte, amb la quota domiciliada. L'abonament es farà durant el mes de gener de l'any següent.

\*\* TAE 0%

\*\*\* Llum, gas, telèfon, mòbil i Internet, fins a un màxim de 20 euros mensuals), any rere any.

Pot fer extensiva aquesta oferta als seus empleats i familiars de primer grau.



Captura el codi QR i  
coneix la nostra news  
'Professional Informa'

Ser on siguis





## Assegurança de vida risc col·lectiva del Col·legi d'Economistes de Catalunya

Instrument idoni per assegurar el seu futur i el de la seva família, cobrint un capital per al cas de defunció o invalidesa.

Assegurances de disseny per als col·legiats del Col·legi d'Economistes de Catalunya. També es poden beneficiar d'aquesta assegurança els seus familiars i col·laboradors.

- 1 Definició:**  
Assegurança de vida per la qual els beneficiaris de l'assegurat rebran el pagament d'un capital garantit en cas de mort o incapacitat permanent absoluta.
- 2 Característiques i durada de l'assegurança:**  
La prima està en funció de l'edat de l'assegurat, raó per la qual augmenta cada anualitat.  
La durada és anual, i es renova automàticament cada anualitat fins als 75 anys.  
Pot modificar anualment el capital assegurat.  
Els augmentos de capitals estan subjectes a les condicions d'adhesió de la pòlissa.
- 3 A qui s'adreça l'assegurança de vida col·lectiva:**  
Als economistes i als seus familiars i col·laboradors, amb edats compreses entre els 16 i els 75 anys.
- 4 Cobertures:**  
Obligatòria: Defunció.  
Complementària: Invalidesa absoluta i permanent.  
  
Aquesta assegurança es pot combinar amb l'*Assegurança col·lectiva d'accidents del Col·legi d'Economistes* amb les cobertures de:
  - Mort.
  - Invalidesa total i parcial per accident.
  - Reemborsament de despeses mèdiques per accidents.
- 5 Què percebrà el beneficiari en el moment que es produeixi una contingència?**  
El capital assegurat especificat en les condicions particulars per a cadascuna de les cobertures contractades.
- 6 Forma de cobrament de la garantia contractada:**  
Capital.
- 7 Capital assegurat màxim:**  
El límit màxim és de 600.000 €. De 70 a 75 anys, el límit assegurat és de 60.000 €.
- 8 Condicions d'adhesió:**  
Per donar-se d'alta és necessari emplenar el butlletí d'adhesió amb el qüestionari de salut. Fins a un capital de 200.000 € no cal reconeixement mèdic.
- 9 Pòlissa amb participació en beneficis:**  
Assegurança amb participació en beneficis en funció de la sinistralitat del col·lectiu.
- 10 Forma de pagament:**  
Domiciliació bancària. Fraccionament trimestral o semestral sempre que el rebut sigui superior a 150 €.
- 11 Informació i altres serveis a clients:**  
Tots els assegurats disposaran d'un certificat d'adhesió amb la informació sobre capitals, garanties i beneficiaris.
- 12 Dades necessàries per a la valoració del risc:**  
És necessari emplenar el butlletí d'adhesió i el qüestionari de salut per a capitals fins a 200.000 €. Per a capitals superiors s'haurà de passar reconeixement mèdic.
- 13 Com es pot contractar l'assegurança?**  
L'interessat ha d'enviar la documentació següent:
  - Butlletí d'adhesió.
  - Còpia del DNI.





ÉS INSPIRADORA



ÉS CONTAGIOSA



ÉS REVELADORA

L'ENERGIA ÉS EL QUE TU  
FAS AMB ELLA

A ENDESA UTILITZEM LA NOSTRA INNOVANT  
PER FER-TE LA VIDA MÉS FÀCIL

ONE - INFOENERGIA - MOBILITAT ELÈCTRICA  
TELEGESTIÓ - CIUTATS INTEL·LIGENTS

CREIEM EN L'ENERGIA D'AQUEST PAÍS



[endesa.com](http://endesa.com)





# ¿Cómo ayuda a su negocio Office 365?



Office 365 le ofrece un nivel de productividad completamente nuevo, con acceso a sus aplicaciones de Office en local o en la nube desde cualquier dispositivo. Además, dispone de almacenamiento seguro en la nube, videoconferencias, correo electrónico y red social corporativa. Todo ello pagando por uso y con la seguridad de que cumple la normativa española en materia de LOPD.

## Razones para usarlo:

### 1. Ya lo conoce, pero es aún mejor

Disponga siempre de las últimas capacidades de Word, Excel, PowerPoint, OneNote, Outlook y muchas otras herramientas siempre actualizadas en todos sus dispositivos.

### 2. Adelante trabajo en cualquier lugar

Tanto si trabaja con conexión como sin ella, delante de su escritorio o en sus desplazamientos, siempre podrá acceder a sus documentos y podrá editarlos y compartirlos con quien necesite de forma segura.

### 3. Más valor por su dinero

Gasto deducible, menores costes en sus herramientas de informática. Flexibilidad para agregar usuarios y servicios cuando sea preciso. Todo ello se suma al retorno de la inversión que necesita para tener éxito.

|                                     | Versiones en línea de Office con correo electrónico | Incluye todos los programas de escritorio de Office | Incluye todos los programas de escritorio de Office y correo electrónico |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Elija el mejor Plan para su empresa | Office 365 Empresa Essentials                       | Office 365 Empresa                                  | Office 365 Empresa Premium                                               |
| Pague solo por uso                  | 4,20€ usuario/mes                                   | 8,80€ usuario/mes                                   | 9,60€ usuario/mes                                                        |

Más información en: <http://aka.ms/nuevooffice365>







**miravé**  
CLÍNICA DENTAL

## DEIXA QUE ET RECORDIN PEL TEU SOMRIURE

Més de 50 anys de  
prestigi a Barcelona

### Promoció especial

per al Col·legi d'Economistes de Catalunya i familiars directes

#### Serveis Gratuïts

- Visita (consulta i revisió)
- Ortodòncia (1a visita)
- Visita pròtesi
- Fluoració (infantil i adults)
- Radiografies intraorals
- Extracció de punts de sutura

#### Serveis per tan sols 20 €

- Extracció dental simple
- Visita d'urgències de dia
- Ortopantomografia
- Higiene dental
- Ensenyament d'Higiene Oral

#### Fins al 25% de dte.

- En la resta de tractaments en qualsevol especialitat

**Miravé Travessera** - Trav. de Gràcia, 71 baixos  
**Miravé Tuset** - Tuset, 36, baixos  
08006 Barcelona - **Tel. 93 217 68 89**

**www.clinicamirave.es**

 Troba'ns a Facebook  
 @clinicamirave



PARTE DE **Bupa**

SANITAS PROFESIONALES

# LA NOSTRA ASSEGURANÇA MÉS COMPLERTA PER A PROFESSIONALS COM TU

**OFERTA ESPECIAL PER AL  
COL·LEGI D'ECONOMISTES  
DE CATALUNYA**

**SANITAS PROFESIONALES**

Prima per persona i mes des de **39,70€<sup>1</sup>**

**SENSE COPAGAMENTS**

**COMPLEMENT DE FARMÀCIA INCLÒS<sup>2</sup>**

Núm. de pòlissa: 81608207. Dpto 4

**PER A MÉS INFORMACIÓ I CONTRACTACIÓ:**

**PEDRO BOFIAS ALEDO**

☎ 653 102 586

@ pbofias@sanitas.es

1. Prima corresponent al tram de 3-24 anys. Primes per persona i mes per a altes de noves pòlisses amb data d'efecte fins a l'01/11/2016 sobre la qual s'aplicarà el recàrrec del Consorci de Compensació d'Assegurances: 0,15 % de la prima neta. Edat màxima de contractació: 75 anys i sense límit d'edat de permanència.

2. Reemborsament del 50% de cada factura fins a un límit de 200 € per client/anualitat.



# V\_A\_T\_J\_R

**Caixafu[Tu]r**



## ***En el futur, que no et falti res***

Si hi ha res que no pot faltar el dia que et jubilis són il·lusions per complir. Tampoc no hi poden faltar llocs per descobrir, ni reptes per assolir. I encara que et sembli que et falta molt per jubilar-te, el temps passa més de pressa del que t'imagines. Per això, comença a planificar-te avui la jubilació amb **Caixafutur**, perquè el dia de demà puguis gaudir de tot, sense que et falti res.

## ***Experts en la teva jubilació***

NRI: 1314-2015/09681. [www.CaixaBank.cat](http://www.CaixaBank.cat)



Patrocinador de  
l'Equip Olímpic



Millor Banc  
d'Espanya 2015



Banc amb l'Esperit més  
Innovador del Món 2014  
Millor Innovació en  
Productes i Serveis  
2013 i 2014



Certificat Europeu  
de Màxima Excel·lència  
en la Gestió



Per adaptar-te  
a la velocitat dels canvis,  
ignora les velles limitacions.

Sent el poder de les nostres  
solucions ERP, dissenyades  
per ajustar-se a la forma de  
treballar de la teva oficina.

**Unit4.** In business for people.

# TU MARQUES LES REGLES

# Gaudeix de l'efecte **Movistar Fibra Òptica**



## **Màxima velocitat**

Per descarregar, per compartir, per carregar continguts...



## **Jocs online**

Amb el millor ping del mercat.



## **Simultaneïtat**

Connecta tants dispositius com vulguis sense perdre qualitat.



## **Alta definició**

Gaudeix de la teva televisió en HD.



# Fibra





# PRESENTACIÓ

**L**a secció *Revista d'Economia* que obre el número 72 està integrada en aquesta ocasió per tres articles. Anton Gasol analitza l'anomenat Pla Juncker, és a dir "l'ofensiva inversora" que la Comissió Europea vol desplegar al llarg del trienni 2015-2018 per fomentar el creixement i, per tant, l'ocupació. I ho fa de manera exhaustiva, ja que n'estudia els objectius, el funcionament, el finançament, el sistema de presa de decisions i el marc normatiu. Valora, també, els primers projectes finançats pel Fons Europeu d'Inversions Estratègiques.

Xavier Cuadras i Modest Guinjoan analitzen un dels aspectes que acostumen a centrar el debat quan es parla dels costos i els beneficis econòmics de la independència de Catalunya, i que no és altre que les conseqüències que podria tenir per a l'economia catalana malmetre les relacions comercials amb Espanya. La principal conclusió del seu treball és que l'economia catalana ha continuat reduint la seva dependència del mercat espanyol, raó per la qual seria cada cop menys vulnerable a una hipotètica reducció dels intercanvis comercials amb Espanya.

David Vegara fa un repàs de les noves institucions econòmiques a la UE i a la zona euro. La seva tesi principal és que, enmig d'una situació en què el concepte "Europa" com a projecte polític d'integració econòmica semblava cotitzar a la baixa, el conjunt de respostes que s'han anat configurant

en l'àmbit de la governança econòmica de la UE i de l'àrea de l'euro han estat, paradoxalment, "més Europa", més integració, més passos que ens acosten a un objectiu que semblava perdut o oblidat d'una Europa més federal, d'una Europa on els llaços són cada dia més estrets i en què les passes fetes fan cada dia més difícil tornar enrere. Això no vol dir que el conjunt de decisions preses hagi respost a un disseny conscient, consistent i predeterminat de l'Europa que es vol a llarg termini. Al contrari, en la majoria dels casos les respostes han estat determinades per la urgència imposada per certs esdeveniments, més que no pas en l'avenç passa a passa, organitzat i conscient, cap a un suposat objectiu predeterminat o ideal comú.

Coordinat pels professors Martí Parellada i Antoni Garrido, i redactat per reconeguts experts en la matèria, el dossier central de la *REC* analitza el binomi regulació i competència. El punt de partida no és cap altre que el principi clàssic de l'economia tradicional del benestar, que postula l'existència d'una sèrie d'imperficcions dels mercats (com les externalitats o el poder de mercat) que fan que aquests, en alguns casos, no puguin garantir l'eficiència. Això permet pensar en la potencialitat d'una intervenció pública per millorar les prestacions dels mercats; i una forma d'intervenció és la regulació (la fixació de regles, ja sigui en els preus o ja sigui en altres dimensions).

Tanca el número l'habitual espai *Crítica de Llibres*, on es comenten els llibres *La extensión de la desigualdad. Austeridad y estancamiento*, de Carles Manera, i *Tréboles de cuatro hojas*, d'Àngel Pes. ■



# L'ARCÀDIA FELIÇ

## FOMENTAR L'OCUPACIÓ, EL CREIXEMENT I LA INVERSIÓ

**Anton Gasol**

Doctor en Economia i Empresa

*[...] Ja és hora de tornar a posar la flor de l'esperança al centre del jardí europeu.*

Jacques Delors

**I**nversió, creixement i ocupació constitueixen una tríada d'elements vinculats entre ells. És la conjunció de tres coses o, el que seria l'equivalent, la conjunció de dues d'elles, "inversió i creixement", per donar lloc a una tercera, distinta de les dues primeres: l'ocupació. I així aconseguir l'Arcàdia feliç: la llegendària i utòpica Arcàdia de Virgili, aquella regió del Peloponès que va ressorgir en el Renaixement, concebuda com un lloc on l'abundància i la felicitat regnaven, creant un microunivers de perfecta harmonia.

### **Crisi i desigualtat**

La crisi iniciada el 2007 ha provocat una destrucció d'ocupació sense precedents en mig segle. En conjunt, els EUA, la Unió Europea i el Japó han perdut 24,6 milions de llocs de treball i actualment ronden els 500 milions de persones ocupades. Als Estats Units, origen de la catàstrofe financera, la crisi va destruir 9,4 milions de llocs de treball –el 7% de la població ocupada–, però ja en porta recuperats 9,7 milions, fins situar l'atur per sota del 6%, gràcies a polítiques conduents a la depreciaió del dòlar, a l'augment de la inversió pública i a l'expansió monetària, que han propiciat el creixement més gran de l'ocupació en una dècada i mitja. La Unió

Europea, amb 10,8 milions de llocs de treball destruïts, només n'ha recuperat 5,9 i a la zona euro la proporció és encara més alarmant: 8,2 milions de llocs de treball destruïts. Dels quals, a la fi del 2014, només se n'havien recuperat 2,9 milions. La recuperació de l'ocupació és desigual: el Regne Unit i Alemanya superen el nivell d'ocupació que tenien el 2007, Espanya està en el nivell del 85% i Grècia, en el 77%.

Les respostes a la crisi han estat dispars; en general, en els països europeus amb crisis internes causades per esclats de bombolles, es va imposar un entorn restrictiu, marcat per l'austeritat pressupostària i la feblesa de la intervenció monetària fins que el Banc Central Europeu (BCE) va agafar el toro per les banyes. Tot i així, les diferències institucionals de les polítiques laborals fan que els nivells d'ocupació siguin diferents. Mentre que, en determinades economies (anglosaxones), els ajustos salarials i els acomiadaments han actuat ràpidament i, juntament amb això, també la resposta a un augment de la demanda; en d'altres, com Alemanya, l'ajust ha vingut per la reducció de jornada en els moments de baixa activitat i la compensació de la pèrdua salarial amb subsidis; i en aquelles economies amb més rigideses, l'ajust no ha vingut per la quantitat d'hores treballades sinó per la via de la quantitat de treballadors temporals, amb la qual cosa s'ha augmentat moltíssim la desocupació en situacions recessives. A pesar de tenir unes realitats tan diverses, una nova "normalitat" pren cos, fins i tot als països amb baix nivell d'atur: s'aprecia que els salaris creixen menys que la productivitat. Es tracta d'un



fenomen generalitzat que contribueix a l'augment de la desigualtat. Un gran desafiament per a les societats occidentals.

El 2013, quan Thomas Piketty va publicar *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, la seva obra original en francès, just quan es començava a entreveure el final de la crisi, va ser quan les dades posades en relleu per Piketty reflectien uns nivells de desigualtat de rendes entre els països més desenvolupats que no s'havien vist des de la Primera Guerra Mundial. El cert és que no són poques les veus que vénen denunciant les conseqüències que aquesta creixent disparitat de rendes té per al futur de les economies de les societats desenvolupades i les emergides. L'augment desproporcionat de la desigualtat de rendes dels últims anys no està justificat ni en termes d'eficiència, ni de productivitat, ni de benestar. Contràriament, l'alarmant augment de la desigualtat camina paral·lel a una extensió de la precarietat laboral, a la inseguretat en la percepció d'ingressos i al deteriorament, cada vegada més generalitzat, de les condicions de vida. És per això que ens trobem davant d'un problema d'equitat, més que no pas de desigualtat.

### Unió Europea: "trio d'asos"

Des de l'1 de novembre de 2014, la Unió Europea (UE) compta amb un flamant "trio d'asos": un president del Consell Europeu experimentat, Donald Tusk, exprimer ministre de Polònia; una alta representant per a Assumptes Exteriors i Política de Seguretat, Federica Mogherini, política i politòloga italiana, criticada per la seva inexperiència, però que demostra certa docilitat, i, sobretot, un president de la Comissió, el veterà polític conservador luxemburguès Jean-Claude Juncker, que ha promès trencar tant amb el seu mateix passat com amb el passat de la institució que presideix.

La Comissió està formada pel Col·legi de Comissaris dels 28 Estats membres, inclosos el president i els vicepresidents. Els comissaris, un per cada país de la UE, aporten lideratge polític a la Comissió durant el seu mandat de cinc anys. El president assigna a cada comissari la responsabilitat d'àrees de política específiques.

En el disseny del nou executiu comunitari, Juncker ha prioritzat l'experiència política i de gestió sobre el pes dels Estats membres. En el nou equip, destaquen set vicepresidents procedents de països mitjans o petits, però que –si més no, en teoria– portaran prou galons per tutelar les grans línies polítiques de la principal institució europea. Però aquesta era i continua sent una crisi bancària; era i és una crisi econòmica.

***A conseqüència de la crisi, econòmica i financera, el nivell d'inversió a la UE ha disminuït significativament, des del seu màxim el 2007, al voltant d'un 15%***

ca. Així que, al capdavant de les àrees bancària i econòmica, hi ha dos dels tres grans països del continent: el Regne Unit –i la seva inevitable City– vetllant per l'estabilitat financera, a través del conservador lord Jonathan Hill, i, sobretot, del socialista francès Pierre Moscovici al capdavant dels assumptes econòmics, per posar lletra a la nova música d'estímuls i flexibilitat que ha de combinar amb la vella i gastada cançó de les reformes i l'austeritat.

### Les prioritats de la nova Comissió:

#### **"un nou començament per a Europa"**

El document base sobre el qual el nou president de la Comissió assenta els fonaments del seu mandat porta per títol un anunci grandiloqüent: *Un nou començament per a Europa*, un pla d'acció de deu capítols que Jean Claude Juncker va presentar com a guió del seu executiu. Primer, un nou impuls per a l'ocupació, el creixement i la inversió. Segon, un mercat únic digital connectat. Tercer, una unió de l'energia resistent, amb una política en matèria de canvi climàtic que miri cap al futur. Quart, un mercat interior més just i més profund amb una base industrial enfortida. Cinquè, una unió econòmica i monetària més justa i més profunda. Sisè, un acord de lliure comerç raonable i equilibrat amb els Estats Units d'Amèrica. Setè, un espai de justícia i drets fonamentals basat en la confiança mútua. Vuitè, una aproximació a una nova política sobre migració. Novè, esdevenir un actor més potent en l'escenari mundial. Desè, una Unió de canvi democràtic.

Aquestes prioritats reposen clarament sobre dos eixos ben definits com són l'economia i la política exterior, precisament les dues vessants que més crítiques han rebut. També en l'àmbit econòmic s'inscriu la creació d'una veritable unió econòmica i monetària (bancària i fiscal), no tant pel que fa a tornar a la senda del creixement, sinó, sobretot, per evitar que una nova crisi, de dimensions encara incalculables, però d'efecte sistèmic, torni a posar en entredit la mateixa existència de la Unió. Europa ha perdut el lideratge en l'evolució de la indústria a escala mundial. Després d'un volum ingent de literatura sobre el

tema, el debat polític menciona de manera constant la urgència d'impulsar un renaixement industrial que mantingui llocs de treball i generi creixement econòmic, especialment en sectors com l'automoció, l'aeronàutica, les enginyeries, el sector espacial, químic i farmacèutic. Tot i que no sigui realista propiciar una nova Revolució Industrial a l'antiga, ni tampoc una reindustrialització de gran calat, la Unió Europea avui espera que la indústria creixi 4 punts en el PIB europeu, d'aquí al 2020, encara que mantenir una indústria moderna i competitiva a Europa en l'era de la deslocalització es faci molt complicat.

Els governs s'esforcen a oferir incentius a les firmes perquè no tanquin les plantes en els seus territoris, mentre que les empreses acusen els efectes de complexos entorns reguladors i de sistemes educatius que no sempre preparen com caldria els treballadors que elles necessiten. Avui, el sector industrial representa a Europa menys del 16% del pes del PIB; l'objectiu és elevar-lo fins al 20% en els pròxims quatre anys mitjançant la promoció de polítiques i programes.

### **L'Arcàdia feliç: fomentar l'ocupació, el creixement i la inversió**

La meua primera prioritat com a president de la Comissió, deia Jean-Claude Juncker en el seu discurs de candidat al càrrec de president de la Comissió Europea, serà reforçar la competitivitat d'Europa i estimular la inversió amb vista a crear ocupació: "L'ocupació, el creixement i la inversió només tornaran a Europa si creem un marc normatiu adequat i fomentem un clima d'esperit empresarial i de creació d'ocupació. No hem d'encotillar la innovació ni la competitivitat amb reglamentacions massa prescriptives i detallades, especialment pel que fa a les petites i mitjanes empreses (les pimes). Les pimes són la columna vertebral de la nostra economia, ja que suposen més del 85% dels nous llocs de treball d'Europa, i les hem d'alliberar de normatives feixugues".

A final de novembre del 2014, la Comissió Europea (CE) adreça una comunicació a les principals instàncies europees per establir un pla d'inversions per a Europa: "Europa necessita amb urgència un pla d'inversions. A conseqüència de la crisi econòmica i financera, el nivell d'inversió a la UE ha disminuït significativament, des del seu nivell màxim el 2007, al voltant d'un 15%; en alguns Estats membres aquesta caiguda ha estat encara més dramàtica: Itàlia (-25%), Portugal (-36%), Espanya (-38%), Irlanda (-39%) i Grècia (-64%). Aquest nivell se situa molt per sota de la seva tendència històrica. I, per als pròxims

anys, només se'n preveu un repunt parcial. Com a resultat de tot això, la recuperació econòmica, la creació d'ocupació, el creixement a llarg termini i la competitivitat se'n ressenten".

En comparació amb els màxims del 2007, les inversions han disminuït uns 430.000 milions d'euros. Cinc Estats membres (França, el Regne Unit, Grècia, Itàlia i Espanya) representen el 75% de la disminució, a causa de la dimensió de les seves economies, per la magnitud de la caiguda per les dues coses alhora. El 2013 les inversions van representar el 19,3% del PIB, uns 2 punts percentuals per sota de la mitjana a llarg termini (sense comptar-hi els anys d'expansió o de contracció extremes). Per tant, els nivells actuals d'inversió de la Unió Europea estan entre 230.000 i 370.000 milions d'euros per sota de la tendència històrica. La reducció de les inversions representa la major part de la caiguda del PIB, entre el 2007 i el 2013. Per mantenir-se al ritme marcat pels Estats Units, entre el 2012 i el 2013, la Unió Europea hauria d'haver invertit un import addicional de 540.000 milions d'euros. El motiu principal de la persistent debilitat de les inversions és l'escassa confiança dels inversors. I aquesta incertesa es deu a les baixes expectatives quant a la demanda de béns i serveis, així com a la fragmentació dels mercats financers i a la falta de suficient capacitat d'absorció de riscos per catalitzar les inversions.

El Pla d'inversions no vol ser una mesura puntual, sinó que pretén ser una *ofensiva inversora* que s'anirà desplegant al llarg dels tres anys (2015-2018). En paraules de la Comissió, el Pla neix amb la vocació de modificar radicalment les polítiques públiques i els instruments de finançament que sustenten la inversió a Europa, per tal d'aconseguir el més gran rendiment social i econòmic de cada euro gastat. El Pla d'inversions té tres objectius: 1) mobilitzar el finançament de les inversions sense crear més deute públic; 2) donar suport a projectes i inversions en àmbits clau com infraestructures, educació, recerca i innovació, i 3) suprimir les barreres sectorials específiques, així com les financeres i d'altres tipus, a la inversió. Segons les estimacions de la Comissió Europea, el Pla d'inversions té potencial per afegir entre 330.000 i 410.000 milions d'euros al PIB de la UE i crear d'1 a 1,3 milions de llocs de treball en els tres anys que van del 2015 al 2017.

### **Com funcionarà el Fons en la pràctica?**

La Comissió i el BEI (Banc Europeu d'Inversions) han acordat crear el Fons en el si del BEI en forma de fons fiduciari específic. Així se n'assegurarà la ràpida creació i el Fons es benefici-

| FEIE                                       | Capacitat d'absorció de risc | Multiplicador (mitjana) | Inversió en l'economia real |
|--------------------------------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Inversions a llarg termini                 | 16.000 milions               | 15                      | 240.000 milions             |
| Pimes i empreses de mitjana capitalització | 5.000 milions                |                         | 75.000 milions              |
| Total                                      | 21.000 milions               |                         | 315.000 milions             |

arà del finançament i els coneixements tècnics en activitats de préstec i gestió del risc de les estructures existents del BEI. En comparació amb les estructures existents, el Fons tindrà un perfil de risc diferent, oferirà fonts addicionals de finançament i se centrarà en projectes que assegurin un valor social i econòmic més alt, més enllà dels projectes finançats actualment a través del BEI o dels programes existents de la UE.

El Fons proporcionarà protecció parcial del risc (protecció enfront de les primeres pèrdues) al Grup BEI. Aquesta protecció del risc permetrà al BEI oferir productes que absorbeixen més risc que els seus productes tradicionals. Com a resultat, projectes d'alt valor afegit però amb un risc més elevat, que actualment no aconsegueixen atreure finançament, es convertiran en projectes aptes per a la inversió. Una part de la capacitat de risc del fons pot utilitzar-se també de manera conjunta amb els bancs nacionals de foment.

Per a la creació del FEIE, es constituirà una garantia de 16.000 milions d'euros amb càrrec al pressupost de la UE que s'ha d'ingressar al Fons. El BEI hi comprometrà 5.000 milions d'euros. Així, doncs, el Fons començarà el seu camí amb una capacitat d'intervenció important (21.000 milions d'euros), però també serà capaç d'expandir les seves activitats amb el temps. Els Estats membres, directament o a través dels seus bancs nacionals de foment, tindran l'oportunitat de contribuir al Fons amb capital i garanties.

La garantia o aval de la UE tindrà el suport dels fons de la UE existents, procedents de la reserva general del pressupost de la UE (3.000 milions d'euros), el mecanisme Connectar Europa (2.800 milions d'euros) i el programa Horitzó 2020 (2.200 milions d'euros), que ascendeixen a un import total de 8.000 milions d'euros.

### D'on vindran els diners?

Creat el Fons amb una contribució inicial de 21.000 milions d'euros a escala de la UE, el Fons té el potencial de generar

almenys 315.000 milions d'euros de finançament total durant el període 2015-2017. D'aquests, aproximadament 240.000 milions d'euros es destinaran a inversions estratègiques a llarg termini i 75.000 milions d'euros, a les pimes i a les empreses de mitjana capitalització. L'impacte serà sens dubte més gran a mesura que s'hi vagin sumant els Estats membres i els bancs nacionals de foment.

Finalment, el Pla ve a afegir-se a les mesures i instruments existents que ja s'estan aplicant, com els Fons Estructurals i d'Inversió Europeus (uns 600.000 milions d'euros durant el període 2014-2020, inclòs el cofinançament), que estan disponibles a escala nacional i regional.

### Què és l'efecte multiplicador?

L'efecte multiplicador és la ràtio entre el volum financer total dels projectes generats com a resultat de la intervenció del Fons i els diners públics inicials mobilitzats per crear aquest Fons. En el cas del FEIE, això significa que una petita proporció de fons públics utilitzats com a capacitat d'absorció de riscos farà possible una proporció molt més gran de finançament privat destinada a ser invertida en projectes que d'una altra manera no s'haurien finançat.

En qualsevol projecte d'inversió o activitat financera, les possibles pèrdues es distribueixen normalment en un determinat ordre predefinit entre els inversors: els primers a absorbir pèrdues són els propietaris del capital (els accionistes); després, els titulars de deute subordinat i, únicament si encara queden pèrdues per absorbir, els titulars de deute preferent (senior). Això implica que, com més espessa sigui la capa de protecció abans que els titulars de deute preferent es vegin afectats, més probable serà que els inversors estiguin disposats a invertir.

La important garantia que ofereix el pressupost de la UE permetrà al FEIE invertir en els trams menys segurs dels projectes (capital ordinari i deute subordinat). D'aquesta manera, el FEIE farà que sigui molt més fàcil atraure inversors privats a un pro-



*L'efecte multiplicador consisteix en què, per cada euro del FEIE, el BEI n'inverteix 3 i els inversors privats 5 d'addicionals, de manera que 1 euro inicial es multiplica per 15*

jecte o una activitat, ja que aquests inversors privats invertirien en els trams financers més protegits, els anomenats trams preferents (sènior).

### Com s'obté l'efecte multiplicador d'1:15?

#### Serà el conte de la lletera?

L'efecte multiplicador de l'FEIE vol dir que, per cada euro inicial de diners públics en el Fons, el BEI podria prestar 3 euros a un determinat projecte en forma de deute subordinat. Com que així s'elimina gran part del risc d'inversió en aquest projecte específic, cal esperar que els inversors privats inverteixin 5 euros en els trams més segurs, preferents (sènior), del mateix projecte. D'aquesta manera, 1 euro inicial del FEIE dóna lloc a una inversió de 3 per part del BEI i els inversors privats n'inverteixen 5 d'addicionals, de manera que: 1 € FEIE => 3 € BEI => 5 € INVERSORS PRIVATS =  $1 \times 3 \times 5 = 15$  €, és a dir, que s'obté en total un efecte multiplicador d'1:15.

Diu la Comissió que aquest efecte multiplicador 1:15 és una mitjana prudent, basada en l'experiència històrica dels programes de la UE i del BEI.

Com a referència, l'ampliació de capital del BEI el 2013 va tenir un efecte multiplicador estimat d'1:18. De la mateixa manera, en el marc de l'actual instrument de garantia de préstecs del programa COSME, 1.000 milions d'euros de finançament tenen com a resultat que es posin a disposició de les pimes almenys 20.000 milions d'euros de finançament com a mitjana, el que equival a un efecte multiplicador d'1:20.

### Què farà el Fons exactament?

#### Quins projectes finançarà?

El finançament es canalitzarà cap a projectes viables, amb un valor afegit real per a l'economia social de mercat europea. Això inclou en particular, però no exclusivament:

1. Infraestructures estratègiques (inversions en infraestructures digitals i energètiques d'acord amb les polítiques de la UE).

2. Infraestructures de transport a centres industrials, educació, recerca i innovació.

3. Inversions per impulsar l'ocupació, en particular a través del finançament de pimes i de mesures per fomentar l'ocupació dels joves. Els 22 milions de pimes de la UE són l'espina dorsal de la seva economia. El creixement i la recuperació comencen amb les nostres pimes. Ara bé, no hem d'oblidar un altre segment de l'economia de la UE que de vegades troba dificultats per accedir al finançament: les empreses de mitjana capitalització.

4. Poden sol·licitar el finançament del FEIE: entitats de totes les grandàries, incloses les empreses de serveis públics, entitats amb finalitats especials o empreses promotores de projectes; petites i mitjanes empreses (amb un màxim de 250 empleats) i empreses de mitjana capitalització (amb un màxim de 3.000 empleats); entitats del sector públic (excepte els mateixos Estats membres); bancs nacionals de promoció o altres bancs d'intermediació de préstecs; fons i qualsevol altra forma d'instruments d'inversió col·lectiva, plataformes d'inversió específiques.

En general, hi ha dues maneres de sol·licitar el finançament del FEIE. En primer lloc, qualsevol promotor de projectes pot posar-se en contacte directament i en tot moment amb el BEI i presentar la seva proposta seguint el procediment habitual de sol·licitud a través de la finestra d'inversions estratègiques del lloc web del BEI. Els governs dels Estats membres

| Euro inicial protecció FEIE (1) | Aportació del BEI (2) | Efecte multiplicador BEI (3) | Euro deute subordinat (4) | Euros inversió total (5) | Efecte multiplicador total (6) = (5) * (3) |
|---------------------------------|-----------------------|------------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|
| 1                               | 3                     | 3                            | 1                         | 5                        | 15                                         |
| 21.000                          | 3                     | 63.000                       |                           | 5                        | 315.000                                    |

no intervenen en aquest procés. Els projectes poden presentar-se en qualsevol moment, es tracta d'un procés dinàmic.

Quan el BEI rebí una proposta de projecte, l'analitzarà i decidirà si pot rebre finançament del BEI o del FEIE (amb el suport de la garantia de la UE). En segon lloc, les pimes interessades en les operacions del FEIE finançades a través del Fons Europeu d'Inversions (FEI) –la finestreta per a pimes i empreses de mitjana capitalització– poden obtenir en el lloc web del FEI informació sobre els intermediaris financers amb els quals col·labora aquest Fons.

### **Com s'invertiran els diners? Qui decidirà sobre els projectes? Com podem estar segurs que els diners es dedicaran a projectes viables (i no a quimeres)?**

El Fons (FEIE) té un Comitè d'Inversions específic compost per experts, que ha de validar cada projecte des d'una perspectiva comercial i social i d'acord amb les directrius d'inversió del Fons. Un seguiment periòdic i rigorós ha de garantir que els diners s'inverteixen de manera eficient, aportant un valor afegit real.

El Comitè de Direcció del FEIE l'integren quatre experts nomenats el 22 de juliol pel Col·legi de Comissaris conjuntament amb el BEI: Ambroise Fayolle, vicepresident responsable d'Innovació, BEI; Maarten Verwey, Servei de Suport per a la Reforma Estructural de la Secretaria General de la Comissió Europea (CE); Gerassimos Thomas, de la Direcció General d'Energia de la CE; Irmfried Schwimann, de la Direcció General de Competència de la CE. La CE alternarà els seus membres amb Benjamin Angel, de la Direcció General d'Afers Econòmics i Financers; Nicholas Martyn, de la Direcció General de Política Regional; Robert-Jan Smits, de la Direcció General de Recerca i Innovació.

Juntament amb els Estats membres, el Grup de Treball sobre Inversions va dur a terme un primer exercici de selecció de projectes potencialment viables de rellevància europea. El 9 de desembre de 2014 va publicar un informe que demostra que hi ha un important potencial d'inversió a Europa, en identificar com a possibles inversions uns 2.000 projectes a tot Europa, per un valor aproximat d'1,3 bilions d'euros, dels quals més de 500.000 milions podrien materialitzar-se en els pròxims tres anys. Actualment, molts d'aquests projectes no s'executen a causa d'obstacles financers, reglamentaris o d'un altre tipus.

***“El BEI de moment solament està rebent projectes d'inversió amb un cost superior als 25 milions, que són els que ha remès la Generalitat”***

La distribució sectorial –si bé de forma indicativa i subjecta a revisió– de la inversió potencial identificada pel Grup de Treball per al període 2015-2017 correspon a: unió energètica, el 29%; transport, 20%; coneixement, innovació i economia digital, 18%; infraestructures socials, 15%, i medi ambient 9%. En l'annex 2, parts 1 i 2, apareix la relació de projectes d'inversió de cadascun dels Estats membres. En tots els països, a excepció d'Espanya, hi figura una relació individualitzada dels projectes d'inversió, en els quals figura un sèrie sistemàtica d'ítems: sector, subsector, nom del projecte, agència que ho implementarà, vista general, si està o no inclòs en els plans d'inversió nacionals, l'estatus del projecte, la inversió total, la inversió prevista el 2015 i les barreres/solucions del projecte.

### **Primers projectes finançats pel FEIE**

L'abril del 2015, el BEI ja va anunciar que havia aprovat fins a 300 milions d'euros per finançar els primers quatre projectes del Pla d'inversió per a Europa. Aquests projectes són en sectors diferents (R+D, salut, innovació industrial i transport) i a països diferents (Espanya, Itàlia, Irlanda i Croàcia).

Abans de l'aprovació definitiva del Pla Juncker ja hi havia vuit projectes prefinançats. En tres d'ells hi ha participació espanyola, per part d'Abengoa (un projecte de recerca en processos químics i biotecnologia finançat amb 170 milions sobre un total de 340), Grifols (100 milions per a la recerca de nous tractaments de salut) i la xarxa gasista espanyola, que a través de Redexis comptarà amb un finançament de 125 milions d'euros.

Entre el llistat de projectes que el Grup de Treball ha identificat, encara que insisteix que sense cap compromís que es duguin a terme, hi apareixen ja des de les interconnexions energètiques entre Espanya i França, l'accés als ports de Bilbao i Algesires o les millores ferroviàries en l'anomenat corredor del Mediterrani.

**Espanya**, que aspira a aconseguir 53.000 milions d'euros, només consumeix una de les més de 600 pàgines que

configuren la relació de projectes dels 28 Estats membres. L'organisme comunitari requerirà al Govern espanyol informació detallada sobre els projectes que considera susceptibles de finançar, perquè fins ara Madrid s'ha limitat a designar les àrees prioritàries sense precisar infraestructures concretes. El quadre resum presentat pel Govern assenyala la unió energètica com a àrea essencial, amb un finançament susceptible d'arribar als 25.000 milions d'euros. Dins d'aquest capítol, les interconnexions elèctriques podrien absorbir 10.000 milions, i les de gas, 1.000 milions. Espanya, a més, planteja una partida per eficiència energètica de 10.000 milions, tot i que, en principi, el Pla Juncker està reservat per a infraestructures essencials i difícils de finançar, no per a despeses de renovació o de manteniment. En segon lloc, Espanya apunta cap al mercat digital, amb 11.000 milions. I a continuació, al transport (6.000), medi ambient (5.000) i infraestructures socials (5.000).

Els projectes espanyols més atractius identificats per Brussel·les s'hauran de sotmetre a un comitè d'avaluació amb participació de la Comissió, el Banc Europeu d'Inversions i experts independents. Però entre els millor col·locats figuren varis: un projecte de 4.000 milions per a la integració europea del mercat elèctric de la Península a través del País Basc; 2.300 milions en ports i ferrocarrils per apuntalar el corredor del Mediterrani; 2.500 milions en plantes de tractament d'aigua, i 600 milions per a un projecte basat en l'expansió de les xarxes de banda fixa i mòbil.

**Catalunya**, en un primer moment, va remetre 185 projectes per un import a invertir de 6.800 milions durant el període 2015-2017, amb la distribució sectorial que figura a la taula 1.

Per poder beneficiar-se dels crèdits tous a llarg termini, els projectes han d'estar centrats en transport, energia i recerca i desenvolupament (R+D) i sempre han de comptar amb participació privada. Els purament públics queden descartats. Per aquest motiu la Generalitat ha refet el llistat inicial.

De sis projectes enviats, el del túnel de la Conreria, que havia d'unir el Barcelonès amb el Vallès amb una fórmula de via de peatge, després d'invertir-hi 371 milions, ha estat rebutjat. Els altres cinc plans segueixen el seu propi ritme de tramitació, però els que es troben en un estadi més avançat són la Central Integral Logística del Llobregat, pressupostada en 284 milions, i un fons impulsat per l'Institut Català de l'Energia (ICAEN) que reuneix projectes d'eficiència energètica,

**Taula 1**  
**Catalunya: Pla d'inversions (document inicial)**

| Àrea                                           | Milions d'euros | Nombre de projectes |
|------------------------------------------------|-----------------|---------------------|
| Medi ambient                                   | 367,7           | 22                  |
| Inversió social                                | 772,7           | 45                  |
| Centres de dia per a gent gran                 | 108             |                     |
| Energia                                        | 1.375,4         | 49                  |
| Coneixement i economia digital                 | 1.569,9         | 54                  |
| Centres educatius no universitaris             | 156,6           |                     |
| Nou model infraestructures TIC                 | 344             |                     |
| Transport                                      | 2.723,7         | 15                  |
| Corredor del Mediterrani                       | 1.585           |                     |
| Xarxa de rodalies                              | 485,5           |                     |
| Ferrocarrils de la Generalitat (Sabadell)      | 329,6           |                     |
| Xarxa telefonia mòbil                          | 300             |                     |
| Prolongació Línia 8 (pl. Espanya - pg. Gràcia) | 160             |                     |
| <b>Total període 2015-2017</b>                 | <b>6.809,4</b>  | <b>185</b>          |
| <b>Inversió total</b>                          | <b>16.167,7</b> | <b>185</b>          |

que demanda inversions per 400 milions. Tant el parc logístic d'Abrera (Baix Llobregat) com els projectes recollits per l'ICA-EN comparteixen aquestes característiques demandades per la Comissió Europea, de la mateixa manera que les hauran de complir els altres tres projectes: l'estació d'autobusos a la Zona Universitària, a Barcelona, un intercanviador de transport públic valorat en 284 milions; la terminal intermodal de l'Empordà, a Vilamallà (50 milions), i una biorefineria, projecte que costaria 150 milions i que encara no té emplaçament. També es considera la possibilitat d'incloure el campus científic de Barcelona Besòs, a Sant Adrià de Besòs. Quan algun projecte sigui aprovat, la Generalitat haurà d'obrir un concurs per aconseguir socis.

El BEI de moment solament està rebent projectes d'inversió amb un cost superior als 25 milions, que són els que ha remès la Generalitat. L'Administració autonòmica solament intervinirà en aquells en els quals està implicada com a promotora. Les empreses que pretenguin demanar finançament per a inversions que vulguin fer en solitari hauran de posar-se en contacte amb el BEI. Solament quedaran excloses d'aquesta gestió directa les petites i mitjanes empreses. En aquest cas, l'Institut Català de Finances està cridat a convertir-se en l'intermediari per a les pimes, si supera el procés d'homologació.

## Legislació sobre el Fons Europeu d'Inversions Estratègiques (FEIE)

La Comissió Europea va adoptar, el 13 de gener de 2015, la proposta legislativa sobre el Fons Europeu d'Inversions Estratègiques, establerta en estreta col·laboració amb el Banc Europeu d'Inversions (BEI).

El 24 de juny, el Parlament Europeu, en sessió plenària, va adoptar formalment el Reglament pel qual es crea el Fons Europeu d'Inversions Estratègiques (FEIE), un dia després ho va fer el Consell de la Unió Europea i l'endemà, l'1 de juliol de 2015, es va publicar al Diari Oficial de la UE.

El Reglament estableix així mateix un Centre Europeu d'Assessorament per a la Inversió, que contribuirà a la selecció, la preparació i el desenvolupament de projectes a tota la Unió. Finalment, una reserva europea de projectes d'inversió permetrà millorar el grau de coneixement dels inversors sobre els projectes actuals i futurs.

El Reglament inclou diversos elements:

### 1. Fons Europeu d'Inversions Estratègiques (FEIE)

És el principal mecanisme que permetrà mobilitzar almenys 315.000 milions d'euros en inversions addicionals en l'economia real al llarg de tres anys (2015-2017). El Fons s'ha creat dins del Banc Europeu d'Inversions (BEI), amb el qual la Comissió col·laborarà com a soci estratègic.

*Participació dels Estats membres.* Els Estats membres poden participar en el FEIE. També hi poden participar tercers, com ara bancs nacionals de foment i organismes públics propietat dels Estats membres o controlats per ells, entitats del sector privat i entitats de fora de la Unió, amb el consentiment dels contribuents actuals del Fons.

Les primeres participacions d'Estats membres han estat les següents: el mes de febrer d'enguany, Alemanya va anunciar que hi contribuiria amb 8.000 milions d'euros al Pla d'inversió a través de KfW. També el febrer, Espanya va anunciar una contribució de 1.500 milions d'euros a través de l'Institut de Crèdit Oficial (ICO). El març, França va anunciar una promesa d'aportació de 8.000 milions d'euros a través de Caisse des Dépôts (CDC) i Bpifrance (BPI) i Itàlia va anunciar que hi contribuirà amb 8.000 milions via Cassa Depositi e Prestiti (CDP). L'abril, Luxemburg va anunciar que hi contribueix amb 80 milions d'euros via Société Nationale de Crédit et d'In-

vestissement (SNCI), i Polònia va anunciar que hi contribueix també amb 8.000 milions d'euros via Banc Gospodarstwa Krajowego (BGK). El juny, Eslovàquia va anunciar una contribució de 400 milions d'euros a través dels seus bancs de promoció nacional Slovenský Investičný Holding i Slovenská Zárúčná a Rozvojová Banka, i Bulgària va anunciar una contribució de 100 milions d'euros a través del Banc de Desenvolupament búlgar. El 16 de juliol, el Regne Unit va anunciar que hi contribueix amb 6.000 milions de lliures (aproximadament 8.500 milions d'euros) a projectes susceptibles de beneficiar-se del finançament del FEIE. A hores d'ara ja s'han aconseguit aportacions per una mica més de 40.000 milions d'euros per part de nou països de la UE.

La Xina s'ha convertit en el primer inversor estranger del Pla Juncker. El vicepresident de la Comissió Europea, i responsable del Pla, Jyrki Katainen, està ultimant la contribució xinesa al FEIE. La xifra podria estar propera als 5.000 milions d'euros, tot i que Pequín podria augmentar-la fins als 10.000 milions d'euros. La contribució xinesa no augmentarà el capital inicial del fons de 21.000 milions d'euros, aportat per les institucions europees, sinó que formarà part de la coinversió pública i privada.

*Tractament a l'efecte del Pacte d'Estabilitat i Creixement.* La Comissió ja va indicar el novembre del 2014 que les contribucions nacionals al FEIE rebrien un tracte favorable a l'efecte del Pacte d'Estabilitat i Creixement. Ofereix indicacions addicionals sobre això en una altra comunicació, publicada el mateix 13 de gener de 2015, sobre el marge de flexibilitat en el marc de les normes vigents del Pacte. Es deixa clar que les contribucions dels Estats membres al FEIE no es tindran en compte a l'hora d'avaluar l'ajust pressupostari. Això és vàlid per a tots els Estats membres, amb independència que es trobin en la vessant preventiva o en la vessant correctora del Pacte, permetent desviacions del 0,5% com a màxim, a canvi de reformes estructurals. Sembla una solució a mida de França i Itàlia.

Si bé per a l'oficina estadística Eurostat computarà com a dèficit i com a deute, no es consideraran les desviacions per aportacions al FEIE a efectes del Pacte d'Estabilitat i Creixement. Contràriament, les aportacions que els governs nacionals utilitzin per cofinançar els projectes del Pla d'inversió sí que computaran en el dèficit i la Comissió ho tindrà en compte a l'hora de sancionar els països incomplidors amb la disciplina fiscal. La diferència rau en què, mentre que cofi-



*Si bé per a l'oficina estadística Eurostat computarà com a dèficit i com a deute, no es consideraran les desviacions per aportacions al FEIE a efectes del Pacte d'Estabilitat i Creixement*

nançar una infraestructura en el mateix país representa assegurar-se els beneficis de la inversió, per contra, invertir en el fons comú no implica que l'Estat membre recuperi l'aportació mitjançant el finançament europeu de projectes.

No obstant això, en el cas dels països als quals s'aplica l'anomenada clàusula d'inversió, el cofinançament de projectes o de plataformes d'inversió amb el FEIE també rebrà un tracte favorable a l'efecte del Pacte.

*Governança del FEIE.* Una junta directiva decideix l'orientació general, les directrius d'inversió, el perfil de risc, les polítiques estratègiques i l'assignació d'actius del Fons, d'acord amb les orientacions estratègiques de la Comissió. Mentre el BEI i la Comissió siguin els únics contribuents al FEIE, el nombre de membres i vots s'assignarà en funció de les seves contribucions i totes les decisions es prendran per consens. Quan altres contribuents se sumin al Fons, el nombre de membres i vots serà proporcional a les contribucions i les decisions es prendran per majoria simple, en cas que no es pugui arribar a un consens. No es podrà adoptar cap decisió si la Comissió o el BEI s'hi pronuncien en contra.

Un comitè d'inversions és responsable davant la Junta Directiva. Examinarà els diferents projectes i decidirà quins rebran suport del FEIE, sense consideració de quotes geogràfiques o sectorials. Consta de sis experts en el mercat independents i d'un director executiu, responsable de la gestió quotidiana. Aquest i el seu suplent són nomenats per la Junta Directiva, a proposta conjunta de la Comissió i del BEI.

## **2. Centre Europeu d'Assessorament per a la Inversió (CEAR)**

Utilitzarà els coneixements especialitzats de què ja disposa i serà la finestra única a escala europea per ajudar a seleccionar, preparar, desenvolupar i finançar projectes. També assessorarà sobre com utilitzar els instruments financers innovadors i les associacions entre el sector públic i el privat.

## **3. Fons de Garantia de la UE i efectes en el pressupost de la UE**

El Reglament estableix un Fons de Garantia de la UE que proporcionarà liquiditat al pressupost de la Unió enfront de les pèrdues en què pugui incórrer l'FEIE en donar suport a projectes. Anirà augmentant gradualment fins arribar als 8.000 milions d'euros el 2020 a través de pagaments amb càrrec al pressupost de la UE. Així, doncs, procedeix modificar el pressupost de la UE per al 2015 amb la finalitat de crear les noves línies pressupostàries necessàries i transferir 1.360 milions d'euros en crèdits de compromís i 10 milions d'euros en crèdits de pagament. Els efectes globals en el pressupost de la UE per al 2015 es compensen mútuament. Els 10 milions d'euros en crèdits de pagament ajudaran a cobrir les despeses administratives del Centre Europeu d'Assessorament per a la Inversió.

## **4. Portal de Projectes d'Inversió europeu**

El Portal de Projectes d'Inversió (EIIP, per les sigles en anglès i que va ser denominat inicialment Reserva Europea Transparent de Projectes) informará els inversors sobre els projectes actuals i potencials. Avui dia, un dels principals obstacles a les inversions és la falta d'informació. La reserva s'actualitzarà periòdicament a fi que els inversors disposin d'informació fiable per a l'adopció de les seves decisions.

Serà un portal web, disponible a final del 2015, que proporcionarà informació clara d'oportunitats d'inversió a Europa a través d'una base de dades en línia estandarditzada. Té per objectiu donar confiança als inversors –particularment inversors a llarg termini– per ajudar-los a trobar projectes.

Podrà dipositar projectes en línia al portal qualsevol entitat legal europea, amb una expectativa raonable que es puguin començar en el transcurs dels tres anys des de la seva publicació, com ara empreses públiques/privades, autoritats públiques (autoritats locals regionals/centrals). El portal serà públic i es podran buscar projectes per sector, país, públic o propietat privada, mida i estat de progrés. El portal no garanteix el finançament, simplement és un instrument d'informació disponible a tots els inversors, privats, públics o internacionals.

## **5. Quadre d'indicadors (scoreboard)**

El Comitè d'Inversions tindrà com a eina, per establir prioritats en l'ús de la garantia, un quadre d'indi-

cadors per avaluar el valor afegit de cada operació. El BEI calcularà les puntuacions i indicadors *ex ante* i controlarà els resultats a la conclusió de projecte. El Comitè d'Inversió rebrà les puntuacions obtingudes per a cada indicador en cadascun dels quatre pilars següents: Pilar 1: Contribució als objectius establerts pel FEIE; Pilar 2: Qualitat i solidesa del projecte; Pilar 3: Contribució tècnica i financera, i Pilar 4: Indicadors complementaris. A causa del diferent propòsit de cada pilar, l'avaluació serà individualment sense agregació a un índex sol. El Comitè d'Inversió assignarà igual importància a cada pilar. La puntuació obtinguda la farà servir el Comitè d'Inversió per assegurar una valoració independent i transparent de l'ús potencial i real de la garantia de la UE. El ràting s'obté en funció dels punts obtinguts en cada pilar, d'acord amb l'escala de punts següent:

| Punts   | Ràting del Pilar 2 | Ràting Pilars 1 i 3 |
|---------|--------------------|---------------------|
| 0-49    | Marginal           | Baix                |
| 50-99   | Acceptable         | Moderat             |
| 100-149 | Bo                 | Significatiu        |
| >=150   | Excel·lent         | Alt                 |

### Una sinergia afegida al Pla Juncker, el Pla Draghi

El dijous 22 de gener de 2014 el BCE va passar de les paraules als fets en anunciar el paquet de compra massiva de deute públic i també privat, dels 19 països de la zona euro, per import de 60.000 milions d'euros durant 19 mesos (1,14 bilions). Aquest últim cartutx monetari s'afegeix al Pla Juncker.

El Pla Draghi intentar emular, amb més d'un quinquenni de retard, la injecció acumulada de liquiditat de 2,6 bilions de dòlars (equivalent a més del doble de l'economia espanyola) mitjançant la compra massiva de bons de deute públic i també privat al llarg de cinc anys i deu mesos, que la Fed (Reserva Federal dels EUA) va materialitzar mitjançant tres programes (QE, relaxament monetari) que van començar successivament el novembre del 2008, el novembre del 2010 i el juny del 2013 fins que l'octubre del 2014 va deixar de fer-ho.

La totalitat de la compra de bons amb venciment de 2 a 30 anys serà proporcional al capital del conjunt dels països de la zona euro al BCE a fi que el programa sigui equitatiu (suposats uns 840.000 milions de deute públic fins al setembre del 2016, dels quals en correspondrà un 12,56% a Espanya en

*A Europa l'esperança inversora sembla que té per nom Pla Juncker, assistit per l'esperança de l'empenta monetària del Pla Draghi*

distribuir-se només entre els països de la zona euro [un 8,84% del capital de la UE 28], uns 100.000 milions equivalent al 10% del deute públic en circulació).

Una observació important pel que fa a la mutualització europea del Programa Draghi és que només el 20% de les compres [règim de risc compartit] l'assumiran les institucions europees que comprin bons (un 12%) i el que compri directament el BCE (un 8%), i el 80% restant del risc l'assumiran els mateixos bancs centrals de cada país.

### Corol·lari

A Europa l'esperança inversora sembla que té per nom Pla Juncker, assistit per l'esperança de l'empenta monetària del Pla Draghi. Per a molts, els dos últims cartutxos de l'escopeta de dos canons perquè Europa ressusciti. La música ha començat a sonar, la melodia sembla que agrada, però l'escepticisme continua aquí. ■

## Referències

**Comissió Europea.** Comunicat de premsa. *Pla d'inversions per a Europa: Espanya aportarà 1.500 milions d'euros a projectes del FEIE*. Brussel·les, 27 de febrer de 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4477\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4477_es.htm)

**Comissió Europea.** Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. *Programa de treball de la Comissió per al 2015. Un nou començament*. Estrasburg, 16.12.2014 COM(2014) 910 final. [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_es.pdf)

Annex I: Noves iniciatives. [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_new\\_initiatives\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_new_initiatives_es.pdf)

Annex II: Llista de retirades o modificacions de propostes pendents. Portal [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_withdrawals\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_withdrawals_es.pdf)

Annex III: Accions REFIT. [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_refit\\_actions\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_refit_actions_es.pdf)

Annex IV: Legislació que començarà a aplicar-se el 2015. [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_legislation\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_legislation_es.pdf)

**Comissió Europea.** Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Banc Central Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu, al Comitè de les Regions i al Banc Europeu d'Inversions. *Un Pla d'inversions per a Europa*. Brussel·les, 26.11.2014 COM(2014) 903 final. [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/an-investment-plan-for-europe\\_com\\_2014\\_903\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/an-investment-plan-for-europe_com_2014_903_es.pdf)

**Comissió Europea.** Projecte de Pressupost Rectificatiu núm. 1 al Pressupost General 2015 que acompanya la proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell sobre el Fons Europeu d'Inversions Estratègiques i pel qual es modifiquen els reglaments (UE) núm. 1291/2013 i (UE) núm. 1316/2013. Estrasburg, 13.1.2015 COM(2015) 11 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0011&from=EN>

**Comissió Europea.** Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu i al Consell. *Treballar junts pel creixement i l'ocupació: paper dels bancs nacionals de foment (BNF) en el suport del Pla d'inversions per a Europa*. Brussel·les, 22.7.2015 COM(2015) 361 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0361&from=EN>

**Comissió Europea.** *El Pla d'inversions per a Europa: preguntes i respostes*. Full informatiu. Brussel·les, 20 de juliol de 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5419\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_es.htm)

**Consell Europeu/Consell de la Unió Europea: Centre Europeu d'Assessorament per a la Inversió i Directori Europeu de Projectes d'Inversió.** <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/investment-plan/investment-advisory-hub/>

**El Periódico de Catalunya.** "El plan de inversiones que reclama Catalunya". <http://www.elperiodico.com/es/graficos/economia/inversiones-europeas-catalunya-9090/#>

**Comissió Europea. Comission Delegated Regulation (EU) .../... of XXX supplementing Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and Council by the establishment of a scoreboard of indicators for the application of the EU guarantee.** Brussels, XXX [...] (2015) XXX draft. [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/150722\\_scoreboard-delegated-act\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/150722_scoreboard-delegated-act_en.pdf)

**Comissió Europea.** Press release.

Investment Plan for Europe: **Spain** will contribute €1.5 billion to Investment Fund projects. Brussels, 27 February 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4477\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4477_en.htm)

Investment Plan for Europe: **France** to contribute €8 billion. Brussels, 06 March 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4577\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4577_en.htm)

Investment Plan for Europe: **Italy** to contribute €8 billion. Brussels, 10 March 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4588\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4588_en.htm)

Investment Plan for Europe: **Luxembourg** to contribute €80 million. Brussels, 07 April 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4745\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4745_en.htm)

Investment Plan for Europe: **Poland** will contribute €8 billion. Brussels, 21 April 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4818\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4818_en.htm)

Investment Plan for Europe: **Slovakia** to contribute €400 million. Brussels, 15 June 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5185\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5185_en.htm)

Investment Plan for Europe: **Bulgaria** to contribute €100 million. 30 June 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5280\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5280_en.htm)

Investment Plan for Europe: **United Kingdom** will co-finance around €8.5 billion in EFSI projects. Brussels, 16 July 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5386\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5386_en.htm)

Investment Plan for Europe goes global: **China** announces its contribution to #investEU. 28 September 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5723\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5723_en.htm)

**European Commission-Statement.** Statement by the Commission following the EIB's decision of the next projects to be pre-financed as part of the Investment Plan for Europe. Brussels, 19 May 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5004\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5004_en.htm)

**European Commission-Statement.** Statement by the Commission following the EIB's decision of the next projects

to be pre-financed as part of the Investment Plan for Europe. Brussels, 19 May 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5004\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5004_en.htm)

**Comissió Europea.** Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Central Bank, The Economic and Social Committee, The Committee of The Regions and The European Investment Bank Making The Best Use of The Flexibility Within the Existing Rules of The Stability and Growth Pact. Strasbourg, 13.1.2015 COM(2015) 12 final provisional. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/2015-01-13\\_communication\\_sgp\\_flexibility\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf)

**Comissió Europea. Commission Priority.**

A New Start: The 2015 Work Programme. [http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/10\\_Priorities](http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/10_Priorities). [http://ec.europa.eu/priorities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/index_en.htm)  
Jobs, growth, investment: Creating jobs and boosting growth – without creating new debt. [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/index_en.htm)

**Comissió Europea.** The European Fund for Strategic Investments (EFSI) Questions and Answers. [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/efsi\\_qa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/efsi_qa_en.pdf)

**Comissió Europea.** Annex to the Commission Delegated Regulation (EU) .../... supplementing Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and Council by the establishment of a scoreboard of indicators for the application of the EU guarantee. Brussels, XXX [...] (2015) XXX draft ANNEX 1. [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/150722\\_scoreboard-delegated-act-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/150722_scoreboard-delegated-act-annex_en.pdf)

**Banc Europeu d'Inversions**

Grifols Bioscience R&D Spain. EUR 100 million. 16 March 2015. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2014/20140603.htm>  
Copenhagen Infrastructure II. 20 April 2015. Denmark. DKK 560 million. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2014/20140769.htm>  
Abengoa RDI II. 10 April 2015. Spain. EUR 170 million <http://www.eib.org/projects/pipeline/2014/20140587.htm>  
Energy Efficiency in residential buildings. 01 April 2015. France. EUR 400 million. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2015/20150188.htm>  
Redexis Gas Transmission and Distribution. 17 March 2015. Spain. EUR 125 million. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2012/20120132.htm>  
Arvedi Modernisation Programme. 26 February 2015. Italy. EUR 100 million. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2014/20140677.htm>

Primary Care Centres PPP. 05 January 2015. Ireland. EUR 70 million. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2014/20140692.htm>

Vienna Hospital Programme. 29 April 2015. PUBLIC ENTITY(IES). Austria. Nd. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2015/20150230.htm>

Äänekoski Bio-Product Mill. 12 February 2015. METSÄ FIBRE OY. Finland. EUR 275 million. <http://www.eib.org/projects/pipeline/2014/20140557.htm>

**Special Task Force** (Estats membres, Comissió, BEI)

On investment in the EU, Final Task Force Report. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pdf/2015/task\\_force-report\\_investment\\_eu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2015/task_force-report_investment_eu_en.pdf).

Annex 2-Project lists from Member States and the Commission PART 1. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pdf/2015/project\\_list\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2015/project_list_1_en.pdf)

Annex 2-Project lists from Member States and the Commission PART 2. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pdf/2015/project\\_list\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2015/project_list_2_en.pdf)

Annex 2 - Project lists from Member States and the Commission PART 3. PROJECT LIST FROM EUROPEAN COMMISSION. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pdf/2015/project\\_list\\_3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2015/project_list_3_en.pdf)

**Unió Europea.** Reglament (UE) 2015/1017 del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de juny de 2015, relatiu al Fons Europeu per a Inversions Estratègiques, al Centre Europeu d'Assessorament per a la Inversió i al Portal Europeu de Projectes d'Inversió, i pel qual es modifiquen els Reglaments (UE) núm. 1291/2013 i (UE) núm. 1316/2013-el Fons Europeu per a Inversions Estratègiques. Diari Oficial L 169, 1 de juliol de 2015. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:169:FULL&from=EN>



# L'IMPACTE ECONÒMIC D'UNA REDUCCIÓ DELS FLUXOS COMERCIALS ENTRE CATALUNYA I LA RESTA DE L'ESTAT \*

**Xavier Cuadras Morató**  
Universitat Pompeu Fabra

**Modest Guinjoan**  
Economista, soci-director de Barcelona Economia, SL

**L**a història ens demostra que, en matèria de països, l'estatu quo no és un ens immutable. Ni les fronteres ni els seus efectes són sagrats. Se n'han creat continuadament al llarg dels darrers 70 anys. Al mateix temps, però, han perdut part de la seva rellevància, en un món més interconnectat i globalitzat que mai. La referència clàssica en aquest camp és Alesina i Spolaore (2003), que explica les raons del creixement del nombre d'Estats independents al món. Segons aquests autors, tres són les forces responsables d'aquest fenomen:

**a)** El procés de globalització econòmica i la creixent obertura comercial dels països.

**b)** La disminució dels conflictes bèl·lics com a forma de resolució de les disputes en l'àmbit internacional.

**c)** La generalització dels sistemes democràtics com a forma d'organització política.

Al marge d'aquestes consideracions que expliquen per què cada cop hi ha al món més Estats independents, cada cop més petits, molts autors també han entrat en anàlisi de tipus més valoratiu, amb l'objectiu de determinar si la mida dels països és un factor rellevant a l'hora d'explicar el seu benestar econòmic.

Des del punt de vista de la teoria econòmica, els resultats són ambigus, ja que hi ha arguments contraposats sobre el signe esperat que la dimensió dels països pot tenir sobre el seu benestar (vegeu, per exemple, Alesina i Spolaore, 2003). Els estudis empírics són menys ambigus, en el sentit que pràcticament en la seva totalitat descarten que hi hagi una relació positiva entre la mida d'un país i el seu èxit econòmic (per a una anàlisi més detallada, vegeu Rose, 2006).

Aquest darrer resultat no és gens incompatible amb l'evidència que tenim sobre el comportament dels països provinent

---

\* Aquest article és una versió reduïda del document del mateix títol presentat al Col·legi d'Economistes de Catalunya el 30 de juny de 2015 i disponible a [www.barcelonaeconomia.com/boicot.pdf](http://www.barcelonaeconomia.com/boicot.pdf).

d'alguns rànquings internacionals sobre, entre d'altres, la felicitat, la competitivitat o el desenvolupament humà i que de manera sistemàtica inclouen entre les primeres posicions països petits d'Europa.<sup>1 2</sup>

Catalunya es troba des de fa uns anys immersa en un procés polític de transformació del país que pot donar lloc a canvis transcendents, també des del punt de vista de l'economia. I tot i que el debat sobre la independència de Catalunya ha de ser abordat des d'una perspectiva eminentment política, també és del tot cert que la discussió conté elements econòmics de gran importància que és convenient analitzar de manera rigorosa. Un dels aspectes sobre el qual s'ha discutit de manera més detallada és la qüestió de les relacions comercials entre l'economia catalana i espanyola. En aquest context ens preguntem, quines conseqüències podria tenir malmetre aquesta relació comercial per a l'economia catalana?

La qüestió ha estat abordada en diversos treballs que revisem amb cert detall, entre els quals es poden destacar Guinjoan i Cuadras Morató (2011), Cuadras Morató i Guinjoan (2012), Antràs i Ventura (2012) i Comerford i Rodríguez-Mora (2014). Els tres primers utilitzen dades provinents de la Taula Input-Output de Catalunya de 2005. En aquest sentit, l'aparició recent de la Taula Input-Output de Catalunya per a l'any 2011, elaborada, com l'anterior, per l'Idescat, fa oportuna una revisió dels seus principals resultats per adaptar-los a les noves disponibilitats estadístiques.

## 1. Quatre trets rellevants de l'economia catalana

Per tal d'emmarcar el nostre exercici ens ha semblant rellevant assenyalar, encara que sigui amb una visió a vol d'ocell, quatre característiques de l'economia catalana com són el seu nivell de desenvolupament comparat amb altres països, el grau

**1 Exemples recents destacables d'aquest tipus de rànquings són el World Happiness Report 2015, publicat per la Sustainable Solutions Development Network (SSDN) (<http://worldhappiness-report/>), el Global Competitiveness Index 2015-16, desenvolupat pel World Economic Forum (<http://www.weforum.org/>) i el Human Development Index 2014, dissenyat per les Nacions Unides (<http://hdr.undp.org/en>).**

**2 Hi ha un grup d'economies europees petites format per vuit països (Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, Noruega, els Països Baixos, Suècia i Suïssa) que sistemàticament ocupen llocs capdavanters en les classificacions citades a la nota 2. Vegeu Guinjoan, Cuadras-Morató i Puig (2013) per a un examen més detallat de les característiques de les economies d'aquests països en relació amb la situació actual de l'economia catalana.**

d'obertura exterior, el saldo de la balança de béns i serveis i la dependència comercial respecte del mercat espanyol.

### 1.1. Un país desenvolupat

Catalunya és un territori que, amb una superfície de 32.000 quilòmetres quadrats s'enquadraria en el grup de països petits d'Europa, on trobaríem Bèlgica, Dinamarca o Suïssa. Pel volum absolut del seu PIB, de 209.000 milions d'euros el 2014, s'enquadraria en un grup format per Irlanda, Finlàndia i Dinamarca. Pel que fa a la població, Catalunya se situaria entre el bloc dels països propers als 5 milions d'habitants (Dinamarca, Finlàndia, Irlanda i Noruega) i els que en tenen al voltant de 10 (Bèlgica i Suècia). Amb els seus 7,5 milions d'habitants Catalunya té una població propera a Àustria i Suïssa.

Un dels indicadors més clars del nivell de desenvolupament és el PIB per habitant. Amb 29.630 euros, el PIB per capita català

#### Quadre 1

#### PIB per capita i índex de competitivitat de Catalunya i d'alguns països europeus

| Països                                   | PIB per capita en PPC (euros) | PPC UE-28 =100 | Lloc rànquing competitivitat |
|------------------------------------------|-------------------------------|----------------|------------------------------|
| <b>Economies petites de la UE</b>        |                               |                |                              |
| Àustria                                  | <b>34.152</b>                 | <b>128</b>     | <b>22</b>                    |
| Bèlgica                                  | <b>31.451</b>                 | <b>118</b>     | <b>28</b>                    |
| Dinamarca                                | <b>33.132</b>                 | <b>124</b>     | <b>9</b>                     |
| Finlàndia                                | <b>30.173</b>                 | <b>113</b>     | <b>18</b>                    |
| Irlanda                                  | <b>34.545</b>                 | <b>129</b>     | <b>15</b>                    |
| Països Baixos                            | <b>34.909</b>                 | <b>130</b>     | <b>14</b>                    |
| Suècia                                   | <b>33.869</b>                 | <b>127</b>     | <b>5</b>                     |
| <b>Altres economies europees petites</b> |                               |                |                              |
| Noruega                                  | <b>49.843</b>                 | <b>186</b>     | <b>10</b>                    |
| Suïssa (2013)                            | <b>43.264</b>                 | <b>162</b>     | <b>2</b>                     |
| <b>Catalunya</b>                         | <b>29.630</b>                 | <b>111</b>     | <b>38</b>                    |
| <b>Economies grans de la UE</b>          |                               |                |                              |
| Alemanya                                 | <b>33.189</b>                 | <b>124</b>     | <b>6</b>                     |
| Espanya                                  | <b>24.930</b>                 | <b>93</b>      | <b>40</b>                    |
| França                                   | <b>28.505</b>                 | <b>106</b>     | <b>27</b>                    |
| Itàlia                                   | <b>26.728</b>                 | <b>100</b>     | <b>47</b>                    |
| Regne Unit                               | <b>28.977</b>                 | <b>108</b>     | <b>16</b>                    |
| <b>UE-28</b>                             | <b>26.766</b>                 | <b>100</b>     | <b>-</b>                     |

Font: Eurostat, Idescat i IMD, *Catalonia in World Competitiveness 2014*

en PPC (2013) és un 10,7% inferior a la mitjana de set països petits de la UE capdavaners en desenvolupament econòmic i social (Quadre 1).<sup>3</sup> Individualment, el PIB per capita català és d'un nivell semblant al que té Finlàndia, i proper al de Bèlgica.

Malgrat el notable grau de desenvolupament, els registres de competitivitat de l'economia catalana són més aviat pobres. A començament de l'any 2015, l'IMD World Competitiveness Center va avaluar la posició de Catalunya a través del seu índex de competitivitat i la va situar en el lloc trenta-vuitè a escala mundial, per sota de tots els països petits indicats més amunt i només lleugerament per sobre d'Espanya, que ocupa el lloc quarantè, i d'Itàlia, que ocupa el quaranta-setè.

### 1.2. Una economia oberta

Una de les mesures més utilitzades per calibrar el grau d'obertura d'una economia és la ràtio (Exportacions+Importacions)/PIB. En el cas de Catalunya, si als fluxos comercials amb els països estrangers hi afegim els fluxos amb la resta d'Espanya, podem disposar d'una mesura del seu grau d'obertura. És obvi que els fluxos amb la resta de l'Estat no poden tenir la mateixa lectura que els fluxos amb països amb els quals hi ha –o hi ha hagut

**3 Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Finlàndia, Irlanda, els Països Baixos i Suècia.**

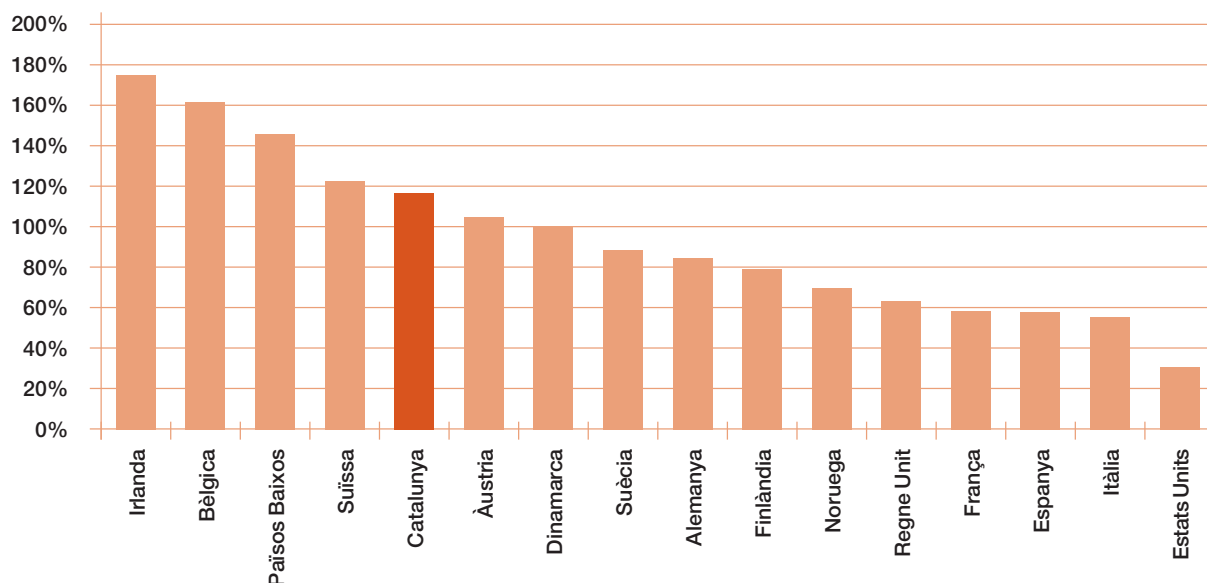
*Catalunya es troba des de fa uns anys immersa en un procés polític de transformació que pot donar lloc a canvis transcendentals també des del punt de vista de l'economia*

fins fa quatre dies– alguna mena de barrera comercial –de tipus administratiu, tècnic, cultural, etcètera–. No obstant això, en un context de creixent integració econòmica, no ja només amb els veïns europeus –de fet, Europa avui dia és el nostre mercat interior–, sinó a escala mundial, i en sintonia amb els nostres objectius en aquest treball, té tot el sentit considerar tots els fluxos exteriors inclosos els que es tenen amb la resta d'Espanya.

Els càlculs més precisos de la taxa d'obertura de l'economia catalana es poden obtenir a partir de les dades procedents de les taules input-output. Amb les dades corresponents al 2011, recentment publicades per l'Idescat, es posa en relleu que l'economia catalana és relativament oberta, tal com es pot observar al gràfic 1. En efecte, amb una taxa del 116,9%, se situa per sota d'Irlanda, Bèlgica, els Països Baixos i Suïssa, però per sobre d'Àustria, Dinamarca, Suècia i d'altres economies petites europees avançades.

#### Gràfic 1

**Taxa d'obertura econòmica de diferents països, 2011 (Exportacions+Importacions)/PIB, (en percentatge)**



Amb relació a les cinc grans economies europees, l'any 2011 Catalunya registra, com és habitual entre les economies "petites", una obertura molt més gran (vegeu el mateix gràfic 1).

### 1.3. Superàvit de la balança de béns i serveis

D'acord amb les dades procedents de les diferents taules input-output existents per als darrers anys, Catalunya registra un superàvit comercial exterior de manera sostinguda. Els fluxos comercials de Catalunya amb la Resta del món en béns i serveis, expressats en percentatges del PIB, han registrat els valors que es recullen al quadre 2, en el qual es distingeixen els corresponents a la Resta del món i Espanya.

Comencem per la Resta del món. La balança de béns és sempre deficitària –en percentatges que van del 5 a l'11% del PIB, segons els anys–; la de serveis, en canvi, presenta sempre superàvit, amb percentatges del 6-7% del PIB en els anys del segle actual.

La balança conjunta de béns i serveis amb la Resta del món el 2011 ha passat a tenir superàvit –2,4% del PIB–, bàsicament a causa dels efectes de la crisi econòmica i la caiguda de les importacions.

*Un aspecte destacable de l'evolució del comerç català amb l'exterior els darrers anys ha estat la disminució de la seva gran dependència històrica respecte del mercat espanyol*

Pel que fa al comerç de béns i serveis amb Espanya, destaquem tres punts que considerem rellevants (quadre 2):

- 1) L'alt nivell del comerç de béns al començament del període considerat –la suma d'exportacions i importacions representava el 58,9% del PIB català el 1987– i la seva progressiva caiguda, fins situar-se en el 33,4% del PIB el 2011.
- 2) La creixent importància del comerç de serveis, que significaven l'11,9% del PIB el 1987, i es troben en el 19,6% el 2011.
- 3) Un saldo estructuralment favorable a Catalunya tant en béns com en serveis, tot i que es tracta d'un saldo decreixent (6,5% del PIB el 2011). Això es justifica per una pèrdua de pes de les exportacions més gran que la pèrdua de pes de les importacions procedents de la Resta de l'Estat.

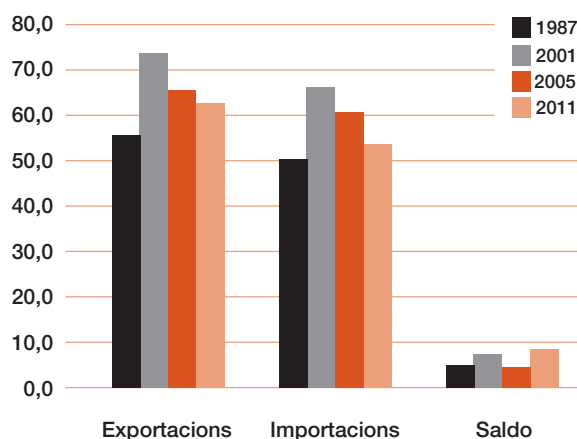
#### Quadre 2

#### Relacions comercials de Catalunya (1987, 2001, 2005 i 2011) (en percentatge del PIB)

| Àrea de comerç       | Béns   |        |       | Serveis |        |       | Total  |        |       |
|----------------------|--------|--------|-------|---------|--------|-------|--------|--------|-------|
|                      | Export | Import | Saldo | Export  | Import | Saldo | Export | Import | Saldo |
| <b>Resta del món</b> |        |        |       |         |        |       |        |        |       |
| 1987                 | 12,7   | 21,2   | -8,5  | 1,2     | 0,6    | 0,6   | 13,9   | 21,8   | -7,9  |
| 2001                 | 23,5   | 32,5   | -9,0  | 11,1    | 5,0    | 6,1   | 34,6   | 37,5   | -3,0  |
| 2005                 | 19,7   | 31,3   | -11,6 | 10,7    | 4,8    | 5,9   | 30,4   | 36,1   | -5,7  |
| 2011                 | 20,4   | 25,5   | -5,1  | 12,8    | 5,3    | 7,5   | 33,2   | 30,8   | 2,4   |
| <b>Espanya</b>       |        |        |       |         |        |       |        |        |       |
| 1987                 | 35,6   | 23,3   | 12,3  | 6,4     | 5,5    | 0,9   | 42,0   | 28,8   | 13,2  |
| 2001                 | 29,0   | 22,2   | 6,8   | 10,5    | 6,8    | 3,7   | 39,5   | 29,0   | 10,5  |
| 2005                 | 24,9   | 18,2   | 6,7   | 10,6    | 6,9    | 3,7   | 35,5   | 25,1   | 10,4  |
| 2011                 | 18,2   | 15,2   | 3,0   | 11,5    | 8,1    | 3,4   | 29,7   | 23,3   | 6,5   |
| <b>Total</b>         |        |        |       |         |        |       |        |        |       |
| 1987                 | 48,3   | 44,5   | 3,8   | 7,6     | 6,1    | 1,5   | 55,9   | 50,6   | 5,3   |
| 2001                 | 52,5   | 54,7   | -2,2  | 21,6    | 11,8   | 9,8   | 74,1   | 66,6   | 7,5   |
| 2005                 | 44,6   | 49,5   | -4,9  | 21,3    | 11,7   | 9,6   | 65,9   | 61,2   | 4,7   |
| 2011                 | 38,6   | 40,7   | -2,1  | 24,3    | 13,3   | 10,9  | 62,9   | 54,0   | 8,9   |

Font: Elaboració pròpia a partir de les taules input-output de Catalunya del 1987, Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona 1992, 2001, 2005 i 2011 ([www.idescat.cat/cat/economia/mioc](http://www.idescat.cat/cat/economia/mioc))



**Gràfic 2****Comerç exterior total de béns i serveis, en percentatge del PIB**

Font: Elaboració pròpia a partir de les taules input-output (vegeu la font del quadre 2)

En el conjunt de les dues zones considerades, l'economia catalana ha vingut registrant un superàvit de la balança de béns i serveis de manera recurrent, tal com es pot observar al gràfic 2.

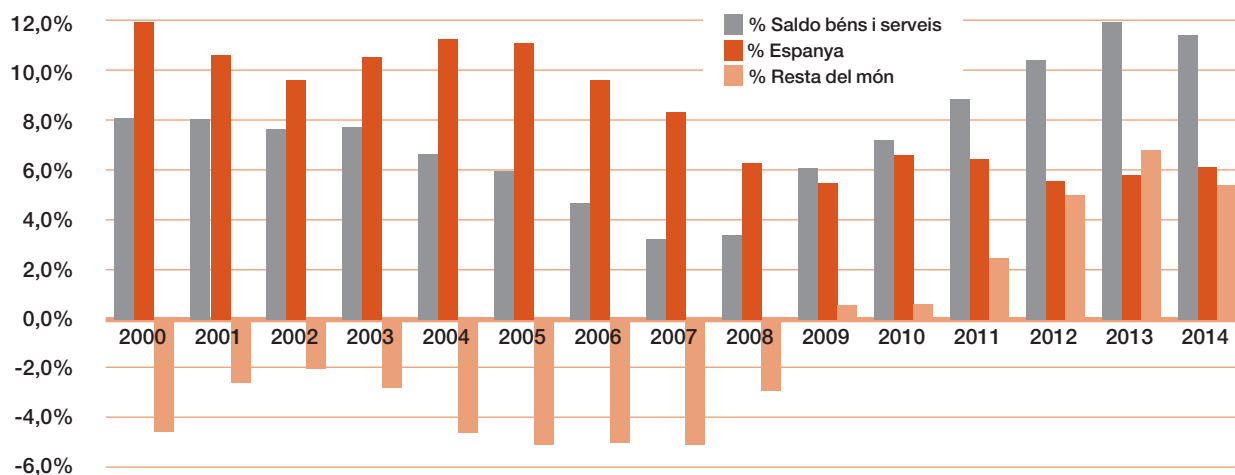
L'Idescat també publica el saldo de la balança de béns i serveis de l'economia catalana, amb la distinció de les àrees de mercat Resta de món i Espanya, amb l'avantatge respecte de les taules input-output que aquesta informació es publica anualment.

Expressats en percentatges del PIB, els saldos de la balança comercial de béns i serveis de l'economia catalana, distingint les dues àrees de mercat que estem considerant, mostren un comportament com el que reflecteix el gràfic 3.

Els fluxos d'exportacions i importacions de béns i serveis són només una part dels fluxos econòmics entre Catalunya i Espanya. Per tenir-ne una visió completa caldria disposar de les altres partides que configuren la balança per compte corrent catalana, que ara mateix no existeix.

#### 1.4. Dependència del mercat espanyol

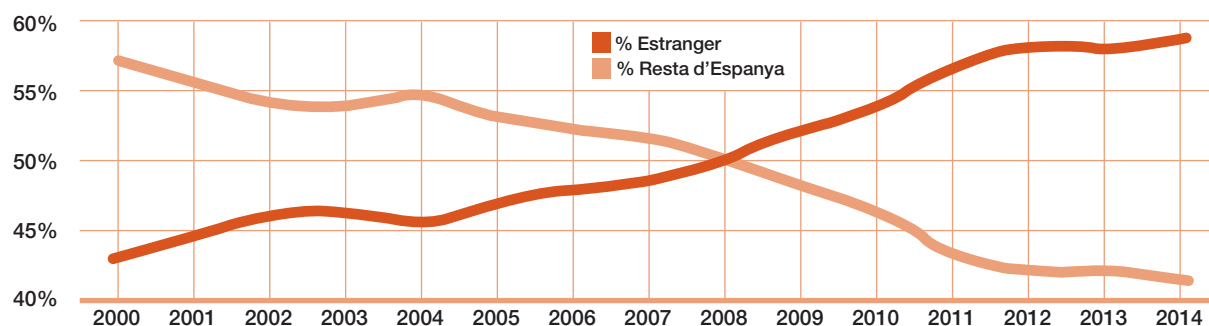
Un aspecte destacable de l'evolució del comerç català amb l'exterior els darrers anys ha estat la disminució de la seva gran dependència històrica respecte del mercat espanyol. Això es pot veure de manera clara quan s'observa la distribució de les exportacions catalanes de béns entre Espanya i la Resta del món. L'any 2000 el mercat espanyol absorbia el 57% de les vendes catalanes a l'exterior, davant del 43% que representaven la resta de mercats del món. El 2014 s'han més que revertit els pesos relatius d'aquests mercats, amb només un 41% destinat al mercat espanyol. Aquest canvi tan substancial s'ha produït de manera gradual i sostinguda (vegeu el gràfic 4), sens dubte sota la influència, d'una banda, de la globalització creixent i els esforços d'internacionalització de les empreses catalanes, i de l'altra, per la incidència de la crisi sobre l'economia espanyola, que explicaria l'acceleració en la substitució de mercats que sembla observar-se entre el 2008 i el 2011.

**Gràfic 3****Saldos anuals del comerç exterior de béns i serveis (en percentatge del PIB de cada any)**

Font: Idescat

#### Gràfic 4

#### Distribució de les exportacions catalanes de béns per grans àrees de mercat (en percentatge del total)



Font: C-Intereg

L'evolució comercial catalana respecte del mercat espanyol resulta força diferent de l'experimentada per una economia com l'escocesa, que el 2014 va celebrar un referèndum sobre la independència, amb resultat favorable a mantenir-se al Regne Unit. Les dades posen en relleu que entre el 2002 i el 2013 les exportacions escoceses de béns a la resta del Regne Unit van créixer un 74%, mentre que les exportacions catalanes a la resta d'Espanya pràcticament no van variar. En canvi, les exportacions catalanes a la Resta del món van créixer un 58% en el mateix període, enfront del 21% a Escòcia. Com a resultat d'aquesta evolució, la dependència escocesa respecte de la resta del mercat britànic es va accentuar, just al contrari del que va passar a Catalunya respecte d'Espanya.<sup>4</sup>

El contingut de valor afegit brut (VAB) de les exportacions catalanes és probablement el millor indicador per conèixer la incidència real sobre l'activitat econòmica de l'exportació. Per calcular-lo només cal restar de les vendes a l'exterior el valor de les importacions que han estat necessàries per produir els productes exportats. Això és possible fer-ho a partir de les taules input-output.

Al quadre 3 es recull on va a parar el VAB generat per l'economia catalana distingint entre els mercats interior, espanyol i de la Resta del món, per als anys en què es disposa de taules input-output, és a dir, 1987, 2001, 2005 i 2011.

4 Es podria conjecturar sobre si aquesta decreixent importància del mercat espanyol per a les empreses catalanes, juntament amb les qüestions de caràcter fiscal, podrien estar en la base d'una acceptació més gran per part dels agents econòmics i socials de les tesis secessionistes a Catalunya, en clar contrast amb el que passa a Escòcia (MacKay i Stoyanova, 2014).

La primera destinació del VAB generat a Catalunya és el mateix mercat català, que absorbeix de manera força constant en el temps al voltant del 60% del total. El mercat de la Resta del món és actualment la segona destinació (20% del VAB), per sobre del que correspon al mercat espanyol.

Tan rellevant com les magnituds d'exportació als mercats indicats és la dinàmica que han seguit aquests mercats. En 24 anys (des del 1987) el mercat espanyol ha passat de constituir la destinació del 30,3% del VAB català a absorbir-ne el 19,1%, mentre que la Resta del món doblava el seu pes relatiu. En altres paraules, el VAB català destinat a mercats exteriors (un 40% del VAB total) depenia en un 75,8% del mercat espanyol el 1987 i, el 2011, en depèn en un 48,8% (quadre 3).

## 2. Independència i comerç amb Espanya

L'alteració de les relacions comercials entre Catalunya i Espanya és vista, per alguns, com una de les principals amenaces per

#### Quadre 3

#### Destinació del valor afegit generat a Catalunya (en percentatge del total)

| Any  | Mercat català | Mercat espanyol* | Resta del món* |
|------|---------------|------------------|----------------|
| 1987 | 60,0          | 30,3 (75,8)      | 9,7 (24,2)     |
| 2001 | 58,8          | 24,1 (58,5)      | 17,1 (41,5)    |
| 2005 | 59,4          | 22,5 (55,4)      | 18,1 (44,6)    |
| 2011 | 60,9          | 19,1 (48,8)      | 20,0 (51,2)    |

\*Les dades entre parèntesis corresponen al percentatge del valor afegit exportat que es destina a cadascun dels dos mercats exteriors considerats.

Font: Elaboració pròpia a partir de les taules input-output de Catalunya 2005 i 2011 ([www.idescat.cat/cat/economia/mioc](http://www.idescat.cat/cat/economia/mioc)) i Oliver i Alonso (2007)

## *L'alteració de les relacions comercials entre Catalunya i Espanya és vista, per alguns, com una de les principals amenaces per a l'economia catalana en cas d'una hipotètica secessió*

a l'economia catalana en cas d'una hipotètica secessió. Ja s'ha comprovat a la secció anterior que el mercat espanyol continua sent, de lluny, el més important per als exportadors catalans malgrat la clara tendència a perdre pes. A l'hora de jutjar el possible efecte de la independència sobre les relacions comercials hi ha dos elements que s'han de tenir en compte: l'anomenat "efecte frontera" i la possibilitat que determinats sectors de la societat espanyola orquestrin boicots.

### **2.1. Els efectes comercials de les fronteres**

Els economistes parlen de l'efecte frontera per referir-se a l'evidència empírica que indica que les fronteres polítiques representen barreres importants per al comerç. Així, malgrat tota la retòrica sobre la globalització econòmica, les fronteres tenen encara una gran importància comercial, fins i tot en casos de països que imposen molt poques restriccions als seus intercanvis mutus. Aquest fenomen va ser descrit per primer cop a McCallum (1995) per al cas del comerç entre les províncies canadenques i els estats nord-americans. Aquest i altres estudis demostren l'existència d'efectes frontera de dimensió considerable. Per exemple, a l'estudi original de McCallum s'estimava que el comerç entre les províncies canadenques era 22 vegades més intens que el que es duia a terme entre les províncies canadenques i els estats nord-americans, fins i tot quan es tenia en compte la influència de la distància geogràfica i la dimensió econòmica dels territoris afectats. Xifres d'aquesta magnitud es consideren paradoxals des del punt de vista de la teoria econòmica i han generat una línia de recerca molt activa en el camp de l'economia internacional, amb l'objectiu de mesurar l'efecte frontera i explicar per què es dona.

En principi hi ha diverses possibles causes òbvies per a l'efecte frontera com ara, per exemple, l'existència d'aranzels i d'altres restriccions administratives al comerç, diferents monedes o diferents règims de regulació a cada país. Tot això pot fer que els productes es puguin comercialitzar més fàcilment al mercat interior que a l'internacional, juntament amb les diferències de llengua, preferències dels consumidors

i característiques culturals, que també sovint s'han considerat possibles causes de l'efecte frontera.

No obstant això, el que fa aquest fenomen realment paradoxal és la seva persistència en països que pràcticament han suprimit els aranzels i les restriccions no aranzelàries entre ells i que, a més, comparteixen el mateix idioma i molts referents culturals (tal com passa amb els Estats Units i el Canadà). Un altre bon exemple seria el cas dels països de la zona euro on, a més, es comparteix moneda. La raó per la qual aquest fenomen és paradoxal és que és difícil d'explicar en el marc dels models canònics de la teoria econòmica. Fins i tot diversos investigadors han detectat l'existència d'efectes frontera causats per les divisions administratives dins dels mateixos estats (els estats nord-americans, les províncies canadenques o les comunitats autònomes espanyoles per exemple).<sup>5</sup> Per aquestes raons, l'efecte frontera és un tema controvertit, no del tot ben entès pels economistes i que continua generant un volum considerable de recerca.<sup>6</sup>

Tanmateix, l'existència de l'efecte frontera és un dels principals arguments d'aquells que s'oposen a la independència de Catalunya. Segons ells, la creació d'una frontera política comportaria inevitablement la reducció dels fluxos comercials entre Catalunya i Espanya, amb les pèrdues econòmiques associades, i això fa indesitjable la secessió. Per tal d'avaluar la rellevància d'aquesta mena d'arguments cal precisar les veritables causes de l'efecte frontera perquè sembla evident que les fronteres, ja siguin internacionals o interregionals, *per se*, no afecten el comerç.

Els fluxos comercials poden alterar-se per molts altres factors, possiblement correlacionats amb l'existència de fronteres: les polítiques proteccionistes dels països, les seves diferències culturals, idiomàtiques i de preferències, l'ús de monedes diferents, les infraestructures de transport que donen prioritat a les connexions internes, l'existència de xarxes empresarials o els diferents sistemes legals i de regulació.

Així, la independència de Catalunya podria provocar una reducció dels volums de comerç amb Espanya si aquest

---

**5** Es pot consultar, entre d'altres, Hillberry i Hummels (2008) i Coughlin i Novy (2013).

**6** Alguns estudis recents (Dias, 2011, per al cas canadenc, i Llano-Verduras, Minondo i Requena-Silvestre, 2011, per al cas espanyol) fins i tot posen en dubte l'existència de l'efecte frontera.

fet alterés també alguns dels factors que s'han associat a l'existència de l'efecte frontera. Si assumim que l'euro continuarà sent la moneda dels catalans, que aquests no deixaran de parlar l'espanyol de la nit al dia i que les xarxes empresarials construïdes al llarg dels anys no desapareixeran de manera immediata, aleshores és raonable esperar que els patrons de comerç entre tots dos països no experimentaran canvis gaire radicals.

Si pel contrari assumim que el nou Estat català decideix reforçar els seus lligams amb els mercats europeus invertint fortament en noves infraestructures de transport o que, per raons polítiques o emocionals, els consumidors espanyols i catalans modifiquen les seves preferències i tendeixen a discriminar en contra dels productes de l'altre país (participant en boicots de consumidors, per exemple), aleshores les possibles conseqüències de la secessió implicaran la modificació substancial dels patrons de comerç entre tots dos països.

Una de les contribucions més recents a aquest debat és la de Comerford i Rodríguez Mora (2014). Aquest treball examina la magnitud i l'impacte de l'efecte frontera en el context d'un model teòric de comerç internacional estàndard. Un dels seus principals objectius és avaluar els costos econòmics associats als canvis en els patrons de comerç que provocaria la independència de Catalunya, i altres regions europees. El seu punt de partida és l'observació que les economies regionals dins d'un Estat estan més integrades comercialment que els diferents països entre ells, fins i tot en el cas que pertanyin a organitzacions supranacionals com la Unió Europea. A partir d'aquí l'article estima les conseqüències negatives, des del punt de vista del benestar econòmic, de la desintegració comercial que implica la secessió d'un territori. Per fer això els autors calibren els efectes comercials de la frontera ("friccions totals del comerç bilateral", en les seves paraules) i comproven que són molt més grans entre països independents que entre regions d'un mateix país.

A continuació calculen els costos de la independència mitjançant l'exercici contrafactual següent: suposen que Catalunya i Espanya, un cop separades, estan tan comercialment integrades com ho estan avui Portugal i Espanya (cal tenir en compte que Portugal és el soci comercial més proper que té l'economia espanyola). Si aquest fos el cas, els fluxos comercials entre Catalunya i Espanya es reduirien en un 80%. El model prediu que aquest fet ocasionaria una

*Una de les raons que pot provocar una reducció de les relacions comercials entre Catalunya i Espanya és la reacció política, fins i tot emocional, que es pugui produir*

pèrdua notable, en termes de PIB, per a les economies catalana (9,5%) i espanyola (1,9%).

Els autors duen a terme un exercici similar per al cas d'Escòcia, suposant en aquest cas que els fluxos comercials a llarg termini entre Escòcia i el Regne Unit s'assemblarien als que aquest manté amb Irlanda, i arriben a la conclusió que el cost de la independència per a l'economia escocesa se situaria en un 5,5% del PIB.

El treball de Comerford i Rodríguez Mora (2014), de forma deliberada i explícita, no ens diu res sobre la llargada del període durant el qual s'acabarien materialitzant els efectes que descriu. Aquest és un tema molt important, especialment quan tenim en compte que la pèrdua gradual de PIB s'ha de comparar amb la reducció del dèficit fiscal que es produiria de manera immediata després de la independència. Per oferir un ordre de magnitud de les implicacions d'aquest tema val la pena mencionar l'existència d'un estudi del Govern britànic (HM Government, 2013) que preveu que l'efecte frontera causaria una disminució del PIB del 4% al cap de trenta anys en el cas de la independència d'Escòcia, la qual cosa representaria una pèrdua anual mitjana del 0,13%. Si es consideren també 30 anys el període rellevant en el cas de la independència de Catalunya, les xifres que es deriven del treball de Comerford i Rodríguez Mora (2014) donarien lloc a una pèrdua anual mitjana del 0,33% del PIB català.

D'altra banda, els autors renuncien de manera explícita a un objectiu més ambiciós i complicat, com és explicar amb precisió les causes concretes dels efectes frontera. Les friccions comercials tenen la seva base en multitud de factors (alguns dels quals es mencionen al treball) i la pretensió de l'article és mesurar-les "in the absence of any definitive theory of the full list of explanatory factors, and their relative contribution" (Comerford i Rodríguez Mora, 2014, p. 5). El problema d'aquest enfocament més limitat és que fa que l'exercici contrafactual que plantegen pugui semblar arbitrari. A més,



Comerford i Rodríguez Mora (2014) no tenen en compte en el seu exercici que la independència, alhora que podria accentuar alguns factors que contribueixen a l'augment de les friccions comercials entre Catalunya i Espanya, també podria reduir les friccions comercials entre Catalunya i altres països, com per exemple a través d'inversions en infraestructures de transport amb França.

## 2.2. Independència i boicot

Una de les raons que pot provocar una reducció de les relacions comercials entre Catalunya i Espanya és la reacció política, i fins i tot emocional, que es pugui produir davant d'un conflicte social d'aquesta naturalesa. Hi ha molts exemples històrics (també contemporanis) que demostren que les tensions polítiques poden afectar les relacions econòmiques i, en concret, les decisions dels consumidors. La idea que hi ha darrere és que si s'aconsegueix perjudicar els interessos econòmics de les empreses catalanes, les pressions sobre els líders polítics catalans i els electors seran més grans i els obligaran a renunciar a les seves pretensions (o, en el cas que la independència fos ja un fet consumat, servirà com a mesura de càstig contra una decisió política considerada deslleial).

De crides a boicots d'aquesta mena se n'han produït al llarg dels darrers cent anys, normalment amb un impacte baix o pràcticament nul. Probablement l'episodi de boicot que va tenir un ressò mediàtic més gran es va produir després de l'aprovació del projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya, el 30 de setembre de 2005. Aquest fet i la posterior negociació del text al Congrés espanyol van motivar l'aparició d'algunes crides al boicot de productes catalans, que ràpidament es van centrar en el cava (raó per la qual l'episodi es coneix com a "boicot del cava"). Cuadras Morató i Raya (2015) és un estudi detallat del boicot del cava que va tenir lloc durant aquest període, inclosa una estimació dels seus efectes en el mercat espanyol. El principal resultat és que l'efecte del boicot no va ser significatiu a nivell agregat del mercat espanyol –només en algunes regions espanyoles, com Andalusia, Madrid i València–, mentre que a Catalunya es va produir un efecte contrari: els consumidors van fer un contraboicot. A més, el boicot va tenir una intensitat ràpidament decreixent i la seva durada va ser relativament curta, de manera que es pot considerar que l'any 2007 la situació havia tornat a la normalitat.

Hem argumentat en un altre treball (i no repetirem aquí tots els detalls) que la possibilitat que es pugui produir un

boicot de gran abast contra els productes catalans al mercat espanyol en el cas que es produís la secessió de Catalunya no sembla una amenaça especialment preocupant per a l'economia catalana (vegeu Cuadras Morató i Guinjoan, 2014). Això és perquè tots els estudis existents ens fan pensar que constitueix una eventualitat poc probable, poc efectiva per aconseguir els seus objectius polítics i d'abast molt limitat en el temps i el nombre de productes afectats. No obstant això, a Guinjoan i Cuadras Morató (2011) (vegeu també Cuadras Morató i Guinjoan, 2012, i Antràs i Ventura, 2012) es presenten els resultats d'un exercici de simulació que pretén avaluar el possible impacte d'un boicot als productes catalans. La base estadística de l'exercici és la Taula Input-Output de Catalunya 2005 i la recent aparició de la Taula del 2011 fa especialment oportuna una revisió del nostre treball per adequar-lo a les estadístiques més recents.

## 3. Càlculs per a l'any 2011

Els càlculs relatius a l'impacte que podria tenir sobre l'economia catalana una reducció dels fluxos comercials entre Catalunya i Espanya els efectuem a partir de les darreres taules input-output per a l'economia catalana, que corresponen a l'any 2011. L'exercici constitueix una actualització de l'exercici que al seu dia vam fer amb les taules del 2005.

### 3.1. Metodologia

L'objectiu que ens proposem és respondre dues qüestions fonamentals respecte del que succeiria econòmicament en cas d'un boicot comercial del mercat espanyol sobre productes catalans:

1) En quina mesura variarien els intercanvis comercials (exportacions i importacions de béns i de serveis) entre Catalunya i Espanya en funció de les diferents intensitats que poguéssim adquirir el boicot.

2) Quina incidència tindria un boicot sobre l'activitat productiva a Catalunya mesurada a través del VAB de cada sector productiu.

La metodologia emprada es pot trobar a Cuadras Morató i Guinjoan (2012). En síntesi, està basada en els supòsits següents:

- La independència podria afectar les relacions comercials amb la resta de l'actual Estat espanyol, amb la conseqüència que les exportacions catalanes a Espanya disminuïrien.

## *L'economia catalana és cada cop menys vulnerable a una hipotètica reducció dels intercanvis comercials amb Espanya en haver augmentat la seva internacionalització*

- La independència no afectaria les relacions comercials de Catalunya amb els països de la Resta del món.
- Simetria de respostes a un boicot a Catalunya i a Espanya.
- El boicot català generaria una demanda més alta de productes catalans per substituir els productes que abans s'importaven d'Espanya.
- Es donarien dos nivells de boicot diferenciats: el de les empreses i el dels consumidors finals. El boicot de les primeres no seria en cap cas superior al dels segons, per raó de la major racionalitat esperada en els processos de presa de decisions de compra en les empreses.

Sobre aquestes bases el nostre exercici consisteix a comparar l'economia "real" que dibuixen les taules input-output del 2011 amb les economies "simulades" resultants de diferents nivells de boicot d'empreses i de consumidors finals.

Les reduccions de les exportacions catalanes a causa del boicot comportarien una disminució de la producció, del valor afegit i de l'ocupació. En canvi, la substitució d'importacions procedents d'Espanya tindria una contribució en sentit contrari sobre l'economia catalana.

### 3.2. Els resultats globals<sup>7</sup>

L'exercici de simulació dels diferents nivells de boicot ha permès quantificar quin seria l'impacte sobre el VAB en cada cas. Els resultats per al conjunt de l'economia catalana són els que es presenten al quadre 4.

La intersecció de dos tipus de boicot de boicot (d'empreses i de consumidors) mostra la reducció del VAB català que es produiria en cada cas. Així, si les empreses espanyoles reduïssin les seves compres de matèries primeres, productes intermedis i béns de capital per valor d'un 10% i els consumidors espanyols deixessin de comprar el 20% dels productes catalans que compren ara, l'impacte del boicot es xifraria en una reducció de l'1,7% del VAB a Catalunya, incloent en aquesta xifra el fet que les empreses i els consumidors catalans farien els mateixos nivells de boicot

**7 Per veure els resultats detallats sectorialment que s'obtenen en un nivell de boicot concret (20% per part de consumidors i 10% per part de les empreses) podeu consultar [www.barcelonaeconomia.com/boicot.pdf](http://www.barcelonaeconomia.com/boicot.pdf).**

#### Quadre 4

#### Impacte del boicot sobre el VAB de l'economia catalana (any 2011)

| Nivell de boicot del consumidor |      |     |      |      |      |      |      |      |      |       |       |       |
|---------------------------------|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Nivell de boicot de l'empresa   | %    | 0%  | 10%  | 20%  | 30%  | 40%  | 50%  | 60%  | 70%  | 80%   | 90%   | 100%  |
|                                 | 0%   | 0,0 | -0,5 | -0,9 | -1,4 | -1,9 | -2,3 | -2,8 | -3,3 | -3,7  | -4,2  | -4,7  |
|                                 | 10%  |     | -1,2 | -1,7 | -2,2 | -2,6 | -3,1 | -3,6 | -4,0 | -4,5  | -5,0  | -5,5  |
|                                 | 20%  |     |      | -2,5 | -3,0 | -3,4 | -3,9 | -4,4 | -4,9 | -5,3  | -5,8  | -6,3  |
|                                 | 30%  |     |      |      | -3,8 | -4,2 | -4,7 | -5,2 | -5,7 | -6,1  | -6,6  | -7,1  |
|                                 | 40%  |     |      |      |      | -5,1 | -5,5 | -6,0 | -6,5 | -7,0  | -7,5  | -7,9  |
|                                 | 50%  |     |      |      |      |      | -6,4 | -6,9 | -7,3 | -7,8  | -8,3  | -8,8  |
|                                 | 60%  |     |      |      |      |      |      | -7,7 | -8,2 | -8,7  | -9,2  | -9,6  |
|                                 | 70%  |     |      |      |      |      |      |      | -9,1 | -9,5  | -10,0 | -11,4 |
|                                 | 80%  |     |      |      |      |      |      |      |      | -10,4 | -10,9 | -11,4 |
|                                 | 90%  |     |      |      |      |      |      |      |      |       | -11,8 | -12,3 |
|                                 | 100% |     |      |      |      |      |      |      |      |       |       | -13,2 |

Font: Vegeu el text

respecte dels productes espanyols. El quadre és una eina útil per proporcionar una idea de les conseqüències derivades dels diferents escenaris que es podrien donar si la secessió de Catalunya tingués com a conseqüència un boicot d'empreses i de consumidors.

Quan es comparen els resultats que hem obtingut per al 2011 amb els que es van obtenir per al 2005, es comprova que el 2011 l'impacte d'un boicot és, en general, inferior.

El nostre exercici no considera la possibilitat que els empresaris reaccionessin d'alguna manera per intentar col·locar en mercats alternatius els excessos de producció provocats per la disminució de les vendes al mercat espanyol. Com han fet notar Antràs i Ventura (2012) el més probable és que adoptessin estratègies de reducció de preus per donar sortida als seus estocs. Els mateixos autors es refereixen a estudis d'economistes que mostren que, amb una reducció del 25% en el preu, es podrien reduir molt significativament els excessos de producció.<sup>8</sup>

De fet, la reducció de preus necessària per compensar la reducció de vendes al mercat espanyol és el que determina quin és finalment l'impacte del conflicte polític sobre el VAB de l'economia catalana. Adoptant una postura pessimista

podríem suposar que la reducció de preus necessària per donar sortida als productes als mercats internacionals és del 50%. L'aplicació d'una rebaixa de preus d'aquesta magnitud permetria reduir a la meitat la incidència del boicot. Llavors, el quadre d'impactes vist anteriorment quedaria com es mostra al quadre 5. Si la rebaixa necessària fos inferior aleshores lògicament l'impacte del boicot també seria menor.

4. Conclusions

La importància del mercat espanyol per a l'economia catalana ha estat tradicionalment un dels arguments econòmics que han esgrimit aquells que s'oposen a la independència de Catalunya. Posar en risc aquesta relació comercial per raons de caire polític podria suposar uns costos inassumibles per a l'economia catalana.

L'objectiu del nostre treball és precisament avaluar, entenem que de manera rigorosa, aquesta mena d'arguments i contribuir a una discussió fonamentada sobre els costos i els beneficis econòmics de la independència de Catalunya des de la perspectiva del comerç entre totes dues zones. La nostra contribució està en gran part continguda als nostres treballs previs sobre el tema, especialment Guinjoan i Cuadras Morató (2011) i Cuadras Morató i Guinjoan (2012) que utilitzen dades procedents de la Taula Input-Output de Catalunya 2005. La disponibilitat de noves dades corresponents a l'any 2011 ens permet veure com han afectat les nostres conclusions

8 Vegeu Broda i Weinstein (2006), per exemple.

Quadre 5  
Impacte del boicot sobre el VAB de l'economia catalana (any 2011), amb una reducció de preus del 50%

| Nivell de boicot del consumidor |      |     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---------------------------------|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nivell de boicot de l'empresa   | %    | 0%  | 10%  | 20%  | 30%  | 40%  | 50%  | 60%  | 70%  | 80%  | 90%  | 100% |
|                                 | 0%   | 0,0 | -0,2 | -0,5 | -0,7 | -0,9 | -1,2 | -1,4 | -1,6 | -1,9 | -2,1 | -2,3 |
|                                 | 10%  |     | -0,6 | -0,9 | -1,1 | -1,3 | -1,6 | -1,8 | -2   | -2,3 | -2,5 | -2,7 |
|                                 | 20%  |     |      | -1,2 | -1,5 | -1,7 | -2   | -2,2 | -2,4 | -2,7 | -2,9 | -3,1 |
|                                 | 30%  |     |      |      | -1,9 | -2,1 | -2,4 | -2,6 | -2,8 | -3,1 | -3,3 | -3,5 |
|                                 | 40%  |     |      |      |      | -2,5 | -2,8 | -3   | -3,2 | -3,5 | -3,7 | -4   |
|                                 | 50%  |     |      |      |      |      | -3,2 | -3,4 | -3,7 | -3,9 | -4,1 | -4,4 |
|                                 | 60%  |     |      |      |      |      |      | -3,8 | -4,1 | -4,3 | -4,6 | -4,8 |
|                                 | 70%  |     |      |      |      |      |      |      | -4,5 | -4,8 | -5   | -5,3 |
|                                 | 80%  |     |      |      |      |      |      |      |      | -5,2 | -5,5 | -5,7 |
|                                 | 90%  |     |      |      |      |      |      |      |      |      | -5,9 | -6,2 |
|                                 | 100% |     |      |      |      |      |      |      |      |      |      | -6,6 |

Font: Vegeu el text

als importants canvis experimentats per l'economia catalana durant el període.

La contribució que fem amb aquest exercici és una actualització del quadre de reduccions del PIB que comportaria una caiguda dels fluxos comercials entre Catalunya i Espanya. Els valors obtinguts per al 2011 mostren un impacte que, en general, s'ha reduït respecte del que s'havia calculat per al 2005.

I és que, i aquesta és probablement la principal conclusió del nostre treball, l'economia catalana ha continuat reduint la seva dependència del mercat espanyol i, en conseqüència, ha augmentat la seva internacionalització, que ha fet que l'economia catalana sigui cada cop menys vulnerable a una hipotètica reducció dels intercanvis comercials amb Espanya. Si aquest fos un dels efectes econòmics de la independència política, sembla clar que constitueix un risc que, cada cop més, els agents econòmics percebran que té una importància decreixent.

En canvi, és molt probable que cada cop més els agents econòmics catalans facin els seus càlculs econòmics sobre els costos i els beneficis de la independència donant menys importància a les qüestions comercials i tenint molt en compte els aspectes importants en què aquesta podria modificar la capacitat competitiva del país, com per exemple una disposició més alta de recursos per finançar el sector públic o la capacitat de dissenyar una política d'infraestructures racional. ■

## Referències:

- Alesina, A.; Spolaore, E.** (2003). *The Size of Nations*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Antràs, P.; Ventura, J.** (2012). *Dos més dos són mil*. Disponible a <http://www.wilson.cat/en/mitjans-escrits/articles-dels-membres/item/216-dos-m%C3%A9s-dos-s%C3%B3n-mil-els-efectes-comercials-de-la-independ%C3%A8ncia.html>.
- Broda, C.; Weinstein, D. E.** (2006). "Globalization and the gains from variety". *Quarterly Journal of Economics*, 121 (2), p. 541-585.
- Comerford, D.; Rodríguez Mora, J. V.** (2014). "Regions are not countries: a new approach to the border effect". *CEPR Discussion Paper*, 9967.
- Comissió d'Economia Catalana del Col·legi d'Economistes de Catalunya** (2014). *Economia de Catalunya (Preguntes i respostes sobre l'impacte econòmic de la independència)*. Barcelona: Profit Editorial.
- Coughlin, C. C.; Novy, D.** (2013). "Is the International Border Effect Larger than the Domestic Border Effect? Evidence from US Trade". *CESifoEconomicStudies*, 59 (2), p. 249-276.
- Cuadras Morató, X.; Guinjoan, M.** (2012). "Una aproximació a l'impacte sobre el VAB català de la reducció dels fluxos comercials entre Catalunya i la resta d'Espanya." *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 65, p. 48-59.
- Cuadras Morató, X.; Guinjoan, M.** (2014). "Independència i boicot". A: Comissió d'Economia Catalana del Col·legi d'Economistes de Catalunya. *Economia de Catalunya (Preguntes i respostes sobre l'impacte econòmic de la independència)*. Barcelona: Profit Editorial.
- Cuadras Morató, X.; Raya, J. M.** (2015). "Boycott or Buycott?: Internal Politics and Consumer Choices". De propera aparició a *The BE Journal of Economic Analysis and Policy*.
- Dias, D. A.** (2011). "The Border Effect Through the Rearview Mirror: Would the puzzle have existed if today's tools had been used?". Disponible a <http://faculty.las.illinois.edu/ddias/research.html>.
- Guinjoan, M.; Cuadras Morató, X.** (2011). *Sense Espanya (Balanc econòmic de la independència)*. Barcelona: Pòrtic.
- Guinjoan, M.; Cuadras Morató, X.; Puig, M.** (2013). *Com Àustria o Dinamarca (La Catalunya possible)*. Barcelona: Pòrtic.
- Hillberry, R.; Hummels, D.** (2008). "Trade responses to geographic frictions: A decomposition using micro-data". *European Economic Review*, 52 (3), p. 527-550.
- HM Government** (2013). *Scotland analysis: Macroeconomic and fiscal analysis*. London: HM Government.
- Llano-Verduras, C.; Minondo, A.; Requena-Silvente, F.** (2011). "Is the Border Effect an Artefact of Geographical Aggregation?". *The World Economy*, 34 (10), p. 1771-1787.
- Mackay, B.; Stoyanova, V.** (2014). "Business attitudes". A: D. Bell, D. Eiser, K. Beckmann (eds.). *The Economic Consequences of Scottish Independence*. Hamburg: Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.
- McCallum, J.** (1995). "National Borders Matter: Canadian-U.S. Regional Trade Patterns". *American Economic Review*, 85 (3), p. 615-623.
- Rose, A.** (2006). "Size really doesn't matter: In search of a national scale effect". *Journal of the Japanese and International Economies*, 20 (4), p. 482-507.



# EUROPA: CRISI

## EN LA INTEGRACIÓ

## O INTEGRACIÓ

## EN LA CRISI? \*

**David Vegara**

Professor associat, ESADE Business School.

Exsecretari d'Estat d'Economia i exsotsdirector  
gerent del Mecanisme Europeu d'Estabilitat

**V**olia començar agraïnt al Col·legi d'Economistes el privilegi que suposa oferir la conferència inaugural en aquesta reunió anual que es convoca sota el títol "El capital de Catalunya des d'una visió econòmica: suficiències i mancances".

Hi ha gent més qualificada que jo per abordar aquest tema, per la qual cosa he pensat que, en tot cas, podria aprofitar la meua experiència dels darrers anys tant a Europa com en l'àmbit de les institucions financeres multilaterals per parlar, avui, d'un "cert" capital. Des que, però no només, Acemoglu i Robinson van copsar magistralment la importància de les institucions en el desenvolupament i el creixement econòmic dels països, la meua atenció pels aspectes institucionals i la necessitat de tenir regles clares i que aquestes siguin respectades no ha parat de créixer, potser perquè, com dirien alguns, només es veu qui està nu quan l'aigua de l'estany baixa.

Voldria parlar, en definitiva, d'institucions i de la Unió Europea (UE), o més concretament de l'àrea de l'euro (AE) i, en particular, del que podríem anomenar la nova arquitectura institucional sorgida com a resposta a la crisi financera.

I proposo abordar aquest tema fonamentalment perquè una de les coses que trobo sorprenents és que enmig de l'anomenat "enfrontament" nord-sud, o creditors-deutors, o Alemanya *versus* la resta, o partidaris de l'"austeritat" *versus* partidaris del "creixement", enmig d'aquestes diferències, enmig d'una situació on el concepte "Europa" com a projecte polític, d'integració econòmica semblava cotitzar a la baixa, el conjunt de respostes que s'han anat configurant en l'àmbit de la governança econòmica de la UE i de l'AE han estat, paradoxalment, "més Europa", més integració, més passos que ens acosten a un objectiu que semblava perdut o oblidat d'una Europa més federal, d'una Europa on els llaços són cada dia més estrets i on les passes fetes fan cada dia més difícil tornar enrere.

Però si bé la resposta ha estat "més Europa", com intentaré explicar, això no vol pas dir que el conjunt de decisions preses hagi respost a un disseny conscient, consistent i predeterminat de l'Europa que es vol a llarg termini. Al contrari, en la majoria dels casos les respostes han estat determinades per la urgència imposada per certs esdeveniments, més que no pas en l'avenç passa a passa, organitzat i conscient, cap a un suposat objectiu predeterminat o ideal comú. En la meua opinió, això ha fet que les decisions preses i els avenços fets mostrin mancances molt importants, inclús crítiques, que podrien manifestar-se amb una mica de mala sort i amb efectes gens menyspreables.

No obstant això, malgrat aquestes mancances, el projecte europeu surt de la crisi més reforçat del que hi va entrar, havent construït i desenvolupat una sèrie d'institucions que determinaran de manera cabdal la seva governança econòmica en el futur, i

---

\*Conferència inaugural. Jornada dels Economistes,  
6 de novembre de 2015.

amb una sèrie de lligams que fan o faran, si fos possible, més difícil qualsevol pas enrere. Com deia, per a mi, constitueix una certa paradoxa el fet que, com més altes se senten les veus crítiques amb Europa, més apunten els esdeveniments en aquesta direcció.

Em proposo, per tant, fer un repàs de les noves institucions econòmiques a la UE i a l'AE, dels seus orígens i les seves *raisons d'être*, les seves mancances i els seus riscos i, amb tota la prudència que mereix, un cert exercici de prospectiva, del que podríem esperar els propers anys pel que fa a la governança econòmica a la UE.

Quan observem els esdeveniments ocorreguts des del 2009 a la UE i a l'EA en particular, hi ha tres fenòmens que sobresurten clarament. El primer és el fet que els problemes observats en alguns països desborden les fronteres i afecten altres països de la moneda única. Són els efectes desbordament o *spillovers*. El segon és que la magnitud dels problemes –la magnitud de la tragèdia si es vol– s'escapava clarament del disseny, en termes de mecanismes i eines de gestió de crisi que hi havia fins aquell moment, cosa que va fer necessari articular noves vies. En tercer lloc, la importància que el sector bancari va tenir no solament en l'acumulació dels desequilibris que van portar a la crisi sinó també en la manifestació dels seus efectes, que demanava una atenció especial a aquest sector.

Les respostes articulades en l'àmbit de la UE/zona euro han abordat, com comentaré tot seguit, precisament aquests problemes treballant en tres àmbits que es podrien identificar, successivament, amb el *fiscal compact*, la creació del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE) i el llançament de la unió bancària. Tres reformes de gran importància que han modificat substancialment el panorama del govern econòmic a la zona euro.

En primer lloc, em referiré a l'anomenat *fiscal compact*. L'acumulació de desequilibris macroeconòmics, financers i fiscals i l'anomenada *crisi del deute sobirà* en alguns països de la zona euro a principis d'aquesta dècada van fer necessari un reforçament decidit del marc de governança econòmica.

La necessitat de posar límits a la política fiscal i pressupostària dels Estats membres ja havia estat reconeguda des del bon començament de la Unió Econòmica i Monetària (UEM), amb el conegut Pacte d'Estabilitat i Creixement (PEC). En el Tractat, la política monetària s'articulava a nivell supranacional, mentre que

***Els països han de reconèixer la seva responsabilitat conjunta pel que fa a l'estabilitat i prosperitat del conjunt de la zona***

la política fiscal, financera i les polítiques estructurals romanien en mans dels governs dels diferents països. Però hi havia acord en què una política monetària orientada a l'estabilitat per ella mateixa no era suficient per al funcionament correcte de la UEM, i necessitava que estigués acompanyada de polítiques prudents en altres camps.

Per aquesta raó, el Tractat i el PEC estipulaven que els Estats membres tenien l'obligació d'evitar dèficits excessius (amb els famosos 3% de dèficit i 60% de deute sobre el PIB com a punts de referència) i l'obligació (o compromís, més aviat) de mantenir unes finances públiques sòlides i sostenibles al llarg del temps. En retrospectiva, hi ha un consens general la idea que el Pacte no va ser suficient per assegurar aquests objectius. L'aplicació va ser dèbil i els mercats de deute públic no van diferenciar adequadament els diversos riscos. Com a conseqüència, alguns sectors públics no estaven convenientment preparats quan la crisi va començar, la qual cosa va comportar un deteriorament important en alguns països, fins al punt que alguns van perdre l'accés al finançament en els mercats financers.

Els esdeveniments són prou coneguts; aquí senzillament vull posar de manifest que la crisi del deute (o deutes) sobirans va remarcar que polítiques macroeconòmiques, financeres o fiscals insostenibles en un o diversos Estats membres s'amplifiquen mútuament i impacten en els altres Estats membres de la UEM via efectes desbordament (o *spillovers*) negatius. Això té també efectes negatius sobre l'estabilitat financera en el conjunt de la zona euro. Per tant, els països han de reconèixer la seva responsabilitat conjunta pel que fa a l'estabilitat i prosperitat del conjunt de la zona, la qual cosa lògicament requereix la construcció d'institucions efectives de supervisió multilateral.

Com a reacció a tots aquests fenòmens i esdeveniments, a final del 2011 es van començar a produir una sèrie de canvis importants en la governança de la zona euro i, molt particularment, en l'esquema de supervisió multilateral de les polítiques macroeconòmiques dels Estats membres, amb un focus especial en les polítiques pressupostàries i fiscals.

Així, a començament del 2012 s'havia ja introduït, per una banda, l'anomenat *semestre europeu*, que reforça la supervisió multilateral compassant el calendari de presentació de la informació pressupostària per part dels Estats membres a la Comissió Europea i al Consell Europeu. I per altra banda, amb l'anomenat *six pack*, es van aprovar sis canvis legislatius per reforçar el marc de la governança econòmica. El *six pack* reforma les potes preventiva i correctiva del PEC, estableix nous requeriments mínims per als marcs fiscals dels Estats membres, dissenya el nou procediment de desequilibris macroeconòmics (que va molt més enllà de l'anàlisi exclusiva de la política fiscal i pressupostària dels Estats membres) i considera la possibilitat d'establir sancions als Estats membres que incompleixin els seus compromisos i obligacions en matèria fiscal i pressupostària.

Una mica més tard, a iniciativa de la Comissió Europea, es va aprovar l'anomenat *two pack*, dues noves regulacions que donen nous poders a la Comissió per fer una supervisió més efectiva i rigorosa, i també més intrusiva. D'aquesta manera, els Estats membres han de remetre el projecte de pressupost públic anual i la Comissió Europea pot demanar-los, sota certes condicions, la revisió del projecte pressupostari per tal d'assegurar-se que es compliran els plans de correcció dels dèficits excessius. Inclús, els països poden tenir multes de fins al 0,1% del seu PIB si no compleixen els compromisos i les obligacions derivades dels nous acords.

En definitiva, l'objectiu fonamental del *fiscal compact*, que és el nom que rep el conjunt de regulacions originals i les que han reforçat l'esquema de supervisió multilateral a la UE, és reforçar la disciplina fiscal, especialment a l'euroàrea. Té, en definitiva, dos mòduls o pilars fonamentals: una regla de pressupost equilibrat (que inclou mecanismes automàtics de correcció) i un procediment reforçat per quan els Estats membres mostren dèficits excessius.

Probablement es podrien dir dues coses sobre el nou esquema de supervisió pressupostària. La primera és que, sens dubte, no s'ha buscat un disseny fàcil: conceptes com ara *pacte d'estabilitat i creixement* revisat, *procediment preventiu* i *procediment correctiu*, *desequilibris macroeconòmics*, *six pack*, *two pack*..., són conceptes que s'escapen de la comprensió de la majoria de ciutadans, i confonen fins i tot aquells que hi hem tingut alguna cosa a veure. La segona és, però, més important. Més enllà de les complicacions i denominacions legals el que queda clar és que la capacitat de la Comissió i del Consell d'avaluar, valorar,

criticar, analitzar i, àdhuc, incidir en la política fiscal dels països membres de la UE és ara molt més elevada que abans de la crisi, com, per exemple, va descobrir no fa gaire el president d'un dels grans països de la zona euro quan va dir que ningú a Brussel·les no li diria com fer el pressupost i poc després s'esmenava el seu propi pressupost per un import proper als 5.000 milions d'euros, un 0,2% del PIB del país.

No estem, certament, i això s'ha de deixar clar, en un esquema on s'hagi avançat en una política fiscal o pressupostària de caràcter o de caire federal. No s'han posat, de fet, més recursos públics en comú. Enmig de la crisi més forta des del naixement de la UE no hi ha hagut cap, absolutament cap, avenç en la direcció de dotar la UE de més recursos. Durant la discussió de les perspectives econòmiques 2014-2020 (és a dir, el pressupost de la UE), va quedar clar que no hi havia cap voluntat política en aquest sentit, i els recursos disponibles es van quedar al mateix nivell que les perspectives anteriors, és a dir menys de l'1% del PNB de la UE.

Però, malgrat això, s'ha de reconèixer que la reacció envers la crisi ha permès d'avançar de manera important en l'establiment d'una supervisió multilateral més àmplia i més intrusiva que la que teníem. Potser, no suficient, però sí que més efectiva.

Com deia, els avenços en la supervisió multilateral no han estat acompanyats d'avenços en una política fiscal diguem-ne "federal". Però aquesta mancança d'avenços no vol dir que amb la crisi no s'hagin desenvolupat esquemes que incorporen un component no irrellevant de solidaritat en el marc de la zona euro, i que no hi eren presents anteriorment. Em refereixo als mecanismes de gestió i resolució de crisi, com el Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), que constituïria el segon gran canvi institucional al qual em referia al principi i que volia abordar aquest matí.

La crisi va tornar a evidenciar que la pèrdua sobtada d'accés al finançament per part d'un govern per fer front a les seves necessitats pot tenir uns efectes devastadors. Aquesta pèrdua d'accés als mercats que es va observar en el cas de Grècia el 2010, per exemple, hauria obligat el país a fer un ajust sense dilació si no hagués trobat mecanismes alternatius, bé retallant les despeses bé augmentant els impostos o una combinació d'ambdós, provocant un autèntic desastre, si no el col·lapse, de la seva economia.

Aquests episodis de pèrdua d'accés al finançament no són una novetat en l'economia mundial. Són, precisament, una de les

raons per les quals després de la Segona Guerra Mundial es va establir un organisme que proporcionés finançament als països en dificultats: em refereixo al Fons Monetari internacional (FMI).

Quan un país perd accés als mercats o aquest accés ho és a un cost prohibitiu, manquen dos elements fonamentals: el finançament pròpiament dit, i a tipus d'interès raonables, i temps per arreglar els problemes que han dut a aquesta situació.

És més, durant la crisi a Europa, aviat es va posar de manifest, per un costat, que la magnitud dels problemes acumulats a Grècia, però també més tard a Irlanda, Portugal o Xipre, feien necessari comprometre uns volums de finançament molt superiors als d'un programa tradicional de l'FMI. Cal tenir present que un programa "normal" de l'FMI podria assolir finançament per un import d'entre el 3% i el 6% del PIB del país. Com veurem seguidament, aquests nivells van ser àmpliament superats en el cas dels països de la zona euro. Per un altre costat, era evident la inexistència d'instruments de suport financer que poguessin ésser utilitzats si es volia donar una resposta "europea" a la situació.

El cas és que, com a conseqüència dels esdeveniments i la necessitat d'actuar amb urgència, la primera resposta el maig del 2010 va ésser articular un conjunt de préstecs bilaterals de cada un dels països de la zona euro a Grècia. Poc després es va constituir el Fons Europeu d'Estabilitat Financera (FEEF), que era un organisme transitori l'objectiu principal del qual era preservar l'estabilitat financera a Europa per la via d'oferir ajut financer a Estats de la zona euro que es trobessin en situació de crisi. El FEEF estava autoritzat a demanar préstecs fins a 440.000 milions d'euros sobre la base de garanties aportades pels Estats membres de la zona euro.

Els esdeveniments posteriors, però, van posar en evidència la necessitat de dotar la zona euro d'un mecanisme de gestió i resolució de crisi de caràcter permanent. El resultat va ser la creació, el 2011, del Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE o ESM).

El MEDE és un organisme intergovernamental que funciona com un mecanisme permanent per a la gestió de crisis a fi de protegir l'estabilitat financera a la zona euro i està governat pels ministres d'Economia i Finances de la zona euro. Funciona de manera similar al FEEF però, a diferència d'aquest, en què els Estats membres garantien o donaven suport a les emissions de deute del fons, el MEDE disposa de 700.000 milions d'euros de capital, distribuïts en 80.000 milions de capital desemborsat

i 620.000 milions de capital exigible als diferents països en cas que sigui necessari, i pot arribar a prestar un volum de 500.000 milions d'euros. La raó fonamental d'aquest canvi cap a una estructura de capital és que la utilització de les garanties del FEEF una vegada aquest emetia deute als mercats eren considerades com a deute públic dels diferents Estats membres per Eurostat, l'agència estadística europea, mentre que les operacions del MEDE no se sumen al deute públic dels Estats membres.

D'una manera semblant al cas de rebre suport per part de l'FMI, el finançament a països en dificultats per part del MEDE (i del FEEF abans) està condicionat al fet que el país receptor prengui un conjunt de mesures que s'entén que haurien d'ajudar a reconduir la situació, atacar l'arrel dels problemes que van portar-lo a la situació crítica en què es troba, recuperar la sostenibilitat dels seus comptes públics i millorar les seves perspectives de creixement. A canvi d'aquestes condicions, negociades entre el país i la Comissió Europea, el BCE i, si participa en el programa, també l'FMI, el país obté recursos financers, a un cost molt raonable, i temps per abordar aquests canvis considerats necessaris.

Tenint en compte els préstecs bilaterals, l'FMI i, especialment, el FEEF i el MEDE, s'ha mobilitzat un volum de recursos sense precedents per als països en dificultats a la zona euro. Grècia ha rebut finançament per un import proper als 245 milions d'euros (un 120% del PIB), sense incloure el tercer programa actualment en marxa (uns 86.000 milions d'euros addicionals). Xipre ha rebut recursos per un volum equivalent al 55% del seu PIB, mentre que a Portugal i Irlanda els volums han estat propers al 45% del PIB. Són imports molt rellevants, com deia, molt superiors als que l'FMI podia comprometre.

Altra vegada, l'esquema de governança del MEDE no brilla precisament per la seva senzillesa. En primer lloc, es tracta d'una institució emanada d'un acord intergovernamental, i, per tant, no és formalment una institució "europea" (prevista en els tractats).

En segon lloc, el FEEF/MEDE estan "controlats" pels països (l'Eurogrup o Consell de Ministres de Finances i Economia), però proporcionen suport financer sobre la base d'un programa de reformes formalment dissenyat pel país, però que necessita l'aprovació de la Comissió Europea i el BCE, amb el suport "on s'escaigui" de l'FMI. Per tant, fonamentalment, el MEDE proporciona el finançament però sota les directrius marcades per uns tercers, entre els quals s'inclou el banc central del país (el BCE en aquest cas), cosa que no passa en els programes de

“**Enmig de la crisi més forta  
des del naixement de la UE  
no hi ha hagut cap, absolutament  
cap, avenç en la direcció de  
dotar la UE de més recursos**”

l’FMI, on el banc central del país s’asseu sempre a l’altre costat de la taula de negociació.

En definitiva, tal com hem vist que passava també amb el *fiscal compact*, no estem davant d’uns mecanismes fàcils, ràpids i eficients de presa de decisions (tot i que probablement per bones raons): acord intergovernamental, estructura de govern complexa, mecanismes de presa de decisió que involucren múltiples institucions (BCE, Comissió Europea, FMI, però també els governs i en diversos casos els parlaments nacionals), etcètera. És indubtable, però, que aquests acords han permès proporcionar temps i costos reduïts a un conjunt de països en moments crítics. El MEDE constitueix, en definitiva, un mecanisme de suport que ha mobilitzat un volum de recursos absolutament impensable abans de la crisi. Un mecanisme que, de manera significativa, no deixa d’incorporar un esquema de solidaritat, ja que els països obtenen finançament en condicions molt avantatjoses sobre la base de garanties o capital aportat per la resta d’Estats membres. No cal dir que, per la mateixa definició de garanties o capital, si es donés el cas d’un impagament es produiria *de facto* una transferència de renda.

No s’han produït, doncs, avenços en una política fiscal de caire federal a la UE durant la crisi, però és indubtable que, amb el MEDE, els lligams i efectes sobre altres països de la política fiscal dels diferents Estats membres han augmentat de manera substancial. Així, amb el *fiscal compact* es reforça notablement l’entramat de supervisió econòmica multilateral a la UE en general i a la zona euro en particular, mentre que amb el MEDE es crea un mecanisme de gestió i resolució de crisi i de suport mutu sense precedents a la zona euro. Són dos passos importants en el procés d’integració europea que vénen molt reforçats amb les mesures preses en el tercer i últim àmbit al qual em volia referir aquest matí: em refereixo lògicament a la unió bancària (UB).

No entraré en les causes de la crisi financera. S’ha escrit molt sobre el tema i afortunadament per a tots els organitzadors m’han posat una limitació de temps. Només vull destacar aquí quelcom

que és ben conegut: el paper del sistema financer, especialment del seu component bancari, en l’acumulació de desequilibris que van desembocar en la crisi posterior. Un paper que es va amplificar en el marc de la unió monetària.

Ja des de l’inici del disseny de la UEM, fins al llançament de l’euro, va haver-hi un cert consens entre els economistes que la moneda única naixia amb un marc institucional i polític amb limitacions importants. Els anomenats criteris de Maastricht tractaven d’assolir una certa convergència nominal prèvia a l’accés a la moneda única, però hi havia la sospita generalitzada que probablement no serien suficients per assegurar un funcionament sense problemes de la UEM. A la ja al·ludida falta d’una política fiscal comuna s’hi afegien els interrogants relacionats amb un sector bancari que, com deia Padoa-Schioppa (1999), “té la novetat que s’abandona la coincidència entre l’àrea de jurisdicció de la política monetària i l’àrea de la jurisdicció de la supervisió bancària”, quelcom que no tenia precedents.

Totes aquestes deficiències i limitacions no van, però, aturar el projecte de l’euro, i en l’àmbit de la regulació i supervisió bancària (i financera en general), el marc institucional de la unió monetària —és a dir: mercat únic més moneda única— abans de la crisi financera era una construcció formada en definitiva per dos blocs: la competència nacional (l’anomenat principi de país d’origen) i la cooperació entre autoritats dels Estats membres.

La crisi financera va, però, canviar ràpidament la visió que un esquema institucional basat en la competència nacional i la cooperació podia respondre adequadament als seus efectes. Diversos esdeveniments van conduir aquest esquema a un carreró sense sortida.

En primer lloc, cal subratllar la rellevància del sector bancari en el finançament de l’economia europea i, en particular, de l’àrea de l’euro. Aproximadament el 70% del finançament que rep el conjunt d’empreses i famílies europees és intermediat pel sector bancari, mentre que el 30% restant ho és per la via dels mercats de capitals. Aquestes dades contrasten amb les de l’economia nord-americana, on la situació és bàsicament la inversa. Un sector, el bancari, a més, que a Europa es caracteritza també per ser tenidor de grans carteres de deute públic.

El segon aspecte que s’ha de destacar és que aquest creixement del sector bancari va venir impulsat pel mercat únic europeu i, en particular a partir del 2000, per la moneda única que va



impulsar enormement les operacions transfrontereres. Això era una conseqüència lògica, i buscada, de la moneda única. Però aquest augment de les operacions transfrontereres va ésser especialment significatiu entre entitats financeres (operacions interbancàries), en un context a més de creixement important de necessitats de finançament dels dèficits per compte corrent de diversos països, especialment en l'anomenada perifèria.

Dues pinzellades: entre el 2000 i el 2008, l'exposició transfronterera intra-UE dels bancs de la UE es va més que duplicar, i el 2007, el 40% del mercat interbancari europeu reflectia exposicions a entitats financeres d'altres països de la UE.

A partir del 2009, els esdeveniments que ja són coneguts van produir una "renacionalització" dels mercats interbancaris i una paralització sobtada del finançament exterior a diversos països. Així, per exemple, segons el BIS, entre mitjan 2008 i final del 2012, l'exposició total dels bancs francesos, alemanys, holandesos, dels EUA i del Regne Unit a Portugal, Irlanda, Grècia, Espanya, Xipre i Itàlia va disminuir en un 40%, per un import equivalent al 25% del PIB conjunt (el 2012) d'aquests últims països. Aquesta "renacionalització" dels mercats interbancaris i la paralització sobtada del finançament (*sudden-stop*) a un conjunt d'economies amb elevats dèficits per compte corrent va suposar una crisi de balança de pagaments en tota regla: un *sudden-stop* amb la particularitat que es produïa en el marc d'una unió monetària.

El tercer fenomen que s'ha de destacar, relacionat amb els anteriors, va ser l'aparició del que s'ha anomenat "cercle viciós" o "espiral adversa" entre els riscos sobirans i els riscos bancaris. Un fenomen caracteritzat per l'augment dels costos de finançament de països amb posicions fiscals dèbils que veien deteriorar addicionalment la seva posició per les dificultats dels seus bancs i de les expectatives que finalment haguessin de rescatar-los. Al mateix temps, la debilitat fiscal del sobirà afectava els bancs, ja que aquests eren (i són) inversors importants en deute públic.

En definitiva, la crisi va produir un fenomen de desintegració en una multiplicitat de mercats financers: deute públic, interbancari, deute privat... que va afectar greument el mecanisme de transmissió de la política monetària i va trencar el principi que en la unió monetària empreses i famílies amb el mateix risc s'haurien d'enfrontar a costos de finançament similars.

I arribats en aquest punt, més enllà de la creació del MEDE, a la qual ja m'he referit, i més enllà del conjunt de mesures del BCE

*La crisi va produir un fenomen de desintegració en una multiplicitat de mercats financers que va afectar greument el mecanisme de transmissió de la política monetària*

(amb referència obligada al "*whatever it takes*" del president Draghi i l'anunci de l'anomenada OMT), la resposta als esdeveniments per part dels països de la zona euro va ser d'abast molt ampli, fonamentalment en dues direccions: canvis en la regulació i la supervisió bancària (coordinadament amb la resta d'àrees econòmiques del món) i canvis institucionals. Em referiré breument als primers per concentrar-me tot seguit en els canvis institucionals, ja que tenen un abast que bé podríem dir que ha suposat una espècie d'UEM 1.5 (potser no 2.0 però sí 1.5).

Sobre els canvis en la regulació i la supervisió de les entitats financeres, ja des del principi de la crisi i una vegada vista (o anticipada) la magnitud de la tragèdia, l'anomenat G-20 (que agrupa les 20 economies més importants) va acordar impulsar un conjunt d'iniciatives a fi de corregir les debilitats identificades. Les iniciatives reguladores es van centrar en diverses àrees, però avui m'interessa concentrar-me en dues, les més importants, que van tenir el seu reflex també en canvis a nivell de la UE.

En primer lloc, s'havia de reduir la probabilitat de fallida de les institucions financeres, augmentant els requeriments de solvència (més capital i de millor qualitat) i liquiditat i millorant-ne la supervisió. Molt esquemàticament, a la UE aquests grans requeriments van ser incorporats per la via de l'adopció del denominat tercer acord de Basilea sobre regulació microprudencial (Basilea III) en la quarta revisió de la Directiva de requeriments de capital del 2013 i per un nou Reglament de requeriments de capital. Aquestes normes incrementen de manera significativa els nivells de capital i les necessitats de liquiditat de les entitats financeres que operen a la UE i intenten, per tant, limitar la probabilitat de fallida de les entitats financeres per la via d'augmentar la seva capacitat d'absorció de pèrdues en situacions adverses.

En segon lloc, atesos els immensos costos que la crisi havia suposat per als comptes públics de molts països, s'havien de reduir els costos públics quan un banc fa fallida i augmentar els costos suportats pels inversors privats. En aquest camp les iniciatives tenien com a objectiu millorar els marcs de resolució

bancària, atorgant poders extraordinaris a les autoritats, ja que durant la crisi s'havien posat de manifest les dificultats que tenia la utilització dels procediments de liquidació habituals en el cas de les entitats bancàries. L'objectiu final era reduir (o inclús excloure formalment) la possibilitat d'apel·lar al sector públic per la via de fer recaure les pèrdues en els inversors privats.

Precisament, la Directiva de resolució i recuperació bancària (DRRB) que es va aprovar el 2014 té com a objectiu fonamental reduir aquests costos públics en cas de dificultats i facilitar la resolució ordenada de les entitats financeres.

Com comentava, la crisi va explicitar la inadequació dels instruments que tenien les autoritats a la seva disposició quan havien de tancar o rescatar un banc. Les autoritats no disposaven en general de competències ni d'instruments per afrontar crisis de bancs en les fases inicials. Alguns Estats membres aplicaven a les entitats els mateixos procediments que aplicaven a altres empreses insolvents, adaptant-los en alguns casos, i existien també diferències considerables de fons i de procediment en les lleis, normes i disposicions administratives que regulaven la insolvència de les entitats financeres. És més, la crisi va posar de manifest, cruament, que els procediments generals en matèria d'insolvència no són sempre apropiats per a les entitats financeres, atès que no acostumen a garantir una celeritat suficient en la intervenció, dificulten en alguns casos la continuïtat de les funcions essencials de les entitats i no consideren la necessitat de preservar un bé públic com és l'estabilitat financera.

En aquest context, la millora dels mecanismes jurídics i institucionals per a la liquidació ordenada de les institucions financeres a la UE era una veritable necessitat, i la DRRB dota les noves autoritats de resolució nacionals d'una sèrie d'instruments per poder intervenir, amb suficient antelació i rapidesa, en una entitat amb problemes de solvència o que sigui inviable. Entre les possibilitats o eines de resolució de què disposen les autoritats, hi trobem la facultat de vendre o fusionar el negoci amb un altre banc, la creació d'un "banc pont" temporal per operar les funcions crítiques i separar els actius bons dels dolents per procurar que calgui rescatar el banc i, finalment, la capacitat d'imposar pèrdues, segons que sigui necessari, als accionistes i als creditors (l'anomenat *bail-in*). La Directiva defineix, per tant, unes autoritats de resolució amb poders molt amplis.

L'anomenat instrument *bail-in* estableix que els accionistes suporten, en primer lloc, les pèrdues i que els creditors assumeixen

les pèrdues restants després dels accionistes. La possibilitat que les autoritats forcin o determinin les assumpcions de pèrdues (excepte, és clar, en els dipòsits assegurats) suposa una veritable novetat en l'àmbit comunitari.

En definitiva, les noves exigències de capital i liquiditat i la nova arquitectura per a la resolució d'entitats financeres suposen dues novetats molt importants que haurien de reduir en el futur tant la probabilitat que un banc europeu faci fallida com la necessitat d'utilitzar recursos públics en cas que la fallida es produeixi.

Però, a Europa, els efectes de la crisi van anar molt més enllà de la necessitat estricta de millorar la regulació prudencial i els esquemes nacionals de resolució de bancs. Com ja he comentat, aviat es va posar de manifest que en la zona euro un esquema institucional basat en la competència nacional (en el sentit de responsabilitat) i la cooperació entre autoritats dels diferents Estats membres a la qual em referia anteriorment, no podien respondre adequadament als problemes plantejats. La crisi havia posat de manifest els vasos comunicants que la integració financera havia desenvolupat.

En aquest marc, un conjunt addicional de reformes ha tingut com a objectiu fonamental la modificació de l'entorn institucional present fins al moment en matèria de supervisió i gestió d'entitats bancàries en crisi. Parlo, és clar, de la denominada unió bancària, possiblement com deia la fita més rellevant en l'àrea de l'euro des del llançament de la moneda única.

Normativament, la unió bancària "plena" es pot entendre com un marc regulador, de supervisió i de resolució, comú en tota l'àrea de l'euro. Aquest esquema tindria el suport d'un sistema de garantia de dipòsits també comú i, al final, el d'un mecanisme de suport financer (un *backstop*, en l'argot) que pogués ser utilitzat si fos necessari.

La unió bancària tindria fonamentalment dos objectius: trencar la connexió entre el risc bancari i el risc sobirà, i alinear els incentius de les autoritats involucrades en la supervisió i en la gestió d'entitats en crisi. Per la via de constituir un supervisor i una autoritat de resolució únics, aquesta última convenientment recolzada per un mecanisme financer que dotés l'esquema de credibilitat, la unió bancària permetria eliminar la connexió entre el risc bancari i el risc sobirà. Limitaria els possibles efectes de la fallida d'una entitat sobre els comptes públics d'un país determinat per la via d'obligar els creditors del banc a absorbir pèrdues i establir un

mecanisme de resolució creïble que pogués fer front als costos d'aquesta evitant, per tant, apel·lar finalment al pressupost públic del país en el qual resideix el banc que experimenta dificultats.

En segon lloc, la unió bancària permetria alinear els incentius de les autoritats de supervisió i resolució amb la realitat transfronterera de les entitats financeres. En un context de llibertat de moviments de capital i d'important activitat transfronterera, les autoritats de supervisió o resolució nacionals poden tenir certa tendència a no considerar convenientment les implicacions de les seves decisions més enllà de les seves fronteres (els potencials efectes desbordament o *spillovers*). Això pot produir resultats subòptims o fins i tot no desitjats, especialment en moments de crisi (recordem per exemple els casos Fortis i Dexia). La unitat bancària, centralitzant la supervisió i la resolució, permet o facilita incorporar aquestes externalitats i *spillovers*.

Resumint, una unió bancària plena consideraria unes regles i unes institucions comunes en el camp de la regulació prudencial, la resolució d'entitats, la protecció dels depositants i l'existència d'un mecanisme de suport o *backstop* també comú, per si fos necessari (com ho és al cap i a la fi el Tresor nord-americà en el cas dels Estats Units).

Les iniciatives acordades i posades en pràctica a la UE els darrers anys són de molt calat, tot i que no constitueixen una unitat bancària plena com la que acabo de descriure.

L'octubre del 2013 es va constituir el Mecanisme Únic de Supervisió (o MUS). El MUS el componen el BCE i les autoritats nacionals de supervisió. El BCE és el responsable del seu funcionament general i exerceix la supervisió directa dels 130 grans bancs de l'àrea de l'euro, mentre que la de la resta, fins a aproximadament unes 6.000 entitats, està delegada en les autoritats nacionals de supervisió (el Banc d'Espanya en el nostre cas), en estreta col·laboració amb el BCE. Els supervisors nacionals continuen encarregant-se de les funcions que no s'han atorgat al BCE, per exemple, les relacionades amb la protecció dels consumidors, el blanqueig de capitals, els sistemes de pagament i les filials de bancs de tercers països.

El 2014 es va posar també en funcionament el Mecanisme Únic de Resolució (MUR), que sorgeix de la constatació que, en la unió bancària, la supervisió i la resolució d'entitats financeres han de ser exercides al mateix nivell d'autoritat, ja que no sembla raonable tenir un mecanisme o autoritat única que supervisi els

bancs i al mateix temps mantenir la resolució de les entitats en mans d'autoritats nacionals.

El MUR és directament responsable de la resolució de tots els bancs en els Estats membres que participen en la unió bancària. La seva estructura reflecteix la divisió de tasques dissenyada en el marc del MUS, és a dir, el MUR és directament responsable de la planificació i resolució d'entitats directament supervisades pel BCE (bancs significatius) i els grups transfronterers, mentre que les autoritats nacionals de resolució seran responsables de totes les altres entitats.

El MUR es recolza en un Fons Únic de Resolució (FUR) que es constitueix amb aportacions dels bancs i que s'utilitzarà en cas de necessitat en una resolució. L'objectiu a vuit anys vista és que el FUR estigui dotat amb un volum proper als 55.000 milions d'euros.

El MUS i el MUR impliquen, per tant, la transferència de la supervisió i la resolució dels bancs europeus a un organisme "central", quelcom senzillament impensable fa poc temps. Tan impensable com també ho eren els nous poders de supervisió atorgats a la CE i el naixement d'un mecanisme com el MEDE amb una potència de foc com la que té disponible. Enmig de la crisi, per tant, crec que es pot afirmar que hi ha hagut més integració més que hi ha hagut una crisi en la integració. Sens dubte el projecte europeu no passa pels seus millors moments, però encara que hagi estat més com a resposta als esdeveniments que a un disseny precís i predeterminat i a una estratègia clara d'on es volia arribar, hem de donar sens dubte la benvinguda a aquestes passes.

La situació actual, però, no es pot considerar òptima. Aquest conjunt de respostes (a vegades amb un punt de precipitació, potser ineludible), en un context d'escàs suport o entusiasme pel projecte europeu, deixa però una sèrie de problemes, reptes i mancances als quals volia dedicar els últims minuts de la meua intervenció, destacant per un costat els que considero més importants i, per finalitzar, atrevint-me a fer un cert exercici de prospectiva sobre què podríem raonablement esperar en termes de passes addicionals en un futur potser no molt llunyà.

Des del meu punt de vista, en l'entramat *fiscal compact*/MEDE/unió bancària que he descrit hi ha cinc aspectes que plantegen reptes o interrogants importants, qüestions que no queden resoltes amb el disseny actual i que poden afectar l'èxit d'aquesta arquitectura d'una manera determinant.

## *A Europa els efectes de la crisi van anar molt més enllà de la necessitat estricta de millorar la regulació prudencial i els esquemes nacionals de resolució de bancs*

El primer repte es refereix al que podríem anomenar exercici dels nous poders per part dels supervisors. Sigui des de la perspectiva de la supervisió fiscal i pressupostària per part de la Comissió, sigui per part del nou supervisor únic per a la banca, o sigui per part de les noves autoritats de resolució, el cas és que l'esquema general és un disseny on la supervisió és més intrusiva, molt més intrusiva que en el passat. Això és segurament una bona notícia, però també exigirà que els supervisors estiguin a l'alçada dels reptes i de les exigències, i que utilitzin les noves competències de manera raonable, ponderada i, sobretot, efectiva i sòlidament des de la perspectiva legal. Els nous poders vénen, lògicament, amb noves responsabilitats i, per tant, també amb certs riscos que s'hauran de calibrar, valorar i gestionar convenientment.

Posem, per exemple, el cas d'una resolució on s'ha d'aplicar l'instrument de *bail-in*, en què, excepte els dipòsits assegurats pels esquemes de garantia, tots els passius poden estar obligats a cobrir pèrdues. Aquest és un esquema que bàsicament no s'ha utilitzat a Europa fins ara en les crisis bancàries i que, més recentment, quan s'ha utilitzat (com en el cas de Xipre) s'ha creat un bon terrabastall. La utilització del *bail-in*, a més, haurà d'assegurar que es compleix el principi que cap creditor no es queda en pitjor situació que en una liquidació normal de la institució financera, la qual cosa planteja reptes addicionals a les autoritats encarregades d'executar la resolució.

El segon repte que considero important es refereix a la coordinació entre les noves autoritats creades, i també entre aquestes i les ja existents en els diferents Estats membres. En el marc de les seves responsabilitats derivades del *fiscal compact*, la Comissió Europea haurà d'interactuar més a fons amb els Estats membres, però sobretot haurà de ser exquisida en l'exercici dels nous poders que se li han atorgat, ja que un tractament diferencial envers països amb situacions similars seria devastador per a la credibilitat de l'esquema de supervisió multilateral, com ho seria també un exercici *light* d'aquestes competències per tal de no "molestar" les autoritats dels diferents Estats membres. El repte pot ser inclús superior en els casos del supervisor i el mecanisme de resolució únics: el MUS

haurà de coordinar-se amb les diferents autoritats supervisores dels Estats membres dotant d'homogeneïtat la supervisió de tots els grans grups bancaris, però també haurà d'assegurar-se que les prop de sis mil entitats financeres no directament supervisades pel MUS són supervisades de manera homogènia. Per la seva banda, el MUR haurà de coordinar totes les autoritats nacionals de resolució però també haurà d'articular *ex novo* una relació amb els supervisors que li permeti una resolució efectiva i al mínim cost possible quan es determini que una entitat no és viable.

Un tercer problema que crec que s'haurà d'abordar en algun moment és el disseny defectuós del marc de gestió de crisi en països que necessiten assistència financera. Actualment el MEDE aporta el finançament dels programes dels països en dificultats. Però ho fa sobre la base d'un programa acordat *de facto* entre el país i la CE i el BCE (amb el vistiplau final i formal, és veritat, de l'Eurogrup). Em sembla que és legítim preguntar-se què fa el que podríem entendre com a "govern polític" d'Europa (és a dir la Comissió Europea) establint la condicionalitat en els programes de rescat, com ho és també preguntar-se si el BCE (que també és el banc central del país que està en dificultats) hauria de formar part de la troica o més aviat hauria d'estar assegut a l'altre costat de la taula de negociació, juntament amb el ministre de finances. Certament, en el cas de la Comissió Europea, els tractats li donen clarament les responsabilitats en matèria de supervisió fiscal, però d'aquí a negociar un programa i establir condicions d'ajust a canvi d'un finançament que proporcionen els països hi ha una bona distància. Per no parlar, per falta de temps, de quin paper hauria de tenir-hi el Parlament Europeu.

La quarta mancança important es refereix a la inexistència *de facto* d'un mecanisme de suport, de *backstop*, en l'esquema de resolució dels bancs que s'ha dissenyat. Certament s'han augmentat les exigències de capital de les entitats financeres i s'ha implementat un esquema de resolució que confia en les aportacions del sector privat a qualsevol necessitat identificada per cobrir pèrdues o necessitats de capital. Però res no assegura que el volum acumulat en el fons de resolució sigui suficient per cobrir els costos de futures resolucions, especialment en una crisi sistèmica com la que hem viscut. Compareu, per exemple, el volum previst d'aquí vuit anys en el Fons Únic de Resolució Europeu, uns 55.000 milions d'euros, amb les aportacions que alguns sectors públics europeus han hagut de fer durant la crisi.

Finalment, ateses les dificultats polítiques, evidents per altra banda, l'esquema acordat de la unió bancària no fa referència a la unificació

*“Sortim de la crisi amb més lligams dels que teníem abans. També amb més tensions, sens dubte. Però ningú no va dir que aquest seria un procés fàcil”*

dels fons de garantia de dipòsits per als dipòsits de menys de 100.000 euros, que continuen sent de caràcter nacional. Aquest fet, juntament amb la inexistència d'un mecanisme de suport a la resolució, qüestiona de manera important tot el disseny de la unió bancària, ja que fa recaure potencialment, al final, els possibles costos d'una crisi bancària sobre els diferents països, tornant per tant al “cercle viciós” o “espiral adversa” bancs/sobirans que en teoria la unió bancària volia evitar.

Tenim, en definitiva, un esquema general amb deficiències i mancances importants. És veritat que hi ha hagut moltes propostes per millorar no només l'arquitectura d'unió bancària, sinó especialment per avançar en una política fiscal de caire federal. Des de la creació d'un pressupost per a la zona euro, o d'un tresor europeu, esquemes d'emissió de deute que avancin en la mutualització, esquemes que compensin *shocks* asimètrics o mecanismes per reforçar la coordinació de les polítiques econòmiques, entre d'altres.

Hi ha certament moltes propostes a sobre la taula. Però al meu entendre serà difícil veure canvis substancials en un horitzó de temps raonable, sempre que no hi hagi episodis d'estrès com el que hem viscut els darrers anys. Tot i que no sóc jurista, sembla que totes les cabrioles legals que s'han anat utilitzant per fer front a les necessitats, sense obrir el meló d'un canvi de Tractat del la UE (per exemple per la via d'acords intergovernamentals), han arribat al seu límit, i que qualsevol canvi d'una certa profunditat a partir del punt on ens trobem necessitarà abordar aquest fet que tothom sembla voler evitar, segurament també per bones raons. Si la voluntat d'abordar un canvi de tractat serà properament sobre la taula per culpa, per exemple, d'una negociació o renegociació de l'estatus del Regne Unit o per altres raons és quelcom que ja veurem. En tot cas, sense obrir aquesta porta, com deia, els canvis que veuríem seran menors.

Inclús si s'obris aquesta porta, em temo que els avenços cap a una política fiscal de caire federal on hi hagués transferències permanents de renda d'uns països a uns altres serien nuls, més

enllà dels fons de cohesió i estructurals actuals. La falta de voluntat política em sembla evident i no veig com es podria superar en un horitzó de temps raonable.

Com comentava, hi ha hagut algunes propostes que, evitant abordar el tema de transferències permanents, intenten millorar el funcionament de la unió monetària per la via de crear mecanismes que ajudin a compensar *shocks* asimètrics que els països puguin experimentar. Les propostes d'una assegurança d'atur europea o l'anomenat *rainy day fund* (un “fons per als dies de pluja”, un fons que es dotaria durant els bons temps i que podria ser utilitzat pels països que tinguessin dificultats, de manera transitòria) caurien en aquesta categoria. No obstant això, una altra vegada em sembla que les ganes d'avançar per aquest camí són molt limitades, per no comentar les dificultats tècniques que aquestes propostes haurien de resoldre.

Però reconec que aquest escepticisme general sobre les possibilitats d'avançar de manera significativa en els propers anys no és en absolut complet. No crec que veiem en un termini raonable una política fiscal federal d'àmbit europeu, ni crec que veiem un pressupost de la zona euro que es pugui qualificar de significatiu. Ni que hi hagi instruments que permetin compensar, més enllà de testimonialment, els *shocks* asimètrics que poden afectar els diferents països. Però sí que crec que veurem una Comissió Europea que contribuirà de manera decisiva a millorar la discussió i la transparència en el debat pressupostari dels diferents països, una Comissió Europea o un MEDE que possiblement es convertirà en el mecanisme de suport de la unió bancària per la via de situar-se en l'últim esglaó després del fons de resolució europeu, i un MEDE que, possiblement convertit ja en l'embrió del Fons Monetari Europeu, comença a tenir el paper del que seria un (incipient) Tresor europeu, possiblement per la via d'emetre mancomunadament instruments a curt termini (com les lletres del Tresor) en nom de tots els tresors europeus.

La integració europea té el seu propi ritme, sens dubte, però el que no es pot negar és que la crisi, contràriament al que alguns afirmen i malgrat els riscos evidents, no ha suposat una marxa enrere. Sortim de la crisi amb més lligams dels que teníem abans. També amb més tensions, sens dubte. Però ningú no va dir que aquest seria un procés fàcil. Va començar amb un projecte que es referia a la necessitat que “cap país fos capaç de produir les armes pesades que havien causat la destrucció mútua”, com enuncitava una declaració dels anys 50. I hem arribat fins aquí. Tota una fita. ■



RE

DOSSIER

# REGULACIÓ I COMPETÈNCIA

# INTRODUCCIÓ

## Martí Parellada

Universitat de Barcelona  
i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

## Antoni Garrido

Universitat de Barcelona  
i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

**C**om molt bé recorda Amadeo Petitbò en el seu article, les societats occidentals estan organitzades sota el supòsit que les empreses competeixen lliurement en els mercats de factors de producció, béns, serveis i per la propietat d'empreses menys eficients. En aquest joc competitiu, en què l'eficiència és un element fonamental, els guanyadors obtenen beneficis elevats i els individus milloren el seu nivell de vida de manera rellevant. Atès que l'eficiència i el benestar dels ciutadans ocupen un lloc central, es tracta, en conseqüència, de fomentar la competència i millorar l'entorn on competeixen els operadors econòmics. L'existència d'una sèrie d'imperficcions en els mercats (com les externalitats o el poder de mercat) fa que aquests en alguns casos no puguin garantir l'eficiència. Això permet pensar en la potencialitat d'una intervenció pública per millorar les prestacions dels mercats, i una forma d'intervenció és la regulació (la fixació de regles, ja sigui en preus o en altres dimensions). Sabem, però, que la intervenció pública també està sotmesa a imperficcions (incorreríem en una asimetria difícil de justificar si penséssim que els individus actuen guiats pel propi interès en el mercat, però no en l'esfera política), com ara el risc de

captura, els problemes de compromís (o inconsistència temporal) o la informació asimètrica. Trobar un *trade off* òptim entre regulació i competència passa a ser, doncs, una qüestió cabdal per assolir nivells més alts de eficiència i creixement. És també la qüestió central que tracten els articles que componen el dossier que segueix a continuació.

Joan Batalla, Maite Costa i Xavier Massa analitzen el marc regulador dels mercats elèctric i gasista en un context de gradual liberalització interna del sector energètic i d'integració als mercats europeus. Estudien també els processos de reforma en els sectors de l'energia esdevinguts a Europa al llarg dels darrers anys, així com els principals reptes que hauran d'afrontar els reguladors energètics com a conseqüència del canvi climàtic i de la necessitat de buscar nous models energètics sostenibles des d'un punt de vista mediambiental i econòmic o el paper del consumidor en tot aquest procés.

Íñigo Herguera analitza l'Estratègia per a un Mercat Únic Digital per a Europa aprovada recentment pel Parlament Europeu, que afecta dues peces molt importants de l'economia digital: la neutralitat en les xarxes i el servei d'itinerància. Recorda en aquest sentit que és la primera vegada que a la UE es regulen els principis de la Internet oberta d'una manera explícita amb normes comunes per als 28 Estats membres. L'autor considera, però, que la regulació tal com ha estat aprovada deixa moltes incògnites obertes, ja es deixa molta llibertat als operadors de telecomunicacions en la gestió de trànsits que podrien aprofitar per fer restriccions en els trànsits que no els interessin o tenir altres comportaments estratègics amb efectes nocius sobre l'objectiu comú: tenir una Internet oberta, de qualitat i competitiva a Europa. La tasca en el futur, tant dels reguladors

nacionals com de l'associació de reguladors a la UE, el BE-REC, serà doncs crucial per dotar la UE d'unes normes coherents a tot el territori.

Francesc Trillas explica el rol de les agències reguladores en el context de la reforma de les indústries de xarxa a la Unió Europea (UE) i els trets bàsics de les agències reguladores a Espanya, dedicant una atenció especial a explicar la seva fusió amb l'autoritat de defensa de la competència. A tall de conclusió, realitza una sèrie de consideracions sobre el futur de les agències reguladores i les indústries de xarxa a Europa, i la recerca acadèmica sobre aquestes.

Antoni Garrido analitza el nou marc regulador del sector bancari de què s'ha dotat la zona euro en els últims anys. Tot i que els progressos han estat molt importants, elements fonamentals de la gestió de les crisis com el mecanisme de resolució de les fallides i l'assegurança de dipòsits estan encara poc desenvolupats i estan subjectes a una descentralització segurament excessiva. Molts d'ells es completaran en l'horitzó 2018-2020, però encara cal veure'n la concreció i l'eficiència. En tot cas, de la seva implantació depèn que s'aconsegueixi complir l'objectiu que va portar els països de la zona euro a acceptar la posada en marxa de la unió bancària, és a dir, trencar el bucle diabòlic entre el risc bancari i el sobirà

Oriol Amat comença el seu article recordant els arguments que justifiquen la necessitat de regular els mercats de valors. Exposar a continuació de manera molt resumida el marc regulador dels mercats de valors d'àmbit internacional i europeu (dedicant una atenció especial al cas espanyol), i finalitza identificant els principals reptes a escala internacional als quals s'enfronta la regulació dels mercats de valors.

Montserrat Guillén exposa en primer lloc els trets bàsics del marc legislatiu europeu del sector de les assegurances, i l'impacte d'aquest sobre la regulació espanyola. Explica després les formes genèriques d'estructurar la supervisió asseguradora i les funcions que tenen els organismes que actualment la sustenten, i aborda finalment una qüestió clau com la protecció de l'assegurat, aturant-se en el Consorci de Compensació d'Assegurances com a element singular del sistema espanyol i garant dels drets dels assegurats.

Per a Amadeo Petitbò la creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència ha suposat un canvi en relació amb

*Atès que l'eficiència i el benestar dels ciutadans ocupen un lloc central, es tracta de fomentar la competència i millorar l'entorn on competeixen els operadors econòmics*

la tradició ja que, d'una banda, ha repensat les funcions de l'Autoritat de Defensa de la Competència (ADC) i, d'altra, ha integrat en el marc de l'Autoritat esmentada un conjunt d'autoritats de regulació amb l'objectiu d'incrementar l'eficiència en el camp de la defensa de la competència i de la regulació i en el procés d'eliminació de normes reguladores ineficients l'origen de les qual resideixi en les administracions públiques de qualsevol nivell. Sobre la base d'aquesta modificació institucional, comenta alguns canvis registrats en el passat recent amb l'objectiu de contribuir a modernitzar el dret de la competència i l'activitat dels òrgans reguladors.

Valeria Bernardo, Joan Ramon Borrell i Jordi Perdiguero estudien alguns exemples d'intervencions públiques sobre l'activitat econòmica en la geografia urbana i, més concretament, els casos particulars de les noves estacions de servei de recàrrega ràpida de vehicles elèctrics i el cas dels hotels. Mostren, en aquest sentit, que la planificació urbanística, l'ordenació comercial i la prestació pública directa o indirecta de serveis per part dels poders públics a la ciutat, en comptes de mitigar l'aglomeració d'activitat econòmica en poques àrees, en ocasions l'agreugen. És per això, conclouen, que és tan important una política de foment de la competència i d'eliminació de restriccions de localització i preus per tal que les activitats no s'aglomerin en el territori urbà. ■

# LA REGULACIÓ DELS MERCATS ELÈCTRIC I GASISTA: SITUACIÓ I REPTES DE FUTUR

**Joan Batalla**

Universitat de Barcelona i Funseam

**Maria Teresa Costa-Campi**

Universitat de Barcelona

i Càtedra de Sostenibilitat Energètica

**Xavier Massa**

Universitat de Barcelona

i Càtedra de Sostenibilitat Energètica

L'economia catalana, a l'igual de l'espanyola, ha registrat en les darreres tres dècades una de les transformacions més importants de l'economia mundial. Les nostres empreses han passat d'una escassa presència en els mercats internacionals a una forta i sostinguda posició exportadora i inversora en tots els sectors. Tot i la forta crisi econòmica d'àmbit global dels darrers anys –de la qual ja se'n comencen a notar els primers símptomes de recuperació–, el procés d'internacionalització de l'empresa catalana i espanyola suposa una nova etapa en la senda del creixement.

Aquests resultats estan associats a canvis institucionals de gran importància, especialment rellevants en sectors com l'energètic. El compromís per situar Espanya en la història de les economies avançades és avui ja un objectiu aconseguit gràcies a l'esforç de totes les institucions per trencar models intervencionistes heretats del passat; esforços encaminats a

un nou marc institucional que ha exigit la cessió de sobirania a favor d'Europa, importants canvis normatius i noves distribucions de competència entre les administracions públiques, que afecten el model d'Estat i les funcions de l'Administració central, comporten la irrupció d'organismes reguladors independents i una decidida aposta per la incorporació de les regles de mercat en la dinàmica empresarial.

En definitiva, la lectura de la nostra història recent és un exemple dels bons resultats que es deriven d'acceptar les regles del mercat, sense excloure l'exigència de regulació enfront de les seves fallades, i d'integrar-se en àmbits supranacionals, com ara la Unió Europea.

Els canvis que s'han produït en el sector energètic són la mostra, possiblement en millor mesura que en altres activitats, dels avenços de les mesures liberalitzadores i el paper de la regulació en la defensa de la competència i del consumidor, així com a l'hora d'eliminar, o reduir, les ineficiències provocades per les fallades de mercat.

El sector energètic inicia en la darrera dècada del segle passat un profund procés de liberalització associat a canvis estructurals. Canvis, aquests, derivats del fet que l'energia

constitueix un factor determinant en el desenvolupament econòmic i en la transformació social. Els principals trets del sector energètic, tal com s'entén en l'actualitat, es comencen a perfilar a partir dels processos de liberalització, reestructuració i desregulació iniciats la primera meitat de la dècada dels 90, com a conseqüència de la transposició a la legislació espanyola de les Directives 96/92/CE i 98/30/CE, sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat i el gas natural, respectivament. En definitiva, a l'empara dels canvis que s'estaven produint en l'àmbit europeu, Espanya escomet un procés de transformació i redefinició del seu sector energètic. Un nou context on s'identifiquen unes activitats dintre de la cadena de subministrament susceptibles de ser liberalitzades –generació i comercialització– i que seran retribuïdes en funció del preu de mercat, i unes altres activitats regulades –transport i distribució–, que s'ofereixen en funció dels seus costos reconeguts.

Tot aquest procés de transformació hauria estat impossible sense un sòlid sistema regulador. La rellevància del sistema de regulació en els processos de transformació dels sistemes energètics ha estat àmpliament analitzada en la bibliografia econòmica i jurídica, i en tots s'ha identificat la necessitat d'òrgans reguladors capaços d'assegurar l'aplicació ordenada i eficient de noves regulacions encaminades a garantir una efectiva liberalització del sector i de vigilar que tots els agents coneguin i apliquin regles del joc, que són noves i sobre les quals hi ha poca experiència.

Aquest procés no ha estat estàtic, al llarg dels darrers anys han anat apareixent nous reptes que estaven previstos en l'inici de la marxa del procés de liberalització del sector energètic, com ara la lluita contra el canvi climàtic, la integració de les energies renovables, la necessitat de continuar avançant cap a uns mercats energètics detallistes realment competitius o la mateixa necessitat d'adequar la nostra política energètica prenent en consideració els efectes que produeix sobre la nostra competitivitat empresarial, especialment pel que fa al cost econòmic dels *inputs* energètics. Reptes que, com no pot ser d'una altra manera, exigeixen un procés de transició cap a un nou model energètic per al futur. Si tots aquests processos es produeixen paral·lelament a la integració dels mercats nacionals en uns altres de més amplis, és fàcil entendre per què s'amplien de fet les responsabilitats del sistema de regulació i esdevé necessària una regulació de caràcter supranacional.

*“La regulació ha de ser font d'eficàcia, defensora dels mecanismes de mercat i defensora dels interessos públics, assegurant el bon funcionament dels mercats”*

Totes aquestes qüestions seran abordades al llarg del següent apartat, on s'analitzaran la naturalesa i el paper de la funció reguladora per a la societat en un context de gradual liberalització interna del sector energètic i d'integració als mercats europeus. En un segon apartat es presentaran els processos de reforma en els sectors de l'energia esdevinguts a Europa al llarg dels darrers anys. Finalment, es presentaran els principals reptes reguladors que han irromput recentment en el sector energètic, com són els derivats del canvi climàtic i de la necessitat de buscar nous models energètics sostenibles des d'un punt de vista mediambiental i econòmic o el paper del consumidor en tot aquest procés. Tal com es posarà de manifest, en tot aquest procés de canvi la innovació tindrà un paper protagonista.

### **La regulació i la seva aportació a la societat**

La regulació engloba el conjunt d'accions públiques dirigides a controlar els preus i les decisions de producció de les empreses. L'interès de la regulació, per tant, resideix en l'objectiu d'evitar aquelles decisions privades contràries a l'interès públic. En aquest marc, i atesa l'evidència teòrica i empírica que els comportaments competitius contribueixen a millorar l'eficàcia i eficiència empresarial en els diferents mercats i, en general, tendeixen a reduir els costos de producció, i des d'una perspectiva dinàmica, a augmentar l'activitat innovadora i la inversió, la regulació s'ha centrat en el reforçament de la competència efectiva als mercats en benefici dels consumidors i de les empreses presents en el mercat.

Per això hom pot sostenir que la regulació s'ha centrat a garantir el respecte a les regles de competència com a element bàsic i garant de la competitivitat de les empreses que actuen en els mercats.

El moviment a favor de la liberalització i la privatització que hem viscut els últims anys a escala global ha comportat l'oportuna discussió sobre la pertinència i els efectes de la regulació. El funcionament dels mercats regulats, com és el cas de determi-



nats segments de la cadena de valor del sector energètic, segons els criteris de lliure competència, exigeix la intervenció de les autoritats reguladores i de defensa de la competència.

Sorprenentment, i a pesar que en moltes ocasions competència i regulació han estat presentades com a instruments amb finalitats diferents, en els sectors amb activitats regulades poden i han de ser aspectes complementaris, retroalimentant-se mútuament. Com més implantada i reconeguda sigui la llibertat econòmica, més necessària és l'actuació dels organismes reguladors. Aquests són responsables de la vigilància del compliment dels principis de competència efectiva, atès que cal que la competència no es vegi alterada per la intervenció d'aquells agents amb un poder de mercat més alt.

La regulació, per tant, ha de ser font d'eficàcia, defensora dels mecanismes de mercat i defensora dels interessos públics, assegurant el bon funcionament dels mercats.

És impossible substituir de manera instantània una indústria monopolista, verticalment integrada, en moltes ocasions en mans públiques, per un sistema en el qual el mercat i la competència exerceixen un paper protagonista, sense el desenvolupament i la consolidació d'institucions reguladores que, d'una banda, governin els segments caracteritzats per monopoli natural i, de l'altra banda, fomentin la competència efectiva en els segments liberalitzats. En definitiva, regulació, liberalització i competència constitueixen tres instruments necessàriament complementaris.

En aquest context, a mesura que els sectors sobre els quals operen es van liberalitzant, la regulació ha anat assumint un paper cada vegada més actiu en l'impuls i la vigilància de les condicions de mercats autènticament competitius. Un paper no exempt de crítiques, en la mesura que no existeixen fórmules universals en tot procés de liberalització, el qual depèn en gran mesura de les condicions de partida i de la capacitat d'adaptar-se a una realitat canviant en el temps.

### L'evolució de la regulació del mercat elèctric i gasista

El procés de liberalització del sector energètic a Europa ha anat de la mà de la instauració d'un mercat únic de l'energia. Entre el 1996 i el 2009 s'adopten tres paquets de mesures legislatives (més un quart paquet dedicat a qüestions climàtiques relacionades amb l'energia) amb la finalitat d'harmonit-

zar i liberalitzar el mercat interior de l'energia a la UE. La llavor d'aquest intens procés de transformació del sector energètic i la configuració d'una política energètica per a Europa la trobem en el llibre verd (blanc, posteriorment) titulat *For a European Union Energy Policy* (Comissió Europea, 1994). En aquesta primera publicació ja s'estableixen quins són els reptes que han acompanyat la política energètica europea fins al dia d'avui: competitivitat industrial, seguretat d'abastiment i sostenibilitat ambiental. S'entenia que els països europeus responien als mateixos desafiaments, tot i tenir diferències significatives en termes de recursos i mix energètic, la política energètica europea havia de respondre a aquests reptes garantint la diversitat en les situacions nacionals.

El primer paquet legislatiu sobre energia de la Unió Europea el van conformar la Directiva 96/92/CE, sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat, i la Directiva 98/30/CE, sobre normes comunes per al mercat interior del gas. Aquest primer paquet legislatiu establia mesures comunes d'obertura dels mercats i uns principis mínims de competència en els mercats nacionals, primeres passes cap al mercat interior de l'energia. Per tant, un requisit per assolir el mercat únic era la consecució d'un marc legislatiu que incorporés elements de liberalització i competència a les activitats energètiques.

Aquests canvis liberalitzadors eren particularment difícils d'introduir en els sectors elèctric i gasista, ateses les característiques especials del transport i la distribució a través de xarxes i la seva consideració de servei públic. A més, les diferències reguladores entre els Estats membres eren un obstacle addicional per a l'establiment d'un marc legislatiu comú. Per aquests mo-

**Figura 1. Reptes que defineixen la política energètica de la Unió Europea**



*S'observa una tendència que els preus finals de l'electricitat augmentin més a la Unió Europea (i especialment a Espanya) respecte als EUA en el període 2008-2014*

tius, es decideix que el procés de liberalització i d'introducció de competència s'ha de dur a terme gradualment. D'altra banda, a causa de l'elevada i creixent relació entre els serveis elèctric i gasista –una part de la generació elèctrica s'obté a partir del gas natural per mitjà dels cicles combinats–, la liberalització s'hauria de fer també en paral·lel en els dos sectors.

Com ja s'ha apuntat, aquest procés de liberalització s'inicia amb les Directives 96/92/CE i 98/30/CE, que introdueixen una bateria de mesures amb la finalitat d'obrir els mercats a la competència, com ara la incorporació de nova generació per part d'agents privats per mitjà de procediments d'autorització o llicència, l'accés lliure de tercers a les xarxes de transport i distribució, la separació comptable a les companyies integrades verticalment i que duen a terme diferents activitats i l'establiment d'un calendari d'obertura del mercat minorista en funció del nivell de consum. El disseny dels mercats elèctric i gasista a Europa, ja des d'aquest primer moment, establia la separació entre les activitats regulades (transport i distribució) i les sotmeses a la competència (generació i comercialització). El pilar fonamental d'aquest sistema va consistir a dotar de lliure accés per part de tercers a les xarxes i a donar llibertat al consumidor per a l'elecció del subministrador establint dos mercats, un de majorista, al qual podia concórrer qualsevol generador, i un mercat minorista en què el consumidor final podia escollir qualsevol comercialitzador (Gómez i Escobar, 2014).

L'etapa següent del procés de liberalització i introducció de competència va arribar amb el segon paquet legislatiu, format per les Directives 2003/54/CE, per a l'electricitat, i 2003/55/CE, per al gas. Aquestes directives suposen un reforç dels principis de mercat en els sectors elèctric i gasista, i l'actualització de les mesures incloses en el primer paquet legislatiu (el qual deroga). En aquest sentit, les mesures pretenen reforçar la protecció als consumidors i s'estableix el sector elèctric com un servei d'interès econòmic general. Pel que fa referència a la instal·lació de nova generació, només requerirà d'una autorització, eliminant el sistema de licitacions, i també s'incorpora una independèn-

cia més gran del gestor de la xarxa, l'obligació de creació d'autoritats reguladores nacionals independents i, finalment, la liberalització total del mercat minorista a partir del juliol del 2007. Aquesta liberalització va significar que qualsevol consumidor a partir d'aquest moment era lliure d'escollir la companyia comercialitzadora que li subministrava l'electricitat o el gas en un mercat plenament competitiu.

La política climàtica es va incorporar dins el marc de la política energètica, un cop establerts els passos cap a la liberalització dels sectors de l'electricitat i el gas a Europa. El desembre del 2008, el Consell Europeu va aprovar el primer paquet legislatiu per a l'establiment d'una política climàtica i de l'energia. Aquest paquet es basa en els objectius per al 2020 d'una reducció de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle en un 20%, la participació d'un 20% de les energies renovables en el consum final i una millora de l'eficiència energètica també d'un 20%. A més de la fixació d'aquests objectius, introdueix la revisió de l'esquema de comerç de drets d'emissió (EU-ETS), l'establiment d'un marc legal per a la captura i l'emmagatzemament de carboni (CCS), legislació sobre normes d'eficiència en l'automoció i el desenvolupament d'un pla tecnològic que donés suport a l'assoliment d'aquests objectius, denominat SET-PLAN, entre d'altres.

Tot i que les mesures incorporades en el segon paquet van representar un impuls per a l'intercanvi d'energia entre països, encara eren insuficients per a la consecució del mercat intern (Gómez i Escobar, 2014). És per aquest motiu que, el 2009, s'aprova el tercer paquet legislatiu de l'energia, format per tres reglaments (Reglament (CE) núm. 713/2009, núm. 714/2009 i núm. 715/2009) i dues directives (Directiva 2009/72/CE i 2009/73/CE), introdueix modificacions sobre el segon paquet legislatiu i aprofundeix en el procés de liberalització, però, sobretot, en la constitució del mercat únic de l'energia d'àmbit europeu desenvolupant una arquitectura institucional supranacional. Entre les mesures introduïdes per aquest tercer paquet destaca l'establiment de tres models per a la total separació de les activitats de generació i transport. El primer d'aquests models és el de separació de la propietat (*ownership unbundling*, OU), que consisteix en una separació total entre el transport i qualsevol activitat de generació o comercialització. El segon model respon a l'existència d'un operador del sistema independent (*independent system operator*, ISO), en què la xarxa de transport pot estar sota la propietat d'una companyia integrada verticalment però l'operació del sistema la porta a terme una empresa independent. La tercera opció

és la del transportista i operador del sistema independent (*independent transmission system operator*, ITO), per la qual la xarxa i l'operació del sistema poden quedar sota la propietat d'una companyia integrada verticalment però en què aquestes activitats gaudeixen d'independència sobre la resta.

Altres canvis introduïts pel tercer paquet de l'energia són el reforçament dels drets dels consumidors, facilitar el canvi de subministrador, un mandat per desenvolupar normes comunes per a l'operació del sistema i el mercat d'àmbit europeu i l'enfortiment dels poders i la independència dels reguladors nacionals.

Pel que fa al marc institucional supranacional, es crea l'Agència de Cooperació dels Reguladors d'Energia (ACER), amb la finalitat de dotar d'un organisme supranacional amb competències per a la supervisió del mercat únic de l'energia que alhora complementi i coordini l'acció dels reguladors nacionals. També s'impulsa la creació d'una associació d'operadors de les xarxes d'electricitat (ENTSO-E) i de gas (ENTSO-G), amb la finalitat de fomentar la cooperació entre els diferents transportistes d'electricitat i gas dels països membres per a la implementació de la política energètica de la UE i la consecució dels objectius climàtics.

### Els reptes de la regulació en el segle XXI

Un cop pràcticament superat el procés de liberalització, la regulació del sector elèctric i gasista afronta nous reptes. La consecució dels objectius de la política energètica encara no s'ha assolit plenament i el desenvolupament tecnològic planteja noves necessitats reguladores. Continuar gaudint d'un subministrament ininterromput, que aquest sigui sostenible mediambientalment i que no afecti negativament la competitivitat de les companyies depèn en gran mesura de com la regulació sigui capaç d'afrontar els reptes que se li plantegen. A continuació es descriuen els principals desafiaments als quals s'enfronta la regulació en el segle XXI.

#### La competitivitat industrial

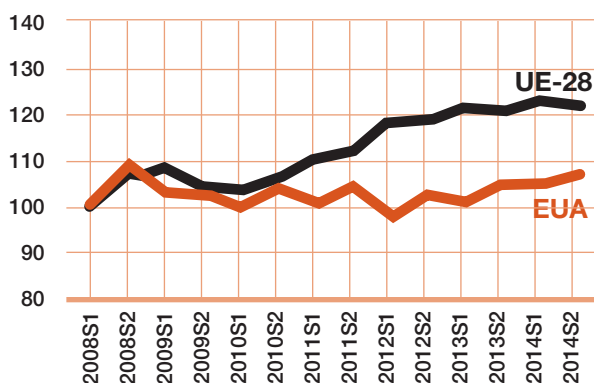
El primer gran repte al qual s'enfronta la regulació és el manteniment de la competitivitat industrial. Precisament, la regulació dels sectors elèctric i gasista a la UE sembla haver tingut un impacte en el diferencial de preus de l'energia que s'ha produït els darrers deu anys entre Europa i les principals economies desenvolupades, especialment amb els Estats Units (Batalla-Bejarano i Costa-Campi, 2014). Tot i que els

preus de l'energia no són l'únic factor que determina la competitivitat de la indústria, per a un bon nombre de sectors intensius en l'ús d'energia resulta determinant aquest aspecte amb vista a mantenir la viabilitat futura d'aquests negocis dintre les nostres fronteres. A més, aquests sectors són considerats en molts casos estratègics per la funció clau que desenvolupen dins l'economia de la UE i pel gran nombre de llocs de treball de qualitat que creen directament i indirectament.

Recentment s'ha posat de manifest l'existència d'un diferencial en les tendències dels preus finals de l'energia entre la Unió Europea (UE) i els Estats Units (EUA) a partir de diferents estudis recents (Robinson, 2015; CE, 2014; Eurelectric, 2014). La conclusió generalitzada és que més enllà dels nivells de preus existents en cadascuna de les dues àrees, s'observa una tendència que els preus finals de l'electricitat augmentin més a la UE (i especialment a Espanya) respecte als EUA en el període 2008-2014.

Les conseqüències immediates d'aquest diferencial es plasmen tant en termes de deslocalitzacions de la producció cap a zones amb preus de l'energia més baixos com també en una dificultat creixent per atraure inversions en aquests sectors (*investment leakage*), que acabarà per ofegar les seves possibilitats de desenvolupament en l'àmbit europeu. Les conseqüències sobre l'economia europea són de gran transcendència en termes de creixement econòmic i llocs de treball qualificats, així com menys atracció d'inversió i un empitjora-

**Figura 2. Evolució dels preus finals mitjans de l'electricitat per a consumidors industrials a la UE i als EUA (1r semestre 2008-2n semestre 2014)**



Font: Eurostat i US Energy Information Administration (EIA), extret de Robinson (2015)

ment de la balança de pagaments per la necessitat d'importar aquests béns un cop deslocalitzats. Davant d'aquest conjunt de resultats negatius resulta imperiós portar a terme una sèrie d'accions dintre de la mateixa política energètica que garanteixin l'equilibri entre els diferents objectius, recordem de l'apartat 3 que un d'aquests és la competitivitat. Per a aquestes indústries intensives en consum energètic no n'hi ha prou a millorar-ne l'eficiència energètica, aspecte tanmateix en el qual la indústria europea ha millorat de manera molt considerable (CE, 2014). Altres mesures, com el repartiment gratuït de drets d'emissió per a aquestes indústries amb risc de fuga (*carbon leakage*), tampoc no semblen suficients per contrarestar l'efecte diferencial dels preus. Per tant, la indústria reclama l'adopció de mesures addicionals, com ara l'establiment d'objectius de competitivitat, el desenvolupament d'un programa d'energia i tecnologia de baixes emissions o l'explotació de recursos alternatius, que ajudarien a minorar el problema existent sobre la competitivitat industrial i que són un repte cabdal per a la regulació en aquest segle XXI.

#### **El tàndem sostenibilitat econòmica i política climàtica**

Els problemes de competitivitat als quals es feia referència anteriorment, en part, s'expliquen per l'elevat cost que ha suposat en alguns països europeus el desenvolupament de la política climàtica relacionada amb el sector energètic i que, a diferència del que ha succeït als EUA, s'ha finançat a través de la tarifa elèctrica o d'impostos inclosos directament en el rebut de la llum. En canvi, com s'apuntava als EUA, els costos d'aquestes polítiques han anat a càrrec dels pressupostos generals en major mesura, alliberant els consumidors energètics de suportar aquesta càrrega en exclusiva. No només això, sinó que en països com Espanya o Alemanya aquesta situació ha posat en qüestió la sostenibilitat economicofinancera de la política energètica i climàtica per al manteniment d'uns esquemes de foment de les renovables excessivament generosos.

Un exemple de la necessitat d'equilibrar el tàndem sostenibilitat econòmica i política climàtica són les polítiques de foment de les energies renovables, com dèiem, a través del sistema *feed-in tariff*, aplicat per diferents països europeus. Els avantatges d'aquest sistema es troben en la seva senzillesa, ja que consisteix a garantir un preu fix predeterminat que es paga al productor per unitat d'energia produïda. A causa d'aquesta simplicitat i mercès a unes taxes de rendibilitat generoses, no és d'estranyar l'èxit en el desenvolupament de les energies

*“Europa s'està preparant per al gran pas i l'objectiu fonamental de la seva política energètica, la unió de l'energia i el mercat interior”*

renovables en aquells països en què s'ha aplicat aquest sistema. No obstant això, s'ha detectat que no es tracta d'un sistema perfecte, ja que amaga importants implicacions per als consumidors finals (Costa-Campi i Trujillo-Baute, 2015; Manso, 2015). El problema principal d'aquest mecanisme és que, davant l'existència d'un progrés tecnològic pronunciat, i en mantenir-se la tarifa constant, es pot generar un excedent addicional per part del productor renovable, per la caiguda del cost anivellat de generació (*levelized cost of energy*), a causa del progrés tècnic que provoqui una sobrecompensació. Si s'hi afegeix la inexistència d'un límit de capacitat instal·lada sota aquesta tarifa fixa, el cost total per al sistema pot acabar sent insostenible.

Aquesta situació obliga a la regulació del sector elèctric i gasista a plantejar-se nous mecanismes per al foment de les energies renovables i la seva correcta interpretació en els mercats elèctrics (Batalla-Bejarano i Trujillo-Baute, 2015), tot i que ja es considera que determinades tecnologies renovables poden ser competitives en el mercat sense necessitat d'ajudes, com per exemple l'eòlica terrestre. En qualsevol cas, aquest exemple demostra la necessitat que s'estableixi un equilibri entre la regulació energètica ambiental i la sostenibilitat econòmica.

#### **La unió energètica i el mercat interior de l'energia a la Unió Europea**

Un cop s'ha aconseguit la liberalització dels mercats elèctric i gasista a bona part d'Europa i, tot i que encara no s'ha aconseguit homogeneïtzar les normatives nacionals –malgrat que ja existeix una política energètica europea, coexisteixen 28 regulacions nacionals, cadascuna amb les seves particularitats–, Europa s'està preparant per al gran pas i l'objectiu fonamental de la seva política energètica, la unió de l'energia i el mercat interior. Aquest és el gran repte de la regulació per als sectors elèctric i gasista el segle XXI a Europa: ser capaços de constituir un sistema energètic integrat a escala continental en el qual l'energia pugui fluir lliurement a través de les fronteres

sobre la base de la competència i el millor ús possible dels recursos (CE, 2015a).

Amb aquesta idea, la UE ha llançat recentment el conjunt de comunicacions sobre la unió energètica, en les quals estableix les cinc dimensions clau en què s'ha de progressar per assolir aquest repte.<sup>1</sup> En primer lloc, es reitera el compromís sobre la seguretat de subministrament, definint l'estratègia per diversificar les fonts de subministrament, els proveïdors i les rutes, alhora que es vol reforçar el paper d'Europa en els mercats energètics mundials. La segona dimensió és la consecució d'un mercat interior plenament integrat, per a la qual cosa es requereix una millora de les interconnexions (infraestructures físiques) i l'aplicació de la legislació europea en matèria energètica per part de tots els Estats membres (harmonització de la regulació). El tercer aspecte que destaquen és la millora de l'eficiència energètica i la seva importància per reduir la demanda i poder reforçar les altres dimensions com ara la seguretat de subministrament. En quart lloc, la descarbonització de l'economia, que passa inevitablement per una transformació del sector energètic a través d'una política climàtica ambiciosa, que fomenti en paral·lel el lideratge de la UE en matèria d'energies renovables.

Per últim, i probablement més important, com a dimensió transversal i eix vertebrador de tots els objectius anteriors, sorgeix la voluntat de crear una unió de l'energia al servei de la recerca, la innovació i la competitivitat. Per assolir aquest objectiu l'enfocament de la recerca i la innovació que es porti a terme a Europa en l'àmbit energètic ha de perseguir la transformació del sector energètic cap a un de baixes emissions. Aquest enfocament cap a la recerca i la innovació s'espera que tindrà importants implicacions en termes de guanys de competitivitat i creixement econòmic, amb la voluntat de liderar el desenvolupament tecnològic en aquest camp a escala mundial.

L'avenç en els diferents àmbits destacats cap a la consecució d'una unió de l'energia a la UE passa inevitablement per un desenvolupament regulador que faciliti i potenciï la millora en cadascun d'aquests aspectes. El cas de l'acoblament del mercat interior de l'electricitat a través del desenvolupament de l'algoritme que coordina la fixació de preus majoristes de manera simultània a tota Europa, denominat *price coupling of*

**Figura 3. Les cinc dimensions per a la consecució de la unió energètica**



*the regions* (PCR), pot ser un bon exemple d'aquest progrés normatiu que s'ha de seguir en cadascuna de les cinc dimensions estipulades, i que conduiran cap a una efectiva unió energètica. En aquest context, a partir del passat 13 de maig del 2014 el preu del mercat diari d'electricitat es calcula sota el mateix algoritme des de Finlàndia fins a Portugal. L'acoblament dels mercats s'espera que aporti importants beneficis a tots els agents, ja que utilitzarà de manera més eficient el sistema de generació i les interconnexions transfrontereres (Mejía, 2015).

### El paper actiu dels consumidors

En aquest aspecte, el repte que la regulació ha d'afrontar es refereix a com canviar el rol que els consumidors han exercit en els mercats elèctrics tradicionals. Aquest rol eminentment passiu, que simplement consistia a consumir l'electricitat que es desitjava a cada moment, ha de canviar cap a un apoderament dels consumidors per mitjà de la seva participació activa en els mercats, no només com a consumidors sinó també com a oferents.

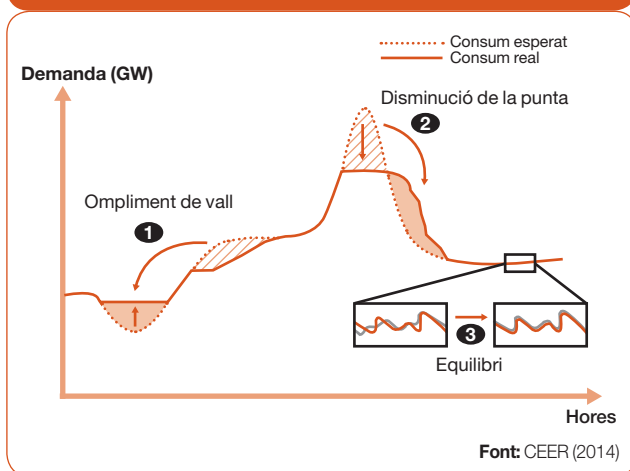
Aquesta activació dels consumidors es pot aconseguir per diferents vies (CE, 2015b), que han de ser explotades simultàniament. En primer lloc, facilitar el canvi de proveïdor energètic

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/energy/en/publication-type/latest-communications>.



tic contribueix a una posició més activa del consumidor envers el subministrament energètic, a més de ser una part clau d'un mercat liberalitzat, que fomenta la competència i, per tant, la innovació entre els diferents comercialitzadors per oferir millors serveis energètics, com ara millor informació sobre consums. És important, en aquest sentit, la desaparició dels preus regulats de l'electricitat per tal que la competència entre comercialitzadors sigui efectiva i en benefici del consumidor final. Un altre aspecte que permet als consumidors tenir un rol més actiu i col·laborar en la transformació del sector energètic és la gestió de la demanda (*demand response*). Que hi hagi la possibilitat que els consumidors elèctrics ofereixin flexibilitat al sistema mitjançant la modulació de les seves demandes és vist com un aspecte imprescindible en el sistema energètic del segle XXI. La creixent disponibilitat d'informació i els mitjans tècnics (*smart meters*) als quals tenen accés els consumidors, els permet oferir la gestió de la seva demanda al sistema com si es tractés d'una font energètica addicional en un moment en què els preus són elevats i es pot aconseguir així un estalvi significatiu. El tercer aspecte que permet empoderar el consumidor és l'autoconsum per mitjà de l'autogeneració i l'emmagatzemament. La possibilitat que els mateixos consumidors passin ara també a ser generadors, en teoria, hauria de permetre que aquests estalviïn en les seves factures, alhora que redueix les necessitats d'inversió en el sistema en nova generació i transport. Paral·lelament, com que aquests sistemes d'autogeneració estan, en la majoria dels casos, basats en tecnologies renovables també aportaran avantatges en l'àmbit climàtic.

**Figura 4. Efectes de la gestió de la demanda sobre la demanda d'electricitat**



L'efecte que s'espera del rol més actiu del consumidor per mitjà de la gestió de la demanda és el que es pot veure a la figura 5. El primer efecte seria el d'aprofitar els moments en què la demanda és més baixa (les nits) per traslladar-hi consum que es beneficiarà d'uns preus més baixos (*valley filling*). La voluntat, d'altra banda, és reduir els pics de demanda i desplaçar-los a moments en què la demanda és més reduïda, amb els conseqüents estalvis en la necessitat de capacitat instal·lada i en el preu que es paga per l'energia (*peak clipping*). Per últim, la gestió de la demanda pot ajudar a gestionar la intermitència de les fonts de generació adequant oferta i demanda en temps real (*balancing*).

En qualsevol cas, tots aquests aspectes referents a la consecució d'una participació més alta dels consumidors en els mercats energètics és un procés en ple desenvolupament. És segur que aquest procés requerirà una regulació que faciliti la introducció de tots els avenços tecnològics necessaris, i que afronti els nous problemes que planteja, com poden ser la protecció de les dades dels consumidors i la propietat d'aquestes o la sostenibilitat financera del sistema davant d'una reducció acusada de la demanda en el curt termini. Per altra banda, la plena protecció dels consumidors i la lluita contra la pobresa energètica són altres reptes que la regulació haurà d'afrontar decididament en els propers anys amb referència als consumidors.

### El paper dels agents de xarxa

Històricament les activitats de transport i distribució s'ocupaven de portar l'energia que es generava de manera centralitzada fins al consumidor final unidireccionalment. La incorporació de la generació distribuïda, l'autoconsum i la gestió de la demanda ha transformat la funció que exercien per convertir el flux d'energia que transporten en bidireccional, fet que planteja un repte en l'assumpció de noves tasques per part dels agents de xarxa.

Si, a més, es té en compte que el negoci de la distribució es considera un monopoli natural per la seva característica de negoci de xarxa, no resulta econòmicament eficient que hi hagi duplicitats i, per tant, la introducció de competència. Aquest fet ha provocat, fins ara, que la retribució de les funcions clàssiques del distribuïdor vingués determinada per un càlcul normatiu regulat que es finança a través de la tarifa elèctrica. El fet d'incorporar noves tasques al distribuïdor, algunes de gran complexitat com la gestió de mercats de flexi-

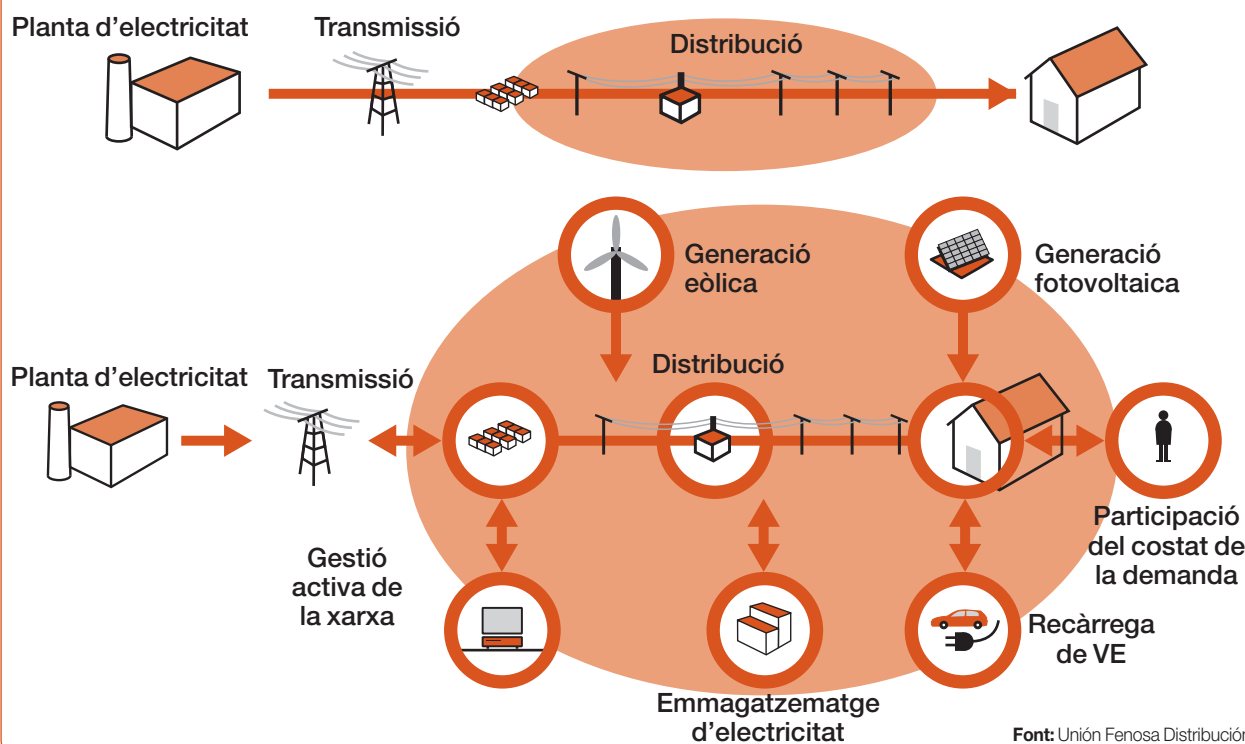
ibilitat o l'operació en paral·lel del sistema amb el transportista no només representa un repte per al regulador per si mateix, sinó que s'hi afegeix la problemàtica d'incloure tots aquests aspectes en una retribució regulada que ja de per si és complexa. La coordinació amb el transportista és l'altre cavall de batalla amb què haurà de bregar el regulador davant el nou paper dels agents de xarxa.

El paper actiu del consumidor per mitjà de l'autoconsum i la resposta de la demanda, conjuntament amb la creixent participació de les renovables que es connecten a les xarxes de distribució, fa necessari el replantejament dels rols de la distribució i el transport en el sistema elèctric. El sistema de transport i distribució ha passat de ser unidireccional, des del transport fins al client final, a ser un sistema bidireccional, en el qual la càrrega elèctrica pot pujar des de les línies de distribució cap a les de transport. Aquest fet l'ha possibilitat el desplegament de les *smart grids*.

Tots aquests nous desenvolupaments tecnològics, i el canvi de pautes de participació dels consumidors en el sistema

elèctric, fan que apareguin una nova sèrie de tasques que ha d'assumir el distribuïdor, i que representen un nou repte per a la regulació d'aquest sector (Ecorys, 2014). Una primera tasca que sorgeix d'aquest nou paradigma és la gestió de la flexibilitat en l'àmbit de la distribució. Les possibilitats per a la participació activa dels consumidors, tant com a oferents d'autogeneració com de reduccions de consum, i la intermitència de la generació descentralitzada connectada a la xarxa de distribució fan que sigui necessària una operació del sistema a nivell de xarxa de distribució, quan fins al moment l'operació tècnica del sistema es feia a nivell del transport. Això, a més, obliga a establir una coordinació entre el transportista i el distribuïdor, ja que a partir d'ara seran els dos agents els involucrats en la gestió del sistema. Arran de l'aparició dels *smart meters* neix una altra obligació per als distribuïdors, que és la gestió de les dades de consum dels clients connectats a la xarxa de distribució, amb totes les implicacions tècniques i de seguretat que això requereix així com la prestació de serveis addicionals als clients finals relacionats amb la possible explotació de les dades. Un altre rol que s'ha d'afegir al nou paper dels distribuïdors és el relacionat amb la implantació del vehi-

**Figura 5. El nou paper del distribuïdor elèctric amb el desplegament de les 'smart grids' i de la generació distribuïda**



## “La plena protecció dels consumidors i la lluita contra la pobresa energètica són altres reptes que la regulació haurà d'afrontar decididament”

cle elèctric, se li atribueix la potestat d'encarregar-se de les infraestructures de càrrega d'aquests vehicles, afegint-hi una nova consideració que cal tenir en compte en l'operació de les línies de distribució.

### Conclusions

La regulació en els sectors elèctric i gasista ha avançat de manera molt significativa des dels anys 90. El motor d'aquest canvi legislatiu, com s'ha revisat en el tercer apartat, ha vingut de la mà de les institucions europees amb la liberalització del sector energètic i amb la voluntat de crear una política energètica que doni resposta als reptes del sector energètic identificats com la competitivitat, la seguretat de subministrament i la sostenibilitat mediambiental. El segle XXI es mantenen els mateixos objectius, i el procés de creació d'una unió energètica per afrontar-los continua en construcció. La persecució d'aquests objectius planteja nous reptes per a la regulació que s'han anunciat al llarg de tot aquest article.

En aquest sentit, per assolir tots aquests reptes, es requereix un disseny de la regulació *smart*. El que hi ha darrere d'aquest concepte és la voluntat de dissenyar un marc regulador que afavoreixi que els agents regulats vagin més enllà del compliment de la mateixa regulació, la qual cosa porta a la conclusió que l'*smart regulation* no és un tipus de regulació, sinó una manera de regular. Aquesta manera de regular s'ha de basar en una sèrie de principis ja descrits per la UE (CE, 2010). D'aquesta manera, es demanda una regulació que sigui consistent amb l'altra normativa existent i amb els seus mateixos objectius, que asseguri una alta qualitat, efectivitat i proporcionalitat. D'altra banda, que afecti tots els actors implicats per igual, a la vegada que reforci la seva veu en el procés regulador mitjançant processos de consulta pública transparents. Per últim, s'espera que la regulació *smart* tingui en compte els seus efectes sobre la competitivitat dels sectors o les indústries regulades. Només sota aquests principis la nova regulació que es requereix per afrontar els reptes que es plantegen al sector

energètic els propers anys tindrà èxit. Però els beneficis d'una regulació “intel·ligent” no s'aturen aquí i, en la mesura que és una aproximació més inclusiva, que compta amb la participació i el consell de tots els agents implicats, ha de permetre que les entitats subjectes a regulació es vegin incentivades a superar els seus propis límits i a anar més enllà d'aquesta, com a part del desenvolupament del seu negoci i dins la seva estratègia empresarial.

L'altre pilar per a la consecució dels objectius fixats per la política energètica, i com a eina transversal per facilitar l'assoliment dels reptes que es plantegen per a la regulació en el segle XXI, és l'R+D+I (Costa-Campi, Duch-Brown i García-Quevedo, 2014). El desenvolupament de noves tecnologies resulta clau per reduir els efectes no desitjats de la regulació sobre la competitivitat i mantenir l'equilibri entre política ambiental i sostenibilitat econòmica del sistema elèctric i gasista. El progrés tècnic en eficiència energètica pot ajudar la indústria a mantenir la seva competitivitat davant d'escenaris amb tendències a l'alça dels diferencials de preus energètics a Europa respecte a la resta del món, o d'augments de preus dels drets d'emissió. També la millora tecnològica en les energies renovables pot reduir la seva estructura de costos, possibilitant que aquestes tecnologies siguin competitives en el mercat sense necessitat d'ajudes que puguin comprometre la sostenibilitat econòmica dels sistemes elèctrics i gasistes. En el cas de la unió energètica, la innovació i el desenvolupament de noves tecnologies ja han estat esmentades en l'apartat quart com una de les dimensions clau per a la finalització del procés. Nous desenvolupaments com la resposta de la demanda o l'autoconsum, o el paper de la distribució, no poden esdevenir realitat sense la millora de la tecnologia en temes com els *smarts meters*, les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), l'*storage* o les *smart grids*, que possibilitin l'explotació de tot el seu potencial.

En conclusió, el regulador en l'àmbit energètic té una sèrie de reptes clarament identificats que ha d'afrontar els pròxims anys per assegurar el compliment dels objectius de la política energètica. El seu èxit o fracàs en aquesta empresa tan complexa dependrà del bon ús que faci de les eines de què disposa: l'aplicació d'un model de regulació intel·ligent que ha de facilitar a tots els agents implicats el camí cap a l'assoliment dels reptes de seguretat de subministrament, competitivitat i sostenibilitat mediambiental que persegueix el sector en el seu procés de transformació. ■

## Referències

**Batalla-Bejerano, J.; Costa-Campi, M. T.** (2014). "Mercat elèctric i competitivitat". *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 70, p. 15-25.

**Batalla-Bejerano, J.; Trujillo-Baute, E.** (2015). "Impacts of intermittent generation on electricity balancing markets". *Energy Policy* [en premsa].

**CE** (1994). COM (94) 659 final "For a European Union Energy Policy - Green Paper".

**CE** (2007). COM(2007) 723 final "A European Strategic Energy Technology Plan" (SET-PLAN).

**CE** (2010). COM(2010) 543 final "Smart Regulation in the European Union".

**CE** (2014). "Energy Economic Developments in Europe, European Economy", 1/2014, SWD(2014)19.

**CE** (2015a). COM(2015) 80 final "A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy".

**CE** (2015b). COM(2015) 339 final "A Delivering a New Deal for Energy Consumers".

**CEER** (2014). *Ensuring market and regulatory arrangements help deliver Demand-Side Flexibility*.

**Costa-Campi, M. T.; Duch-Brown, N.; García-Quevedo, J.** (2014). "R&D drivers and obstacles to innovation in the energy industry". *Energy Economics*, núm. 46, p. 20-30.

**Costa-Campi, M. T.; Trujillo-Baute, E.** (2015). "Retail price effects of feed-in tariff regulation". *Energy Economics*, núm. 51, p. 157-165.

**Eurelectric** (2014). *Analysis of European Power Price Increase Drivers*.

**Ecorys** (2014). *The role of DSOs in a Smart Grid environment*.

**Gómez, T.; Escobar, R.** (2014). *Building a European Energy Market: Legislation, Implementation and Challenges*. Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad. Fundación de las Cajas de Ahorro (FUNCAS).

**Manso, J.** (2015). "Participación de las renovables en el mercado de energía; una perspectiva europea". A: J. L. García Delgado; R. Martín (coords.). *Mercados y sostenibilidad para un sector energético competitivo*. Civitas Thompson-Reuters.

**Mejía, P.** (2015). "Benefits of market coupling in terms of social welfare". A: A. Rubino; M. T. Costa-Campi; V. Lenzi; I. Ozturk. *Regulation and Investments in Energy Markets: Solutions for the Mediterranean*. Elsevier.

**Unión Fenosa Distribución** (2015). *La gestión activa de las redes eléctricas inteligentes*.

# AVENÇOS

# EN LA CONSOLIDACIÓ D'UN MERCAT EUROPEU DE SERVEIS DIGITALS INTEGRATS

**Íñigo Herguera**

Universitat Complutense de Madrid  
Exdirector de la Comissió del Mercat  
de les Telecomunicacions

**E**l sector de les comunicacions electròniques ha canviat profundament els últims anys. Des de l'any 1998, en què es va obrir aquest sector a la competència, hi ha pocs sectors que hagin progressat tant i en benefici de l'usuari. Internet, les innovacions en els serveis, els models de negoci i les noves xarxes, així com un entorn en què la competència ha pogut anar consolidant-se, han portat clars beneficis per a tots. Han aparegut nous serveis, nous agents, en la cadena de valor, preus més baixos, més formes de comunicar-nos i pràcticament la ubiqüitat en l'accés a les xarxes per al ciutadà.

La Comissió Europea revisa el marc regulador de les comunicacions electròniques periòdicament, més o menys cada cinc anys. En aquesta ocasió, ha emmarcat la revisió de la regulació en un context més global: dins de l'Estratègia per a un Mercat Únic Digital, a fi d'aconseguir una economia més competitiva i el creixement econòmic a Europa. Aquesta integració de les telecomunicacions en un context més global resulta interessant per dues

raons: (1) els agents involucrats en la cadena de valor, els nous negocis, la productivitat i el creixement econòmic a la UE depenen no només de la competència i el bon funcionament assolit en els serveis de telecomunicacions, sinó també de l'ús i la intensitat que els ciutadans i les empreses facin de l'economia digital. I (2) encara avui a la UE no hi ha una veritable integració dels mercats de comunicacions electròniques. L'heterogeneïtat en els preus per serveis idèntics que s'observa a la UE, les condicions d'oferta de serveis tan variades i les diverses legislacions que afecten la contractació, l'ús i l'oferta de serveis digitals suposen barreres a la consecució d'un veritable mercat digital integrat.

La Comissió Europea va adoptar el maig d'aquest any l'Estratègia Digital per a Europa, que d'una manera molt succinta es basa en tres grans objectius que cal aconseguir:

1. Millor accés per als usuaris als béns i serveis digitals.
2. Crear les condicions i les regles de joc justes per a la promoció de les xarxes i dels serveis digitals a tota la UE.
3. Maximitzar el potencial de creixement de l'economia digital.

Amb l'objectiu de crear un mercat integrat per als serveis digitals o intercanviats a través d'Internet, la Comissió va identificar un



bon nombre de barreres per a l'expansió de l'economia digital a la UE, moltes de les quals tenen a veure amb les molt diverses legislacions nacionals que afecten aspectes molt diversos de la contractació, l'establiment i les relacions amb l'usuari final. Aspectes en què les divergències entre els diferents Estats membres són clares: els drets d'autor i la propietat intel·lectual, les restriccions a l'ús i consum de serveis digitals transfronterers, la dispersió en els preus d'alguns serveis digitals segons el país de procedència o el consum que se'n fa, l'asimetria reguladora dels agents que, oferint serveis similars, estan sotmesos a regles ben diferents o bé la pressió fiscal d'activitats similars que es troben sotmeses a un tracte diferent segons la localització a la UE o el tipus d'agent que els ofereixi.

En aquest article es revisa i s'analitza la recent aprovació pel Parlament Europeu de l'Estratègia per a un Mercat Únic Digital per a Europa, que afecta dues peces molt importants de l'economia digital: la neutralitat en les xarxes i el servei d'itinerància a Europa.

## 1. La regulació recent

La regulació en el sector de les comunicacions electròniques és àmplia i inclou àrees com la promoció i el manteniment de la competència –per mitjà de la regulació *ex ante* de certes activitats–, la defensa del consumidor i la transparència en els contractes, els drets bàsics dels usuaris –com ara l'accés per als discapacitats o la privacitat de les dades dels usuaris– i també mecanismes que des de l'inici es va veure que eren necessaris per promoure un entorn de competència –com la preselecció o la portabilitat de numeració– o la garantia d'accessibilitat dels usuaris a les xarxes i els serveis independentment d'on estiguin localitzats, com el servei universal.

El creixement del sector en conjunt ha estat provocat per un increment en els trànsits, les subscripcions, els terminals i l'ús general per part dels usuaris de serveis de comunicacions electròniques, i també per l'entrada de nous actors que, oferint serveis a través de la Internet oberta, contracten amb els usuaris directament.

Si ens fixem en la regulació dels mercats de telecomunicacions o les activitats susceptibles de ser regulades *ex ante*, és a dir, activitats que per la seva mateixa dinàmica, estructura de mercat i condicions de costos encara suposen colls d'ampolla al desenvolupament d'un entorn en competència, constatarem que aquestes, en la gran majoria dels països de la UE, han estat completament liberalitzades quan es tracta de serveis finals, i que la regulació

**“El creixement del sector en conjunt ha estat provocat per un increment en els trànsits, les subscripcions, els terminals i l'ús general dels serveis de comunicacions electròniques”**

*ex ante* s'ha concentrat en els serveis majoristes. És la Comissió Europea qui, mitjançant recomanacions, revisa periòdicament i defineix les activitats susceptibles de ser regulades *ex ante* per les autoritats nacionals de regulació (ANR).

El nombre d'activitats majoristes susceptibles de ser regulades ha disminuït al llarg de les diferents revisions de la regulació que les institucions europees efectuen periòdicament. També els mecanismes de regulació (control de preus, orientació a costos, tests diversos que els operadors regulats han de superar abans de llançar una oferta comercial, separació de comptes, transparència i no-discriminació) han minvat en intensitat en el temps.

L'únic servei final que manté una regulació estricta és el d'itinerància dins de la UE, que es regula a Europa des del 2007 amb un mecanisme de preus màxims en els serveis de veu, dades i missatges, i que acaba de ser sotmès a un canvi important en la manera de ser regulat, al qual ens referirem posteriorment.

Atès que la competència en moltes de les activitats de telecomunicacions, després de 17 anys de liberalització, ha donat els seus fruits, ens trobem en l'actualitat en un context en què la regulació dels serveis tradicionals de telecomunicacions cada vegada és menor en intensitat i en abast. D'altra banda, l'entrada els últims anys de nous agents que ofereixen tot tipus de serveis a través d'Internet –els proveïdors *over-the-top* (OTT)– està comportant canvis molt importants. Aquests agents aporten la innovació, nous negocis i un enorme valor per a la societat. En l'Estratègia per a un Mercat Únic Digital, i a fi de promoure la millora en la productivitat i, en suma, el creixement econòmic i l'ocupació, és fonamental garantir a la UE un entorn en el qual Internet sigui un mode de transmissió obert, de qualitat i competitiu que arribi a tots els ciutadans.

## 2. Revisió del marc regulador a la UE

La Comissió Europea ha proposat l'Estratègia per a un Mercat Únic Digital dins de l'objectiu de Continent Connectat a fi de garantir la llibertat de serveis digitals a la UE. Es tracta de promoure

**Taula 1. Activitats susceptibles de regulació 'ex ante' a la UE**

| Recomanació 2003                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Recomanació 2007                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Recomanació 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A. mercats finals</b><br>1. Accés a les xarxes fixes públiques<br>2. Trucades de veu en xarxes fixes<br>3. Lloguer de línies                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>A. mercats finals</b><br>1. Accés a les xarxes fixes públiques<br>2. Itinerància a la UE                                                                                                                                                                                                           | <b>A. mercats finals</b><br>1. Itinerància a la UE                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>B. mercats majoristes</b><br>4. Origen de trucades en xarxes fixes<br>5. Finalització de trucades en xarxes fixes<br>6. Serveis de trànsit<br>7. Desagregació del bucle d'abonat<br>8. Servei d'accés majorista indirecte<br>9. Finalització de trucades en xarxes mòbils<br>10. Lloguer de circuits-segment de finalització<br>11. Lloguer de circuits-segment troncal<br>12. Accés i origen en xarxes mòbils<br>13. Transmissió del senyal de televisió | <b>B. mercats majoristes</b><br>3. Origen de trucades en xarxes fixes<br>4. Finalització de trucades en xarxes fixes<br>5. Desagregació del bucle d'abonat<br>6. Servei d'accés majorista indirecte<br>7. Finalització de trucades en xarxes mòbils<br>8. Lloguer de circuits-segment de finalització | <b>B. mercats majoristes</b><br>2. Finalització de trucades en xarxes mòbils<br>3. Finalització de trucades en xarxes fixes<br>4. a. Accés local majorista des d'una ubicació fixa<br>4. b. Accés local majorista des d'una ubicació fixa per a serveis de gran demanda<br>5. Accés majorista d'alta qualitat des d'una ubicació fixa |

la inversió en xarxes avançades de telecomunicacions i també de promoure l'intercanvi de serveis i béns i la creació d'empreses. Amb aquesta finalitat, s'han identificat algunes barreres que hi ha avui dia a la lliure circulació de serveis digitals com ara:

- Legislacions diferents de protecció al consumidor, a fi que els contractes siguin més transparents i sigui fàcil per al consumidor canviar de proveïdor de servei digital.
- Regulacions diferents de certs serveis i xarxes de telecomunicacions.
- Tractament diferent de diversos actors que, oferint serveis similars, depenent del mode de distribució, es veuen afectats de manera diferent per la regulació existent.

El passat 27 d'octubre el Parlament Europeu va fer un pas addicional en la creació d'un marc comú de principis reguladors per a l'economia digital quan va aprovar la proposta de mercat únic de les telecomunicacions que se centra en dos aspectes: l'accés obert a Internet i l'eliminació dels sobrecàrrecs en els serveis mòbils oferts en itinerància dins de la UE.

#### a) Neutralitat en les xarxes

Des de l'aparició d'Internet com a mitjà de distribució, la cadena de valor en el sector de les comunicacions electròniques ha canviat radicalment. En l'actualitat, els operadors són majori-

tàriament plataformes que ofereixen unes xarxes per les quals transiten els agents econòmics que ofereixen aplicacions, continguts i serveis en general, les relacions comercials dels quals amb l'usuari final no passen per l'operador de xarxa. Atès que les xarxes de telecomunicacions, ja siguin fixes o mòbils, comporten alts costos inicials d'instal·lació, i atès que hi ha economies d'escala i d'abast, una vegada instal·lades la provisió de les xarxes tendeix a organitzar-se en oligopolis.

D'altra banda, l'aparició de nous agents que utilitzen la Internet oberta com a mitjà de distribució –els agents *over-the-top* (OTT)– genera unes demandes creixents de trànsit que requereixen millores i el desplegament de noves xarxes, ja sigui de fibra òptica o de quarta generació mòbil (LTE/4G), amb costos importants per als operadors. Ambdós agents, els OTT, d'una banda, i els operadors de xarxes, d'una altra, tenen negocis complementaris majoritàriament, tot i que hi ha alguns segments on competeixen directament.

Un dels objectius bàsics del procés liberalitzador era confiar en el mercat i la lliure entrada per generar competència en el sector i per aconseguir que tota innovació pogués ser implementada en el mercat lliurement. Aquest continua sent un principi fonamental de la política del sector i per això és important garantir que Internet és un mitjà de distribució obert i competitiu. Atesa l'esmentada concentració quant a la prestació de xarxes i l'apa-

rició d'aquests nous agents OTT, calia regular alguns principis essencials entre tots aquests actors per garantir una Internet oberta, competitiva i de qualitat.

En la Directiva marc de les comunicacions electròniques, reformada parcialment per la Directiva 2009/140, ja existia el principi de la llibertat dels usuaris d'accedir i distribuir informació, continguts i aplicacions de la seva elecció. En la regulació aprovada pel Parlament Europeu el passat 27 d'octubre es reforça la llibertat d'accedir i d'oferir continguts o aplicacions sense cap discriminació en l'accés a Internet. Es consolida el principi de no-discriminació i es detallen les condicions sota les quals els proveïdors d'accés podran fer una gestió de trànsits i oferir qualsevol altre servei amb altres qualitats de servei sempre que la qualitat de la Internet oberta, basada en el principi del *best effort*, no es vegi limitada.

D'una banda, en aquesta nova regulació es fixen els drets dels usuaris "[...] a accedir i distribuir informació i continguts, utilitzar i oferir aplicacions i serveis i utilitzar equips terminals de la seva elecció, sense importar la localització de l'usuari final o el proveïdor del servei, l'origen o la destinació de la informació, el contingut, l'aplicació o el servei, a través de l'accés a Internet".

D'altra banda, es fixen les obligacions sobre els operadors de xarxa, els quals quan proveeixin serveis d'accés a Internet hauran de "tractar tot trànsit de la mateixa manera [...] sense discriminació, restricció o interferències, independentment de qui sigui l'emissor o receptor, el contingut al qual s'accedeix o es distribueix, les aplicacions o els serveis utilitzats o proveïts o el terminal utilitzat".

És interessant observar el principi de no-discriminació que s'utilitza, que es basa a tractar per igual situacions o trànsits similars i a tractar d'una manera diferent situacions o trànsits diferents. És un principi similar a l'utilitzat en defensa de la competència quan a una empresa se li prohibeix discriminar, i diferent alhora del principi utilitzat normalment en regulació *ex ante* per a les comunicacions electròniques quan es regula un accés a un coll d'ampolla d'un operador dominant.

No hi pot haver discriminació en el tracte que es dona al trànsit depenent del contingut específic o l'aplicació o el servei –llevat que es tracti de contingut il·legal–, i els operadors de xarxa no poden bloquejar, interferir, restringir, alterar, degradar o discriminar entre continguts específics, ni entre aplicacions ni serveis,

excepte si cal i només de manera temporal. Els tres supòsits en què es permet fer gestions de trànsit són: (1) quan s'hagi de complir alguna norma legislativa o decisió judicial, (2) la gestió calgui per preservar la integritat i la seguretat de les xarxes, o bé quan (3), per prevenir una "congestió imminent" a les xarxes, calgui fer la gestió de trànsits i sempre que categories similars de trànsit siguin tractades de la mateixa manera.

La política de gestió de trànsit aplicada per un operador a Internet ha de ser, de cara a l'usuari, transparent, no discriminatòria i proporcional i, en especial, s'estableix que no es podrà basar en consideracions comercials, és a dir, les possibles restriccions al trànsit esmentades en els tres supòsits anteriors només es podran basar en consideracions tècniques objectives.

A fi de complir amb la transparència, els operadors hauran d'informar l'usuari de la velocitat efectiva esperada en la seva connexió i de possibles efectes sobre l'ús de continguts o aplicacions que la gestió de trànsits de l'operador pugui ocasionar-li.

El Reglament permet així mateix que els operadors o els proveïdors de continguts puguin oferir serveis que, sense utilitzar la Internet oberta, comportin garanties de qualitat i velocitats especials. Són els denominats serveis especials per a la prestació dels quals l'operador de telecomunicacions utilitza la seva pròpia xarxa. Si bé no es regulen aspectes concrets d'aquest tipus de serveis, queden permesos encara que el Reglament imposa una condició per a l'oferta d'aquests serveis especials: no poden afectar negativament la capacitat o la qualitat oferta en la Internet oberta.

Les autoritats encarregades de la supervisió d'aquestes obligacions són les autoritats nacionals de regulació (ANR), que hauran de vetllar per la qualitat de la Internet oberta, els nivells de congestió detectats i les divergències entre la velocitat de connexió anunciada i l'efectiva, i que s'encarregaran, a més, de vigilar el compliment de la no-discriminació, la transparència en els contractes, la relació amb els usuaris i la qualitat en l'accés a Internet en general. Les ANR podran, a més, imposar condicions de qualitat o en la prestació de serveis per la Internet oberta a fi d'evitar la degradació en els serveis.

La proposta aprovada prescriu principis generals respecte a la neutralitat a les xarxes però no entra a delimitar amb més detall pràctiques o comportaments específics. El conjunt de principis aprovats deixa clara la prioritat de mantenir i promoure una Internet oberta i de qualitat però poden donar-se conflictes en-

*“La política de gestió de trànsit aplicada per un operador a Internet ha de ser, de cara a l'usuari, transparent, no discriminatòria i proporcional”*

tre els diferents principis introduïts. Romanen realment moltes incògnites per resoldre.

La gestió dels trànsits permesa als operadors en el supòsit de congestió imminent exigeix que estigui basada en criteris tècnics objectius, però, amb tot, el marge de maniobra per a comportaments estratègics és molt ampli. La gestió de trànsits no es pot basar en continguts específics, però sí que es pot alentar la transmissió “de tipus” de continguts, cosa que podria redundar en discriminacions contra el trànsit quan no siguin d'interès per a l'operador de xarxa.

Es permet als operadors de xarxa i als altres agents actius, com per exemple els proveïdors de serveis OTT, que a través d'acords comercials es proveeixin de serveis especials, o serveis amb qualitats i velocitats superiors als oferts en la Internet oberta. Aquesta llibertat pot ser positiva en la mesura que dotarà de millors incentius el desplegament de xarxes, però pot comportar també perills. Un motiu de preocupació que les autoritats hauran de vigilar és l'alta concentració existent tant en la provisió dels serveis d'accés a Internet –i creixent, com succeeix en el cas d'Espanya–, d'una banda, com en l'oferta d'alguns serveis o plataformes que realitzen els agents OTT sobre Internet, de l'altra. Hi ha agents OTT que gaudeixen en l'actualitat de posicions preponderants en els seus respectius mercats o activitats, com ara Google en el mercat de buscadors a la UE, Facebook en les xarxes socials o Amazon en la compra de béns per Internet. Hi ha moltes possibilitats d'acords horitzontals entre uns agents, els OTT, i altres, els operadors tradicionals. Des de l'empaquetament comercial en les seves diverses formes –l'oferta en un mateix paquet de diversos serveis i sense límit d'ús per al servei OTT, com succeeix en aquells països on hi ha alguna forma de *zero rating*– fins a integracions més completes de negocis. Hi ha la possibilitat, en suma, que dos agents amb poder de mercat en activitats diferents encara que complementàries integrin els seus serveis de cara al consumidor i puguin d'aquesta manera, bé reforçar les seves posicions de domini, en cas que les tinguin, bé traslladar posicions de domini d'una activitat a una altra o incórrer en

alguna altra pràctica anticompetitiva. La legislació aprovada pel Parlament Europeu deixa llibertat per a acords entre els diferents agents –cosa que com a principi és positiva–, però les clàusules de salvaguarda que es preveuen semblen ara com ara escasses.

Relacionats amb el punt anterior, trobem aspectes addicionals que incideixen més directament en el funcionament de les xarxes de telecomunicacions: la interconnexió IP. Alguns agents OTT, com ara Amazon, Microsoft, Netflix o Google, en el seu objectiu de millorar la qualitat del servei a l'usuari final, han invertit bé directament, bé a través d'algun operador de trànsit internacional, en infraestructura específica (*content delivery networks*, CDN) a fi de minimitzar els costos de trànsit internacional provocats pel volum de trànsit demandat i de millorar l'experiència del client. Aquesta entrada de nous agents que poden proveir una alternativa al servei de trànsit per al trànsit d'Internet és bona per ella mateixa i ha conduït, entre altres coses, a reduir significativament els preus del trànsit que es paguen a les grans xarxes troncales i ha ajudat a descarregar una gran quantitat de trànsit de l'àmbit internacional a l'àmbit local. Alhora, aquesta estratègia ha revertit en una millor qualitat per a l'usuari quan demanda trànsit d'aquests proveïdors OTT, és a dir, en una Internet a diverses velocitats o qualitats de prestació.

Un dels objectius d'aquesta regulació és introduir per primera vegada un conjunt de principis comuns sobre la neutralitat en les xarxes per a tota la UE. En alguns països de la UE, com Holanda i Eslovènia, ja hi ha legislació sobre aquesta qüestió, força diferent de l'aprovada en altres parts d'Europa, mentre que, en altres països, no hi ha ni tan sols regulació específica. A més, la pràctica dels reguladors nacionals també ha estat diversa, tant pel que fa a la permissivitat de certes pràctiques com a la vigilància o la publicació d'investigacions sobre la qualitat de la Internet oberta, les possibles restriccions a certs tràfics o a l'entrada de nous agents amb infraestructura pròpia (com ara CDN) i als acords assolits amb altres agents. La convergència en la manera de tractar els trànsits dins de la UE serà una tasca complicada.

Es deixen molts, potser massa, aspectes a la decisió bé del BEREC –institució que haurà de publicar una guia més específica a la llum dels principis aprovats– bé de les ANR de cada país membre, que hauran d'interpretar si certes pràctiques de gestió de trànsit concretes, empaquetaments i discriminacions en els preus, com el *zero rating*, són lícites o no. En l'actualitat hi ha diversos països, com Eslovènia i Holanda, amb regulacions específiques sobre la neutralitat, on per exemple

la pràctica del *zero rating* no està permesa. No queda clar que amb aquesta regulació aprovada pel Parlament Europeu es puguin homogeneïtzar les diferents regulacions nacionals dins de la UE.

A Espanya la vigilància de les condicions de prestació i qualitat d'Internet la du a terme el Ministeri d'Indústria, que publica regularment els resultats obtinguts de mesures sobre una sèrie de paràmetres de qualitat que recullen els mateixos operadors. Atesa la importància que la qualitat de la Internet oberta té, no només sobre el consumidor directament, sinó també sobre les condicions en què el mercat es desenvolupa en competència i els possibles problemes que hi pot haver, el més recomanable és que l'autoritat encarregada d'aquesta vigilància d'Internet en tots els aspectes esmentats que acaba d'aprovar el Parlament Europeu fos l'autoritat independent que regula els mercats de comunicacions electròniques a Espanya, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC). El Reglament aprovat, de fet, instrueix l'ANR de cada país a emetre un informe anual de vigilància i supervisió de les condicions que aquest estableix sobre l'accés obert a Internet a cada país. L'experiència recent observada en altres països,<sup>1</sup> l'alta concentració existent en la provisió d'alguns serveis, ja sigui l'accés a Internet o una plataforma de venda *on-line*, fan que sigui fonamental una vigilància periòdica i en detall del funcionament tant a escala majorista –pel que fa als contractes i possibles acords entre els agents tradicionals i els nous OTT–, com a escala minorista, en la vigilància dels possibles acords a què aquests agents pugin arribar sobre l'excedent del consumidor. L'objectiu bàsic, tant d'aquesta reforma reguladora que acaba d'aprovar el Parlament Europeu com de les ANR de cada país, és mantenir i promoure una Internet oberta, competitiva i a l'abast de tots.

**1 ISP interconnection and its impact on consumer internet performance. A Measurement Lab Consortium Technical Report, MLab, octubre 2014**

**Malgrat les rebaixes aplicades en el període 2007-2014, el 'roaming' a la UE encara té preus mitjans per unitat de serveis clarament superiors als preus domèstics**

#### b) La itinerància a la Unió Europea

El servei d'itinerància dins de la UE –és a dir, l'ús de serveis mòbils quan l'usuari es troba en un altre país diferent de la seva residència habitual– s'ha estat regulant amb un mecanisme de preus màxims des del 2007, ja que a partir d'aquesta data les autoritats comunitàries han basat la seva regulació en l'objectiu de crear un mercat integrat.

L'evolució recent d'aquests preus màxims regulats (l'eurotarifa), tant per a les trucades fetes i les rebudes com per als missatges i les dades, es mostra a la taula 2, en la qual es pot observar com les rebaixes en els preus d'aquests serveis els últims tres anys han estat molt substancials.

Malgrat aquestes rebaixes aplicades en el període 2007-2014, el *roaming* a la UE encara té preus mitjans per unitat de serveis clarament superiors als preus domèstics. A fi de consolidar el mercat únic en serveis de comunicacions electròniques, el Parlament Europeu ja es va pronunciar el 2012 en favor d'eliminar el sobrepreu que els serveis més demandats tenien respecte als preus observats en cada país i va proposar el principi de *roam like at home*, és a dir, que l'usuari pagui els mateixos preus pels serveis mòbils utilitzats en qualsevol país dins de la UE que els preus que tingui contractats en l'àmbit domèstic. És el principi d'itinerància com a casa, pel qual no hi pot haver discriminació en preus per a un servei, ja s'utilitzi al país de residència de l'usuari ja s'utilitzi en un altre qualsevol dins de la UE.

**Taula 2 Regulació dels preus de serveis mòbils en itinerància a la UE (cèntims d'euro per minut o megabyte)**

|                         | Juny 2012 | Juny 2013 | Juliol 2014 | Abril 2016                    | Juliol 2017                   |
|-------------------------|-----------|-----------|-------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Trucada de veu          | 29        | 24        | 19          | preu domèstic + 5             | preu domèstic                 |
| Trucada de veu (rebuda) | 8         | 7         | 5           | mitjana finalització nacional | mitjana finalització nacional |
| SMS                     | 9         | 8         | 6           | preu domèstic + 2             | preu domèstic                 |
| Dades (MB)              | 70        | 45        | 20          | preu domèstic + 5             | preu domèstic                 |



El Parlament Europeu va aprovar el 27 d'octubre passat la proposta del Consell d'eliminar qualsevol recàrrec que hi hagi en les trucades i ús de dades en un altre país de la UE. L'eliminació completa del recàrrec serà efectiva l'estiu del 2017 i fins aleshores hi haurà un recàrrec màxim que es pot introduir durant un període limitat, sempre calculat respecte al preu que l'usuari tingui al seu país d'origen pel mateix servei.

La implementació del principi d'itinerància com a casa pot plantejar problemes en alguns casos, en especial: (1) quan el preu majorista d'algun operador receptor sigui més alt que el preu final del servei en l'àmbit domèstic que l'operador d'origen hagi de mantenir al seu client. I (2) quan hi hagi asimetries fortes en els trànsits exportats i importats entre dos operadors. Aquests problemes poden conduir a una situació en la qual algun operador hagi de subsidiar parcialment el servei d'itinerància amb ingressos extra obtinguts de la venda de la resta de serveis inclosos en la tarifa final (trucades domèstiques principalment). Aquest tipus d'efectes *waterbed* creuats poden distorsionar els preus finals. A fi de pal·liar aquests possibles efectes, la regulació que s'acaba d'aprovar introdueix:

**a)** la possibilitat de càrrecs extra de forma temporal. En casos excepcionals en què els desequilibris en trànsits bilaterals no permetin la sostenibilitat del principi d'itinerància com a casa, l'ANR nacional podrà permetre, durant un període de temps limitat i amb la sola finalitat de recuperació de costos del servei d'itinerància, cert sobrecàrrec sobre els preus domèstics a l'operador afectat. La regulació recent aprovada imposa, de tota manera, un màxim a aquest recàrrec: mai no podrà ser superior al preu majorista (regulat). A la taula 2 es proporciona el sobrecàrrec dels principals serveis aplicable per al període d'abril del 2016 i fins a l'entrada en vigor del principi d'igualtat de preus domèstics i d'itinerància, el juliol del 2017.

**b)** una clàusula d'ús raonable dels serveis mòbils quan l'usuari es trobi en un altre país. És a dir, el principi d'itinerància com a casa –o, dit d'una altra manera, els mateixos preus per als serveis ja sigui en consum domèstic o a la UE– s'aplicarà només a un volum predefinit de consums (ja sigui de minuts, missatges o megabytes). Aquest volum d'ús raonable no està encara definit. Serà l'organisme que agrupa les ANR dels 28 Estats membres de la UE, el BEREC, qui proposi aquestes cistelles, i la Comissió Europea qui al final decidirà sobre aquests volums afectats.

En síntesi, el canvi en el principi regulador aplicat a la itinerància a la UE és de magnitud: el preu per unitat de servei per a l'usuari final haurà de ser el mateix que el preu que suporta en la seva tarifa domèstica. Durant un període transitori, fins a l'estiu del 2017, es fixen certs llindars màxims que haurà de respectar qualsevol tarifa amb serveis de *roaming* inclosos: el preu màxim, incloent-hi el recàrrec si n'hi ha, mai no podrà ultrapassar els 19 cèntims d'euro per trucada feta ni podrà ser superior als 6 cèntims per missatge enviat o als 20 cèntims per meabyte utilitzat. Per a les trucades rebudes, durant un període transitori, el preu màxim que podran aplicar els operadors serà la mitjana dels preus majoristes de finalització regulats a la UE.

Per fer-se una idea aproximada del canvi en els preus que aquesta nova regulació pot implicar, n'hi ha prou de veure, amb dades del final del 2014 –últimes dades disponibles per a Espanya i per a la UE–, els preus mitjans observats. El preu mitjà pagat per un minut de servei de veu mòbil (nacional) a Espanya va ser de 6,6 cèntims d'euro en facturació mesurada per temps d'ús i de 4,8 cèntims per minut de veu oferta en tarifa plana o semiplana.<sup>2</sup> Assumint igual volum de trànsit en una modalitat i una altra de facturació, s'obté un preu mitjà de 5,7 cèntims per minut de trucada, que seria el preu mitjà que s'hauria pagar pel mateix servei utilitzat des d'un altre país a la UE a partir de l'estiu del 2017. Actualment s'estan pagant 19 cèntims de mitjana.

Per rebre trucades, el preu màxim permès serà igual a la mitjana (ponderada) del preu de finalització regulat (nacional) mòbil a la UE, que ascendia a final del 2014 a 1,22 cèntims d'euro per minut.<sup>3</sup> Actualment s'està pagant el preu màxim regulat de 5 cèntims per minut per rebre trucades a la UE.

Més sorprenent en el cas espanyol resulta el preu per missatge enviat (els rebuts no poden ser tarifats). A Espanya, l'últim trimestre del 2014 s'obtenia un ingrés mitjà de 7,6 cèntims d'euro per missatge d'àmbit nacional enviat, mentre que a escala de la UE el preu màxim del mateix servei era de 6 cèntims, és a dir, a Espanya es paga avui més per unitat de SMS domèstic de mitjana del que es paga pel mateix missatge enviat a qualsevol part de la UE.

---

2 [www.data.cnmc.es](http://www.data.cnmc.es).

3 *Fixed and mobile termination rates in the EU as of January 2015*, BoR (15) 72, BEREC.

Els operadors podran oferir lliurement als clients altres tarifes, a més d'aquesta eurotarifa, tal com s'apliquen per a clients amb consums més elevats. La regulació aprovada manté l'obligació d'informar l'usuari de quan creua una frontera i s'activa la seva tarifa o ús de *roaming*, així com d'avisar l'usuari quan arriba al límit permès per la política d'ús raonable. S'introdueix també la possibilitat que el client final opti per la tarifa regulada o qualsevol altra les vegades que vulgui i sense cost addicional.

Serà el BEREC qui publicarà informes periòdics, com ho ha fet els últims anys,<sup>4</sup> sobre l'evolució de la itinerància, els nivells de preus observats, tant finals com majoristes, i els possibles desequilibris de trànsit detectats. Les ANR, per la seva part, són les encarregades de vigilar el compliment estricte d'aquest reglament en cada país, per a la qual cosa podran adoptar les mesures necessàries d'investigació, d'imposició d'actuacions als operadors i de transparència, en tant que hauran de posar a disposició de tots els agents la informació suficient per conèixer l'evolució dels preus i condicions en les quals s'ofereix el servei d'itinerància per part dels operadors actius al seu país.

### c) La revisió del marc regulador (i 2)

Aprovada la regulació sobre la itinerància i la neutralitat a les xarxes, la Comissió Europea es troba ara en període de revisió d'altres aspectes crucials per al desenvolupament del mercat únic digital:

- Revisió de la legislació dels drets d'autor.
- Revisió del marc regulador dels serveis audiovisuals, amb una revisió de la Directiva 2010/13, en la qual probablement es considerarà el paper i l'estatus dels OTT en l'oferta d'aquests serveis.
- Coordinació en l'assignació i la gestió de l'espectre de radiofreqüències. A fi de generar sinergies i un mercat més integrat cal una millor coordinació en la gestió de l'espectre, condicions, períodes i quantitats en la seva assignació.

La revisió afectarà les directives més importants de les comunicacions electròniques, com són la Directiva 2002/20, sobre l'autorització per prestar serveis i les xarxes; la Directiva 2002/21, que defineix el marc de regulació de les comunicacions electròniques, i la Directiva 2002/22, sobre el servei universal i els drets dels usuaris.

---

4 *International roaming BEREC benchmark data report: April 2014-September 2014*, a <http://www.berec.europa.eu>.

Així mateix, l'estratègia de la Comissió Europea preveu reformar la Directiva de serveis audiovisuals (2010/13), així com la Directiva 2002/58, sobre privacitat en les comunicacions electròniques.

## Conclusions

L'evolució de la competència, les innovacions esdevingudes –com ara Internet–, l'extensió de les xarxes i l'augment de l'ús de serveis de comunicacions electròniques han portat beneficis clars els últims 17 anys.

Han aparegut nous serveis i nous agents, en la cadena de valor –com ara els proveïdors de serveis *over-the-top* (OTT)–, agents que duen a terme intercanvis sobre la plataforma d'Internet, que han transformat no només el sector sinó la manera de vendre, produir i organitzar l'activitat econòmica. A fi d'explotar al màxim els guanys possibles que l'economia digital possibilita, la Comissió Europea va adoptar el maig del 2015 l'Estratègia per a un Mercat Únic Digital per a la UE.

Recentment, el Parlament Europeu va aprovar una part d'aquesta Estratègia global que afecta dos elements importants de l'economia digital. La neutralitat en les xarxes i l'eliminació de sobrecàrrecs en els preus dels serveis mòbils quan s'utilitzin en un país diferent del de residència habitual.

Els principis aprovats per garantir un accés i ús d'una Internet oberta estableixen amb claredat la llibertat de l'usuari d'accedir i proveir de serveis, informació, aplicacions o continguts de la seva elecció, sense importar on estigui localitzat, o el tipus de contingut que sigui, sempre que sigui legal. Sobre els operadors o proveïdors de l'accés a Internet s'imposa l'obligació de tractar qualsevol trànsit de la mateixa manera, sense poder discriminar trànsits ni bloquejar-los, fer-los més lents o restringir-los, ja sigui per raó de qui en sigui l'emissor o receptor o del contingut específic de què es tracti.

És la primera vegada que a la UE es regulen els principis de la Internet oberta d'una manera explícita amb normes comunes per als 28 Estats membres. De tota manera, la regulació tal com ha estat aprovada deixa moltes incògnites obertes. Es deixa molta llibertat als operadors de telecomunicacions en la gestió de trànsits que podrien aprofitar per fer restriccions en els trànsits que no els interessin o tenir altres comportaments estratègics amb efectes nocius sobre l'objectiu comú: tenir una Internet oberta, de qualitat i competitiva a Europa. La tasca en el futur, tant dels reguladors nacionals com de l'associ-

*“A Espanya es paga avui  
més per unitat de SMS domèstic  
de mitjana del que es paga  
pel mateix missatge enviat  
a qualsevol part de la UE”*

acció de reguladors a la UE, el BEREC, serà crucial per dotar la UE d'unes normes coherents a tot el territori. A Espanya, i atesos els problemes potencials que es preveuen –centrats en aspectes de competència–, és desitjable que la monitorització d'aquesta regulació recentment aprovada recaigui sobre l'autoritat que regula aquests mercats, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC).

Un pas endavant addicional en la consolidació del mercat únic digital l'han fet el Parlament i el Consell aprovant l'eliminació de qualsevol sobrecàrrec en els serveis quan l'usuari està en itinerància a la UE. A partir del juliol del 2017 el preu de qualsevol servei mòbil serà el mateix, tant si l'usuari es troba al seu país de residència com en qualsevol altre de la UE (o EFTA), s'aplicarà el principi d'itinerància com a casa o igualtat de tarifes. Aquesta regulació portarà beneficis clars per a tots els ciutadans de la UE: preus més baixos en tots els serveis i eliminació d'una barrera que hi ha avui dia quan s'utilitzen fora del país d'origen.

Però l'aprovació el passat 27 d'octubre d'aquestes regulacions no ha estat més que un primer pas en la consolidació d'un veritable mercat integrat digital. Encara resten molts aspectes en els quals la Comissió Europea està treballant i al llarg del pròxim any 2016 s'aniran fent propostes amb vista a una harmonització més gran. ■

# LES AGÈNCIES DE REGULACIÓ A L'EUROPA DEL SEGLE XXI

**Francesc Trillas**

Universitat Autònoma de Barcelona  
i investigador del PPSRC de l'IESE i de l'IEB

**L**a creació d'agències reguladores relativament independents del Govern forma part del paradigma de reforma de les indústries de xarxa (com l'electricitat i les telecomunicacions) que s'ha aplicat a Europa i en altres regions les darreres dècades. Aquest paradigma inclou la liberalització de segments potencialment competitius i la privatització en alguns casos parcial i sovint total dels operadors tradicionals. Aquestes agències van néixer, però, als Estats Units (amb la Interstate Commerce Commission), el segle XIX, en contextos no necessàriament competitius, i han evolucionat d'acord amb les relacions entre grups d'interès, ideologies i tecnologia, en estreta relació a Europa amb el procés d'integració, i en interacció amb els governs als diferents nivells. La recerca acadèmica sobre el rol d'aquestes agències se centra en quina estructura i quina governança han de tenir per contribuir a l'interès general en societats democràtiques en un context d'asimetries d'informació i complexitat tecnològica. A Espanya van sorgir agències reguladores relativament independents del Govern els anys 90, així com una autoritat de defensa de la competència. Totes aquestes agències es van fusionar l'any 2013, arran d'una reforma impulsada pel Govern sortit de les urnes a final del 2011. Mentrestant, a Catalunya i en altres comunitats autònomes existeixen agències autonòmiques de defensa de la competència, i en l'àmbit europeu també existeixen organismes reguladors específics per a teleco-

municacions i energia, encara que el gruix de les competències reguladores i de defensa de la competència és en mans de la Comissió Europea, que a partir de l'aprovació de tres paquets de directives ha reduït notablement la discrecionalitat de les autoritats nacionals.

En aquest article s'exposa quin pot ser el rol d'aquestes agències des del punt de vista del pensament econòmic, tant en un sentit positiu com normatiu, sense negligir aspectes polítics o cognitius que cada vegada són més tinguts en compte en l'anàlisi de l'arquitectura institucional en economia. L'economia tradicional del benestar (*welfare economics*) postula l'existència d'una sèrie d'imperficcions dels mercats (com les externalitats o el poder de mercat) que fan que aquests en alguns casos no puguin garantir l'eficiència. Això permet pensar en la potencialitat d'una intervenció pública per millorar les prestacions dels mercats, i una forma d'intervenció és la regulació (la fixació de regles, ja sigui en preus o en altres dimensions). El problema és que des de l'aparició de l'escola de l'elecció pública (*public choice*), associada a autors com Buchanan o Niskanen, es considera que la intervenció pública també està sotmesa a imperfeccions (incorreriem en una asimetria difícil de justificar si penséssim que els individus actuen guiats pel mateix interès al mercat, però no en l'esfera política), com el risc de captura, els problemes de compromís (o inconsistència temporal) o la informació asimètrica. Si les primeres implicacions de les anàlisis de l'elecció pública van conduir a una visió escèptica sobre el rol de l'Estat en l'economia (animada per l'escola de la *public choice*, però també per l'Escola de Chicago i l'Escola Austríaca), enfocaments més agnòstics, coincidint amb l'expansió dels estudis

d'una nova economia política (*political economy*) han donat lloc a recomanacions més matisades, com per exemple la possibilitat que agències especialitzades, relativament autònomes del Govern (com els bancs centrals), puguin contribuir a mitigar les imperfeccions de la intervenció pública. Més recentment, a la consideració de les imperfeccions dels mercats i els governs s'hi ha afegit la consideració de les potencials imperfeccions psicològiques dels individus mitjançant l'economia del comportament (*behavioural economics*), que ha donat lloc a una reconsideració i sovint expansió del potencial regulador de l'Estat (per tal d'ajudar els individus a decidir millor), a partir de la influència en l'àmbit de les polítiques públiques i en particular en la regulació d'autors com Thaler i Sunstein (vegeu Thaler i Sunstein, 2013). Però, de nou, si ens aturéssim aquí estaríem incorrent en una asimetria perquè tindríem en compte els biaixos psicològics dels individus com a consumidors o inversors, però no com a reguladors o com a agents que intervenen en el procés d'elaboració i execució de les polítiques públiques. Ara bé, seria de nou un error caure en l'altre extrem d'escepticisme total respecte a l'acció pública a l'estil de Buchanan o Niskanen, però ara per raons cognitives; i de nou caldran enfocaments més matisats que no hagin de triar entre els extrems de regular o no, sinó entre diferents opcions en un continuïum que tinguin en compte les imperfeccions dels mercats, dels governs i de tots els individus. Per això la frontera de la recerca en el rol de les agències reguladores i de la regulació en general se situa avui en l'anàlisi positiva i normativa de l'arquitectura institucional de la regulació, tenint en compte condicionants polítics i psicològics, incloent-hi els potencials biaixos dels reguladors i agents en l'esfera política (és a dir, avançant cap a una economia política del comportament o en anglès *behavioural political economy*).

Amb l'objectiu d'aportar idees en la direcció tot just esmentada, en la resta d'aquest article, primer, s'explica el rol de les agències reguladores en el context de la reforma de les indústries de xarxa a la Unió Europea (UE); a continuació, s'aborda l'actuació de les agències reguladores a Espanya i la seva fusió amb l'autoritat de defensa de la competència, i, finalment, a tall de conclusió, s'exposa una sèrie de consideracions sobre el futur de les agències reguladores i les indústries de xarxa a Europa, i la recerca acadèmica sobre aquestes.

### **1. La reforma de les indústries de xarxa a la UE i el rol de les agències reguladores**

Des dels anys 1980 i 1990 les institucions europees han estat el motor de la liberalització i reforma de les indústries de xarxa

a Espanya i al conjunt del continent, amb una sèrie de paquets de directives en telecomunicacions i energia. Florio (2013), influït per la crítica a les privatitzacions de l'historiador britànic Tony Judt els darrers anys de la seva vida, destaca la influència sobre el conjunt d'Europa de l'experiència britànica de privatitzacions i liberalització amb els governs de Margaret Thatcher. En el disseny original de les privatitzacions del Regne Unit en aquella època, en el qual va tenir un gran pes l'economista britànic de l'Escola Austríaca Stephen Littlechild, la idea original era, però, que les agències de regulació tinguessin un paper provisional, amb l'objectiu de disposar només d'una regulació residual amb el temps i deixar l'assignació de recursos en mans del mercat al màxim possible. En realitat, les agències reguladores, com les actuals OFCOM i OFGEM, s'han consolidat, tenen un gran pes i han servit de model a les agències d'altres països europeus. Seria un error, a més, veure el Regne Unit com l'iniciador absolut del nou paradigma, ja que, per una banda, als Estats Units (on coexistien i continuen coexistint operadors públics i privats) ja s'havien produït amb anterioritat experiències de liberalització, desregulació (per exemple, en les companyies aèries durant la presidència de Carter) i separació vertical, i també s'havien produït experiències de privatització profunda en països com el Xile de Pinochet.

Els canvis que s'han produït els darrers 30 anys en les indústries de xarxa de tot el món han coincidit a la Unió Europea amb el procés d'expansió i integració de la Unió. Es donen paral·lismes interessants amb la política monetària i financera, en què la necessitat de reaccionar davant de la crisi del 2008 també ha coincidit amb les primeres passes del funcionament d'una moneda única.

En les darreres dècades ha tingut lloc una progressiva presa de responsabilitat de les autoritats europees (Parlament i Comissió) pel que fa a la regulació de les telecomunicacions i l'electricitat, amb fins a tres paquets de directives en cada cas que han anat ampliant l'abast i l'ambició de les polítiques europees. En els dos casos, l'accent s'ha posat progressivament en una creixent liberalització dels dos sectors (en paral·lel a una forta política comunitària de defensa de la competència), ampliant l'abast i les possibilitats de la competència entre operadors. El caràcter prescriptiu de les pràctiques que s'han de desenvolupar ha estat molt més extens en el cas de les telecomunicacions, en què les directrius comunitàries són molt més detallades sobre què han de fer les autoritats dels Estats membres en cada mercat i on es produeix un procés de codecisió quan s'observa que en



**Taula 1**

|                                        | Estats Units |                   | Unió Europea |                   |
|----------------------------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|
|                                        | Electricitat | Telecomunicacions | Electricitat | Telecomunicacions |
| <b>Integració a través dels Estats</b> | Mitjana      | Alta              | Mitjana      | Baixa             |
| <b>Integració vertical</b>             | Baixa        | Alta              | Mitjana      | Baixa             |

Font: Elaboració pròpia

un determinat mercat de producte es produeix una excessiva posició dominant. Tot i que en l'electricitat el tercer i darrer paquet aprovat ja obliga a separar empreses verticalment en cada Estat membre per facilitar la competència, aquests tenen discrecionalitat a l'hora de decidir exactament com ho fan.

Els darrers paquets també obliguen a crear agències de regulació independents del Govern, però també en això els Estats tenen molta llibertat en com fer-ho mentre existeixi alguna agència separada.

Finalment, tant en telecomunicacions com en electricitat, no hi ha encara un mercat europeu realment integrat ni una autoritat forta d'àmbit europeu. Aquests són els aspectes que avui distingeixen Europa dels Estats Units, especialment en telecomunicacions, com s'explica a Vogelsang (2014). Als Estats Units un nombre limitat d'operadors de telecomunicacions (operant en Internet, televisió per cable i telefonia mòbil) estan presents a tot el país/continent, sense barreres de marca, espectre radioelèctric o llicències. En aquest país també hi ha menys preocupació per assegurar l'accés de les empreses entrants a les infraestructures locals de l'empresa establerta, i s'afavoreix més la competència entre empreses de telecomunicacions verticalment integrades. A Europa mentrestant, tot i que hi ha criteris convergents per afavorir la competència i l'entrada d'operadors d'altres països, els mercats, les llicències i la gestió de l'espectre encara giren a l'entorn dels Estats membres. Hi ha la paradoxa que la liberalització, com acostuma a passar, ha donat lloc a una onada de fusions i adquisicions, de manera que els operadors resultants –no necessàriament els més eficients per la intervenció de condicionants polítics en el mercat de control corporatiu– avui es troben en multitud de mercats, tant en telecomunicacions com en electricitat; però aquests pocs operadors, tot i que per la seva capacitat financera i tecnològica podrien fer-ho, no competeixen en un únic mercat integrat, almenys en telecomunicacions, sinó en molts de balcanitzats (és a dir, separats artificialment per barreres polítiques). En electricitat es donen nivells semblants d'integració regional a través

dels Estats i, en tot cas, a Europa encara és més alta la integració vertical de les empreses, amb grans països com França on l'empresa dominant encara està present en tots els segments de la cadena de valor. La taula 1 resumeix les semblances i diferències entre els Estats Units i Europa.

Tant en un costat com en l'altre de l'Atlàntic, mentrestant, coexisteixen agències de regulació en els diferents nivells de la cadena vertical de govern. Als Estats Units, les agències reguladores dels estats acostumen a integrar energia, telecomunicacions i altres serveis, mentre que a Europa tendeixen a estar més especialitzades. Les agències federals als Estats Units, en canvi, estan especialitzades (la FERC en energia i la FCC en telecomunicacions) i coexisteixen amb dues autoritats federals de defensa de la competència: la Federal Trade Commission (FTC) i la Divisió Antitrust del Departament de Justícia. En l'àmbit europeu, les agències federals especialitzades són molt embrionàries, encara que la Comissió Europea acumula importants responsabilitats tant en el terreny regulador com de defensa de la competència. En l'àmbit acadèmic, s'apunten els avantatges de les agències reguladores independents des del punt de vista de facilitar compromisos creïbles davant de les inversions de les empreses en actius específics de llarga vida útil, i també des del punt de vista de comptar amb experts en sectors tecnològicament complexos. El debat està obert, però, pel que fa a com es pot evitar que aquesta necessitat d'experts doni lloc a una relació massa estreta amb la indústria regulada i quina és l'arquitectura institucional adequada en un context d'organització federal del govern on les administracions en els diferents nivells disposen d'instruments de polítiques públiques que interactuen amb les decisions de les agències reguladores.

## 2. Les agències reguladores a Espanya i la seva fusió amb l'autoritat de defensa de la competència

El mes de gener del 2012, el Govern espanyol acabat de sortir de les eleccions generals del novembre del 2011 va anunciar una reforma de les institucions de regulació i defensa de la competència per la qual fusionava els òrgans reguladors sectorials

## “El comportament de la nova agència espanyola dependrà del seu marc competencial i del comportament dels seus responsables i professionals”

de les indústries de xarxa (energia, telecomunicacions i transport) amb l'autoritat de defensa de la competència. La justificació principal que es va oferir va ser la reducció dels costos administratius. El projecte acabava amb l'existència de dos organismes reguladors relativament potents que havien estat funcionant des dels anys 90, la Comissió del Mercat de Telecomunicacions (CMT) i la Comissió Nacional de l'Energia (CNE). El canvi no havia d'afectar els òrgans autonòmics de defensa de la competència, però sí la dispersió embrionària de les seues de capitalitat que s'havia produït amb l'establiment a Barcelona de la CMT, encara que a l'antic edifici d'aquesta hi hagin quedat alguns serveis del nou organisme fusionat. Val a dir que l'autoritat de defensa de la competència espanyola havia estat objecte d'una reforma important per part del Govern anterior, després d'un procés de debat en el qual van poder participar tots els sectors interessats. Aquesta vegada, però, l'anunci de la reforma el 2012 va ser unilateral per part del Govern, tot i que va incorporar de manera detallada els suggeriments d'un informe de consultoria encarregat per Telefónica, l'empresa dominant en el sector de les telecomunicacions.

Aquesta reforma va provocar la protesta de la Comissió Europea, que va considerar que s'aprofitava per cessar els reguladors anteriors en els seus càrrecs, que en teoria tenien uns mandats blindats; alertava sobre un possible conflicte d'interessos entre regulació i defensa de la competència, i temia per la falta d'independència respecte al Govern del nou organisme. Això va donar lloc a una sèrie de petits canvis en el projecte inicial, el més important dels quals va ser que el nou organisme tingués dues cambres, una de regulació i una de defensa de la competència, però amb el mateix president. La nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) va començar a operar l'any 2013.

La reforma espanyola ha donat lloc a un cert debat sobre la conveniència d'agrupar en una mateixa agència sectors diferents i sobre la conveniència d'agrupar dos instruments tan diferents –tot i que necessitats de coordinació– com són la regula-

ció *ex ante* de preus i altres condicions i la política de defensa de la competència que opera, en general, *ex post*. Un aspecte important d'aquest debat és si la nova arquitectura serà més o menys eficaç a l'hora de mitigar el risc de captura de la regulació per part de les empreses dominants.

En qualsevol cas, el model resultant en el cas espanyol és força insòlit en el context europeu, on només Holanda i Eslovènia tenen estructures semblants. En el cas holandès, però, la fusió entre l'autoritat de telecomunicacions i la de defensa de la competència ha tingut lloc en el marc d'un esforç de millor defensa del benestar i dels drets dels consumidors que no s'ha produït en el cas espanyol. En el cas dels grans països europeus, no està prevista la fusió dels òrgans sectorials amb el de defensa de la competència, tot i que sí que s'ha produït una concentració de reguladors en indústries convergents en casos com el britànic (audiovisual i telecomunicacions en una agència, OFCOM, i electricitat i gas en una altra, OFGEM). Mentrestant, la reforma no s'ha aprofitat per augmentar les competències de l'òrgan suposadament independent (en tot cas el Govern ha aprofitat per recuperar-ne algunes). La preocupació és que, en comparació amb altres països, les agències que es fusionaven ja tenien un nivell relativament baix de competències. Per exemple, la taula 2 resumeix les competències en telecomunicacions del nou organisme en comparació amb les agències de regulació de les telecomunicacions en una sèrie de països europeus.

### 3. El futur de les agències reguladores i de les indústries de xarxa a Europa

El comportament de la nova agència espanyola, igual que el de qualsevol agència, dependrà no només del seu marc competencial, sinó també del comportament dels seus responsables i professionals i dels mecanismes de control i de supervisió que se'ls apliquin. La complexitat dels factors en joc ha estat extensament analitzada per la recerca acadèmica, com està molt ben resumit al *survey* de Moe (2013). Altres autors han posat de manifest la importància de tenir en compte aspectes cognitius en el comportament de les agències. En aquest sentit, es pot parlar d'una sèrie de desviacions de la racionalitat limitada que afecten el comportament dels reguladors i dels agents amb qui interaccionen en l'arena política:

- La possibilitat d'un comportament no optimitzador, ja sigui perquè els reguladors s'aturen en un comportament satisfactori sense arribar a l'òptim o perquè es comporten de manera simplement adaptativa, per exemple actuant només quan es produeix algun esdeveniment de gran visibilitat. Com els àrbitres en

**Taula 2**

**Competències de les agències de telecomunicacions en una selecció d'Estats membres de la UE**

|                                 | Alemanya | França | Regne Unit | Itàlia | Espanya |
|---------------------------------|----------|--------|------------|--------|---------|
|                                 | BNETZA   | ARCEP  | OFCOM      | AGCOM  | CNMC    |
| <b>Regulació del mercat</b>     | X        | X      | X          | X      | X       |
| <b>Seguretat de la xarxa</b>    |          |        | X          | X      |         |
| <b>Gestió de l'espectre</b>     | X        | X      | X          | X      |         |
| <b>Protecció consumidor</b>     | X        | X      | X          | X      |         |
| <b>Altres ('e-commerce'...)</b> | X        |        |            | X      |         |

Font: Xifré (2014)

l'esport, en temps normals els reguladors es deixarien emportar per l'anomenat biaix d'omissió.

- L'existència de preferències intrínseques, ja sigui perquè els reguladors es mouen per una ètica del servei públic o per una preocupació per la seva reputació o per mantenir-se fidels a alguna creença que porten arrelada des del seu procés educatiu.

- Els biaixos propis d'experts o que afecten més els experts que la resta de la població, com el biaix de confirmació (Cooper i Kovacic, 2012) o l'excés de confiança en la pròpia expertesa. Per exemple, a Xile els enginyers experts que van dissenyar la reforma del sistema d'autobusos de la capital, anomenada Transantiago, ho van fer sense tenir en compte les aportacions de polítics o ciutadans ordinaris, i probablement això els va portar a negligir els enormes costos de transacció que suposava la introducció tot d'una del nou sistema, cosa que va donar lloc a un gran escàndol polític i social.

- La importància dels processos (com per exemple il·lustra el contrast entre les dues darreres reformes de la defensa de la competència a Espanya), per la qual els agents implicats en una determinada reforma poden ser més proclius a acceptar-ne el resultat, sigui quin sigui, si ha estat precedit d'un procés just i participatiu.

- La possibilitat de captura cultural o cognitiva a causa de la identitat dels reguladors forjada en determinades institucions de formació, l'estatus en relació amb un determinat grup o mercat professional o les relacions en el context d'una determinada xarxa social (Kwak, 2014).

És important la relació d'aquests biaixos amb les possibilitats de captura del regulador per part de les empreses. Alguns dels bi-

aixos acosten més els reguladors a la possibilitat de captura i d'altres els allunyen d'aquesta. Quelcom semblant podríem dir respecte a la possibilitat d'assolir compromisos creïbles. Aspectes no mesurables, culturals, de la qualitat institucional i prevenció de la captura, molt relacionats amb aquestes fonts de biaixos, adquireixen aleshores una importància més gran que en les anàlisis més tradicionals

Val la pena en aquest sentit posar de manifest que els possibles mecanismes per prevenir la captura i minimitzar-ne els efectes són molt semblants als mecanismes per *desesbiaixar*: disposar de mecanismes que obliguin a buscar evidència que “desconfirmi” les hipòtesis prèvies, disposar de mecanismes interns “d'advocat del diable”, l'avaluació sistemàtica *ex post* de les decisions, la transparència i l'obligació d'explicar les decisions, etcètera. La mateixa diversitat institucional pot ser una bona recepta per experimentar i innovar abans de generalitzar possibles solucions als problemes de la regulació i la defensa de la competència en un context d'incertesa i complexitat tecnològica. Aquesta és la conclusió a la qual s'arriba, per exemple, en un llibre recent que fa balanç del cas Microsoft –probablement el cas més important de defensa de la competència de les darreres dècades–, en el qual van intervenir una diversitat d'institucions als dos costats de l'Atlàntic (vegeu Gavil i First, 2014).

En aquest context de delegació estratègica en agències reguladores afectades potencialment per una sèrie de problemes polítics i cognitius, es planteja la qüestió de si els seus objectius han de ser definits de manera molt específica o si han d'incloure un ampli ventall de consideracions. En aquest sentit, mentre que treballs com Marinello *et al.* (2015) consideren que els reguladors independents han de tenir objectius molt limitats i específics precisament perquè la delegació pugui funcionar millor i puguin rendir comptes amb més facilitat, d'altres, com Florio

*Els governs haurien de fixar les  
línies mestres de les polítiques  
i delegar en agències relativament  
independents per a aspectes  
específics prèviament delimitats*

(2013), pensen que els aspectes d'eficiència són inseparables dels distributius i que, per tant, és inevitable que la regulació tingui lloc en un context de preocupació per un conjunt d'objectius de polítiques públiques. Una solució de síntesi seria que els governs en el seu conjunt fixessin les línies mestres de les polítiques, i que deleguessin estratègicament en agències relativament independents per a aspectes específics prèviament delimitats sobre els quals els reguladors especialitzats –els tecnòcrates– hagin de retre comptes. D'aquesta manera, el conjunt d'institucions que formen l'arquitectura institucional de la regulació en una societat complexa es podria acostar als ideals de reduir la incertesa i l'oportunisme, i al mateix temps assolir legitimitat política en una societat democràtica.

De tota manera, el cas espanyol en electricitat –una reforma per corregir l'anomenat dèficit tarifari que ha repartit el cost de la reforma en contribuents, consumidors i empreses de forma força arbitrària i polèmica– il·lustra les dificultats de resoldre els dilemes –entre eficiència productiva, eficiència assignativa, efectes distributius i solució a problemes mediambientals en un context d'imperficcions polítiques i cognitives– que planteja un sector regulat com l'elèctric en el marc tradicional de l'Estat-nació. Atès l'estat actual de desenvolupament del procés d'integració europea, es planteja, però, la possibilitat de traslladar encara més sobirania pel que fa a les polítiques d'aquest sector a l'àmbit europeu. Així com als Estats Units el segle XIX es va traspassar capacitat reguladora dels municipis als estats per raons polítiques –i no tecnològiques–, seria possible avui i probablement desitjable traspassar més capacitat reguladora dels Estats membres de la Unió Europea a la Comissió Europea. En alguns casos això està justificat per raons tecnològiques, per exemple en el cas de la necessària coordinació del segment de transport en alta tensió de l'electricitat i la gestió de les actuals interconnexions entre xarxes. Però, fins i tot en aspectes com la producció d'electricitat, la distribució o la prevenció i eventual gestió dels dèficits de tarifa, pot ser convenient que es busqui un àrbitre lluny de les arenes polítiques nacionals, on els grups d'interès quedin diluïts i la pressió política sigui més petita.

Potser en aquest sentit paradoxalment pot ser beneficiós per a la resolució dels dilemes que es presenten en el sector elèctric que no estigui massa desenvolupat un *demos* europeu, aspecte que es presenta problemàtic des d'altres punts de vista. Un *demos* europeu consolidat implicaria l'existència d'una arena política europea consolidada, amb una opinió pública europea, uns partits polítics europeus, uns *lobbies* operant a escala europea... La raó per la qual aquesta falta de desenvolupament del *demos* europeu pot ser favorable és que això permetria despolititzar les intervencions públiques en sectors com l'elèctric, almenys durant el temps que trigués a desenvolupar-se el *demos* europeu, que previsiblement pot ser llarg, atès el fort arrelament dels sentiments nacionals encara dintre de la Unió, si ho comparem, per exemple, amb els sentiments locals en els estats de la confederació a l'Amèrica del Nord el segle XVIII. La solució òptima a llarg termini seria que un *demos* europeu acceptés una regulació estable que permetés uns nivells elevats d'inversió i a la vegada una solució als problemes de canvi climàtic que tingués en compte els interessos de les generacions futures. ■

## Referències

- Florio, M.** (2013). *Network Industries and Social Welfare*. Oxford University Press.
- Cooper, J. C.; Kovacic, W. E.** (2012). "Behavioral Economics: Implications for Regulatory Behavior". *Journal of Regulatory Economics*, 41(1), p. 41-58.
- Gavil, A. I.; First, H.** (2014). *The Microsoft Cases*. MIT Press.
- Kwak, J.** (2014). "Cultural Capture and the Financial Crisis". A: D. Carpenter; D. A. Moss (eds.). *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge University Press.
- Marinello, M.; Neven, D.; Padilla, J.** (2015). "Antitrust, Regulatory Capture and Economic Integration". Bruegel Policy Contribution, Issue 2015/11.
- Moe, T.** (2013). "Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy". A: R. Gibbons; J. Roberts, (eds.). *Handbook of Organizational Economics*. Princeton University Press.
- Thaler, R. H.; Sunstein, C. R.** (2013). "Libertarian Paternalism". *The American Economic Review*, 93 (2), p. 175-179.
- Vogelsang, I.** (2014). "Will the US and EU Telecommunications Policies Converge? A Survey". CESifo Working Paper 483.
- Xifré, R.** (2014). "Competition and Regulation Reforms in Spain in 2013: the CNMC - an international perspective". IESE WP-1108-E.

# LA REGULACIÓ BANCÀRIA A LA ZONA EURO

**Antoni Garrido**

Universitat de Barcelona

i Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

**C**om és ben sabut, la grandària relativa del sistema bancari a la Unió Europea és molt elevada, atès el paper hegemònic que les entitats bancàries ostenten als principals països europeus. De fet, els actius bancaris de la Unió Europea suposen gairebé el 300% del PIB davant el 95% i 233% del PIB que representen als Estats Units i al Japó, respectivament.<sup>1</sup> En països com Luxemburg, Irlanda, Malta i Xipre la grandària del sistema bancari assoleix valors encara més grans (superiors al mil per cent en el cas de Luxemburg), raó per la qual resulta difícil pensar que, arribat el cas, les seves autoritats puguin afrontar per elles mateixes problemes en els seus sistemes bancaris.<sup>2</sup>

Els grans bancs europeus són així mateix més grans que els seus homònims nord-americans a causa, en gran manera, de la preponderància del denominat model de banca universal al

**1** L'existència de diferències en les normes comptables, el desenvolupament de l'anomenada "banca a l'ombra" i la no-inclusió en les estadístiques del sistema bancari nord-americà de les denominades *government-sponsored entities* (com Fannie Mae i Freddie Mac) serien altres factors que expliquen la menor mida relativa que presenta el sistema bancari nord-americà.

**2** Es tracta, no cal dir-ho, de països que han optat per sobreespecialitzar-se en finances, implantant per a això marcs reguladors molt flexibles o jugant a fons la carta dels avantatges fiscals.

continent. L'esmentat model permet a les entitats de crèdit –independentment de la seva naturalesa jurídica– dur a terme, sota el mateix sostre, un ampli ventall d'operacions (com ara la captació de recursos, la concessió de crèdit i la inversió en valors mobiliaris) sense que hi hagi restriccions en funció del tipus de client i del termini de venciment de les operacions. Als Estats Units, al contrari, les entitats bancàries estaven fins ara fa poc especialitzades en algun dels segments de l'activitat bancària (banca comercial, banca d'inversió, etcètera), i fins i tot tenien prohibit efectuar operacions alienes al seu perfil.

A partir de mitjan anys 80, els principals grups bancaris europeus van intensificar la seva presència en altres països de la Unió, bé obrint-hi filials o sucursals, bé adquirint entitats que operaven en el mateix "mercat regional" (França, Portugal i Itàlia, per exemple, en el cas d'Espanya). Es tractava, en definitiva, de fer front als reptes que havien de generar la posada en marxa del mercat únic i la liberalització dels moviments de capital.<sup>3</sup>

**3** A mitjan 2007 el grau d'internacionalització dels grans bancs europeus era, de fet, superior del que mantenien els seus homònims dels Estats Units i el Japó. També és veritat que aquest grau d'integració més gran reflectia bàsicament l'augment que van registrar els préstecs entre entitats de diferents països en el mercat interbancari majorista. Aquests préstecs (fluxos), que van acabar alimentant i finançant la creació de bombolles als països de la perifèria europea, tenen un marcat caràcter procíclic i poden ser revertits de manera ràpida i intensa si, com va ser el cas, es perd la confiança en el país deutor o s'incrementa la preferència per la liquiditat.



Malgrat les reiterades advertències fetes per nombrosos analistes en el sentit que la intensificació de les operacions transfrontereres dels grans bancs europeus feia necessària una supervisió de caràcter supranacional, no va ser fins a l'esclat de la crisi del deute sobirà que els membres de la zona euro no es van plantejar avançar en aquesta línia. I ho van fer, no per ser coherents amb la realitat supranacional de les seves entitats bancàries, sinó tenallats pels problemes que va generar el bucle entre risc bancari i risc sobirà que va generar el peculiar disseny de la unió monetària europea, això és, quan els membres de la zona euro es van adonar que tenien una "moneda estrangera" i no podien emetre diners per salvar les seves entitats bancàries.

En les pàgines que segueixen a continuació s'analitza el procés de construcció i la situació actual de la unió bancària; a saber, s'analitza el nou marc regulador del sector bancari de què s'ha dotat la zona euro en els últims anys per trencar el bucle diabòlic entre risc sobirà i bancari.

### 1. Antecedents: país d'origen i reconeixement mutu

Conforme a l'aconseguit en altres àmbits de l'activitat econòmica com, per posar un exemple, l'intercanvi de béns, la Unió Europea es va plantejar a mitjan anys 80 crear un mercat únic de serveis financers. Ateses les diferències existents entre els països europeus en matèria de regulació, supervisió i estructura financera, i descartat, per inviable, el desenvolupament d'una normativa *ex novo*, es va optar per harmonitzar únicament el necessari (per exemple, la definició d'entitat de crèdit, els requisits que hauria de complir per ser autoritzada i la llista d'activitats que podria dur a terme) perquè pogués funcionar el reconeixement mutu; això és, perquè un país considerés satisfactòries les normes existents en la resta de membres de la Unió i acceptés en conseqüència que les seves entitats bancàries operessin al seu territori i, tan o més important, fossin supervisades pel país d'origen de l'entitat (esquema 1).

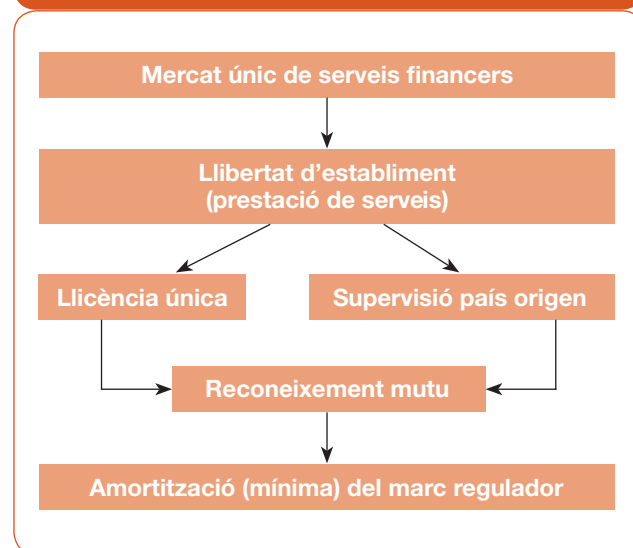
A mesura que el grau d'integració dels sistemes financers europeus va anar augmentant es va fer evident la inconsistència que suposava mantenir les competències en matèria de supervisió i de rescat bancari en l'àmbit nacional. Cap govern no va voler, tanmateix, avançar cap a autoritats supranacionals, ja que això suposava cedir sobirania en un sector considerat clau. Encara que desenvolupessin la seva activitat en diversos països de la Unió, els bancs europeus van continuar, doncs,

*Coneixedors dels problemes que implicava el bloqueig total dels mercats majoristes, els inversors van començar a qüestionar la solvència dels bancs europeus*

naixent i morint "nacionals". Aquest desajust va acabar generant incentius perquè les autoritats nacionals tendissin a defensar els seus bancs nacionals, distorsionant així la competència i deteriorant en última instància l'estabilitat financera.

En contra del que es podia esperar –ja que comportava la creació d'un potent mercat interbancari i, amb això, un incentiu per al creixement de les operacions transfrontereres–, la unió monetària tampoc no va alterar el patró anterior. I no ho va fer a causa bàsicament de l'actitud d'Alemanya, que es va oposar a concedir poders de supervisió al BCE argumentant que això podia interferir en l'assoliment de l'estabilitat de preus. La pràctica absència durant gairebé quatre dècades (1970-2007) d'episodis de crisis bancàries al continent europeu –s'argumentava– avalava mantenir l'estatu quo anterior. L'únic que es va fer, doncs, va ser millorar els nivells de coordinació creant tres comitès supervisors, un de la banca (amb seu a Londres), un altre dels mercats de valors (a París) i un tercer sobre les assegurances (Frankfurt). Es tractava, en definitiva, d'evolucionar, no de fer una revolució.

Esquema 1



L'esclat de la crisi financera canviaria radicalment la situació. Coneixedors dels problemes que implicava el bloqueig total dels mercats majoristes, els inversors van començar a qüestionar la solvència dels bancs europeus, atrapats en una espècie de dilema irresoluble (els intents que feien per augmentar els seus nivells de capital i millorar la seva viabilitat eren interpretats pel mercat com un signe de feblesa que confirmava i justificava els dubtes sobre la seva solvència). Un darrere l'altre van experimentar una forta pressió venedora que va empitjorar la seva situació, alhora que es va generar una desconfiança extrema entre els dipositants i estalviadors. Tenint molt en compte el col·lapse que va generar la fallida de Lehman Brothers, els governs de no pocs països europeus van decidir salvar els seus sistemes bancaris, prenent mesures cada vegada més heterodoxes i radicals com ara esdevenir accionistes de les entitats en dificultats o garantir una part de les pèrdues generades pels actius tòxics. No cal dir que la coordinació va brillar per la seva absència i, *a posteriori*, la Comissió es va limitar a aprovar els expedients –més de 400– de concessió d'ajuts públics que van atorgar els Estats membres.

## 2. El reforç de la coordinació: dels comitès a les autoritats

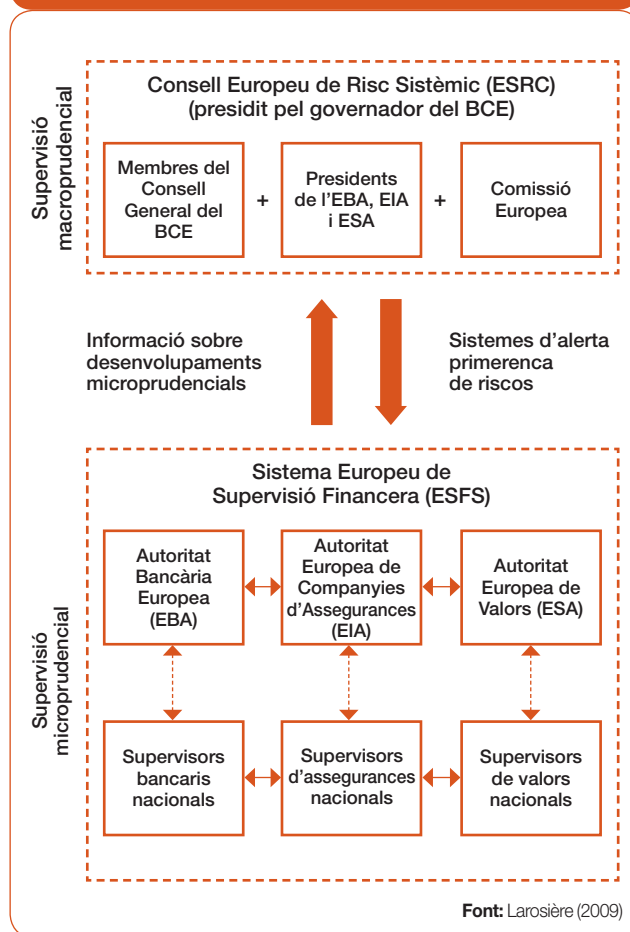
L'elevat volum de fons públics que es va haver de mobilitzar per salvar els sistemes bancaris occidentals va portar els principals organismes internacionals a impulsar una reforma en profunditat del marc regulador del sistema financer. Es tractava, en definitiva, d'evitar que tornés a produir-se una situació com l'actual o, si això no era possible, de disposar almenys de mecanismes per pal·liar-ne els efectes més negatius. Exigir el compliment de nivells més alts –i millors– de recursos propis, mantenir matalassos de liquiditat, reforçar la vigilància de les “entitats sistèmiques” i un control més gran dels productes derivats són algunes de les mesures que s'han aprovat en aquest sentit els últims anys.

En l'àmbit específic de la Unió Europea es va assumir, en primer lloc, que havia arribat el moment, ara sí, d'avançar cap a estructures supranacionals de supervisió. Això va ser el que va proposar l'Informe de Larosièrre (2009), en defensar la transformació en autoritats dels tres comitès abans esmentats i la creació de la Junta Europea de Risc Sistèmic (esquema 2). L'informe també sostenia, tanmateix, que la supervisió microprudencial hauria de continuar sent exercida per les autoritats nacionals, i en cap cas pel BCE, ja que això podia generar conflictes d'interessos amb la política monetària.

**“La Unió Europea s'ha dotat, també, d'eines per tractar les crisis bancàries i, amb aquesta finalitat, ha aprovat la Directiva sobre resolució i recuperació bancària”**

La Unió Europea s'ha dotat, també, d'eines per tractar les crisis bancàries i, amb aquesta finalitat, ha aprovat la Directiva sobre resolució i recuperació bancària. Aquesta Directiva millora substancialment en dos fronts la situació existent anteriorment. En la mesura que consagra el principi del *bail-in* –això és, que obliga els passius privats a assumir una part de les pèrdues bancàries ocasionades per la crisi–, alleugereix en primer lloc la càrrega suportada pels contribuents, reduint així els costos socials de la crisi bancària. Atès que precisa i fixa l'ordre de prelació en l'assumpció de pèrdues garanteix en

**Esquema 2**



segon lloc l'aplicació de criteris homogenis en els rescats bancaris, reduint-ne l'arbitrarietat.<sup>4</sup>

El *bail-in*, en tot cas, és només una part del mecanisme de resolució. Hi ha altres components igualment importants. En particular, destaca la creació de fons de resolució *ex ante* per garantir que els instruments de resolució es poden aplicar amb eficàcia. Aquests fons nacionals haurien d'assolir, d'aquí a vuit anys, un nivell objectiu d'almenys el 0,8% dels dipòsits coberts de totes les entitats de crèdit autoritzades al seu país. Per assolir aquest objectiu, els bancs faran contribucions anuals sobre la base dels seus passius, amb exclusió dels fons propis ajustats per risc.

### 3. La unió bancària

La crisi va posar també de manifest els problemes de disseny que presentava la unió monetària. L'amenaça que els problemes bancaris nacionals els hauria de resoldre cada país va acabar generant, com bé sabem, tensions sobre el risc sobirà. No en va incrementaven la probabilitat que el problema de deute privat acabés –via rescats bancaris– sent de deute públic, atesa a més l'absència d'un suport addicional per part d'una estructura superior a la del mateix país.<sup>5</sup>

Les voluminoses carteres de deute públic “nacional” en poder dels bancs nacionals van generar al seu torn dubtes sobre la solvència d'aquestes si es produïa l'impagament del sobirà, posant en marxa el diabòlic bucle entre risc bancari i sobirà que va acabar causant la fragmentació total de la zona euro. A mitjan 2012 la unió monetària era, de fet, una mera unió de bitllets, en què les entitats bancàries dels països de la perifèria

---

**4 Els dipòsits inferiors a 100.000 euros, els passius garantits (cèdules hipotecàries), els deutes amb empleats de les institucions en fallida (salari i pensions deguts), el deute comercial per a la provisió de béns i serveis essencials per al funcionament diari de la institució, les responsabilitats derivades de la participació en els sistemes de pagament que tinguin un venciment inferior a set dies i els passius interbancaris amb un venciment original inferior a set dies estan exclosos del *bail-in*. Els dipòsits de les persones físiques i les petites i mitjanes empreses superiors als 100.000 euros queden en canvi subjectes al *bail-in*, però tindrien preferència sobre altres garanties i sobre creditors no preferents ordinaris i dipòsits de grans empreses.**

5 Gairebé dues dècades abans de l'esclat de la crisi financera, Giovannini (1993) va assenyalar que la política monetària europea i l'estabilitat bancària no podien caminar separatament i que la fragmentació de preus i serveis bancaris a Europa era incompatible amb l'estabilitat d'una moneda única que llavors es tractava de forjar.

no podien finançar-se en el mercat interbancari als tipus d'interès fixats pel BCE, ja que el seu cost de finançament va passar a estar determinat pel diferencial –òbviament creixent– davant el bo alemany exigit al seu deute públic.

Si es volia trencar el vincle entre risc sobirà i bancari que havia estat a punt d'acabar amb l'euro era necessari anar més enllà de l'harmonització/coordinació que proposava l'Informe Larosière, i transferir a organismes supranacionals els poders en matèria de regulació i supervisió. En aquest context, es pot emmarcar l'aposta per avançar cap a una unió bancària llançada per la Unió Europea a mitjan 2012 i concretada en la cimera europea del desembre del 2012, moment en el qual es va establir un full de ruta i un calendari precís a l'entorn dels seus elements bàsics.

#### 3.1. El disseny de la unió bancària

Com posa de manifest l'experiència dels Estats Units, les xarxes de seguretat integrades proporcionen beneficis en termes d'estabilitat financera, ja que permeten absorbir pertorbacions localitzades regionalment. L'evidència empírica suggereix addicionalment que cada avenç cap a la integració és acollit positivament pel mercat (Petrella i Resti, 2013), i que la unió –més encara quan es combinen en el mateix ens el supervisor únic i l'autoritat monetària– pot també contribuir a augmentar el crèdit.<sup>6</sup>

Una unió bancària idíl·lica hauria de comptar, en primer lloc, amb un únic codi normatiu que assegurés, per posar un exemple rellevant, una aplicació uniforme de les directives comunitàries.<sup>7</sup> És així mateix necessari supervisar amb criteris comuns i homogenis totes les entitats bancàries de la zona euro (i aquelles de la resta de la UE que de manera voluntària volguessin adherir-s'hi). Les crisis bancàries han de ser tractades també de manera homogènia sigui quin sigui el país membre de la Unió en el qual es desencadenin, i és així ma-

---

6 Popov i Udell (2010) suggereixen que la taxa de denegació de crèdit s'incrementa significativament en aquells mercats en els quals tenen més presència els bancs estrangers la matriu dels quals experimenta problemes de liquiditat, que són mercats habitualment més segmentats i menys connectats amb d'altres. Aquest punt de vista és consistent amb la idea que la diversificació geogràfica incrementa la sensibilitat del crèdit local als xocs externs d'oferta de crèdit.

7 L'harmonització del concepte de préstecs dubtosos que s'ha fet amb motiu dels *stress tests* ha permès identificar 136.000 milions d'euros addicionals de morosos, la majoria en països com Àustria i els Països Baixos, que presentaven reduïdes taxes de morositat.

teix necessari disposar d'una xarxa de seguretat de caràcter supranacional, que garanteixi els dipòsits bancaris de la població amb independència de la nacionalitat del banc en dificultats.

Entre el 2012 i el 2014 es van implementar mesures conduents a l'assoliment d'aquests objectius. L'octubre del 2013 es va constituir, per exemple, el Mecanisme Únic de Supervisió (MUS). Integrat pel BCE i les autoritats nacionals de supervisió, s'espera que contribueixi a millorar la qualitat de la supervisió i, tan o més important, dificulti la captura del regulador, és a dir, que les entitats més rellevants d'un país, a causa precisament de la seva elevada importància, acabin condicionant les decisions dels organismes supervisors. No sense discussió, atesos la falta de cobertura legal (en no estar previstes als tractats fundacionals de l'UME), els dubtes d'alguns sobre la seva capacitat per actuar de manera eficaç (en ser ja el principal creditor de les entitats en crisi) i els potencials conflictes d'interessos amb la política monetària, es va assignar al BCE la supervisió directa de les entitats més importants (123 grups bancaris que suposen a l'entorn del 82% dels actius bancaris de la zona euro); la resta d'entitats (unes 3.500) seran supervisades per les autoritats nacionals seguint els criteris marcats pel BCE. Es tractaria, doncs, almenys formalment, d'un model de supervisió únic o integrat, però d'execució descentralitzada.

L'elevat marge de maniobra de què disposen els països membres de la UE a l'hora d'aplicar les directives comunitàries és, gairebé no caldria dir-ho, incompatible amb la uniformitat de criteris que exigeix la zona euro. Un organisme de nova creació –el Mecanisme Únic de Resolució (MUR)– decidirà a partir del 2016 què cal fer amb els bancs insolvents de la zona euro. Integrat per representants del BCE, la Comissió Europea i els Estats membres, podrà també imposar pèrdues als accionistes i als creditors (sense garantia); vendre (part del) negoci; establir una entitat pont (*bridge institution*) per al trasllat temporal d'actius bancaris privats a entitats públiques i transferir actius deteriorats a un vehicle de gestió d'actius (o banc dolent). En línia amb el que disposa l'esmentada Directiva sobre resolució i recuperació bancària, i finançat així mateix amb les aportacions dels bancs, s'ha creat un fons de resolució. Aquest fons es capitalitzarà i es mutualitzarà progressivament fins assolir en el termini de vuit anys una quantia equivalent a l'1% dels dipòsits assegurats (a l'entorn dels 55.000 milions d'euros).

### 3.2. El que queda per fer

El canvi respecte a la situació anterior que ha suposat la creació del MUS i del MUR és sideral, i no és exagerat afirmar que es tracta de la transformació més important dels últims 30 anys. Com veurem a continuació, els progressos duts a terme disten, tanmateix, de poder ser considerats suficients. De fet, fa l'efecte que la qüestió de la solidaritat (qui havia d'assumir els costos de les crisis) ha dificultat visualitzar adequadament els beneficis reals de la unió bancària per a la zona euro en el seu conjunt, obstaculitzant així la implementació d'una unió bancària completa.<sup>8</sup> En altres paraules, no és que els components principals d'una unió bancària no s'inclouguin en les propostes, sinó que el seu disseny continua llastat per interessos unilaterals.

Per evitar, per exemple, la captura del regulador, les decisions del MUS són preses per una única autoritat per majoria simple sense que una autoritat nacional predomini sobre les altres. Formalment, almenys, el disseny és impecable. La coexistència d'elements nacionals i supranacionals en els fonaments del MUS és, tanmateix, una font d'asimetries que pot acabar generant conflictes. El supervisor únic tindrà així mateix descentralitzada gran part de la seva potencial capacitat de resolució en les autoritats nacionals. Els sistemes de resolució estan encara impregnats de sistemes polítics de votació que permeten vots poc objectius i és bastant possible que hi hagi limitats consensos en les mesures de rescat.

En línia amb el que disposa la Directiva comunitària, abans que intervingui el MUR s'haurà d'imposar un *bail-in* als creditors (llevat dels que siguin considerats exempts) equivalent al 8% dels passius de l'entitat. Perquè funcioni correctament el primer que caldrà fer, doncs, és assegurar-se que els bancs tinguin passius exigibles suficients. És, així mateix, evident que encarirà el finançament de les entitats bancàries

---

**8 Els esdeveniments en el sector bancari espanyol exemplifiquen a la perfecció la problemàtica anterior. En particular, perquè a Espanya s'ha dut a terme una transformació considerable amb la implementació d'un programa de resolució de la Unió Europea, instrumentat en un memoràndum d'entesa (MoU per les sigles en anglès) des del 2012 que, paradoxalment, no hauria estat necessari si hagués existit una unió bancària. Si aquesta hagués existit, els mercats haurien entès que les pèrdues potencials, els mecanismes de rescat i de *bail-in*, així com la protecció dels dipositants, podrien haver tingut el suport d'un fort sistema de protecció únic sense necessitat d'un rescat *ad hoc*.**

## “Una unió bancària idíl·lica hauria de comptar, en primer lloc, amb un únic codi normatiu que assegurí una aplicació uniforme de les directives comunitàries”

es, especialment d'aquelles que presentin un grau de palanquejament més gran. El mateix succeirà amb les entitats sistèmiques, ja que la probabilitat que siguin salvades és ara més petita que en el passat. No ha d'estranyar, doncs, que les agències de qualificació hagin rebaixat ja la qualificació d'algunes emissions de preferents i subordinades d'algunes entitats més grans.

Davant els qui consideren insuficient el volum del Fons, la Comissió Europea argumenta que si les entitats bancàries que han hagut de ser salvades haguessin tingut els nivells de capital que se'ls exigeix en l'actualitat i, tal com disposen les noves regles de la UE, s'haguessin imposat pèrdues a la major part dels creditors, el volum de capital que s'hauria hagut d'injectar en el sistema hauria estat molt reduït. És veritat, també, que es podrà endeutar en el mercat i sol·licitar derrames extraordinàries a les entitats bancàries. Tanmateix, es miri com es miri, la potència de foc del Fons de Resolució sembla certament limitada. A diferència de la Federal Deposit Insurance Corporation nord-americana, que té garantida una línia de crèdit amb el Tresor de 100.000 milions de dòlars, no disposarà d'un suport de caràcter públic ni podrà comptar amb l'aval dels Estats.

A diferència, de nou, del que succeeix als Estats Units, s'ha descartat crear una assegurança de dipòsits paneuropea. És poc probable que el MUR decideixi tancar una entitat de gran mida i que calgui, per tant, pagar els dipòsits assegurats. És així mateix cert que hi ha ja a tots els països de la UE un sistema harmonitzat de garantia dels dipòsits. És evident, també, com a contrapartida, que el vincle entre risc sobirà i risc bancari no es trencarà del tot si no existeix un mecanisme de cobertura de caràcter supranacional.

Conscients de la necessitat de completar la unió bancària, els presidents de la Comissió Europea, del Consell Europeu, de l'Eurogrup, del Banc Central Europeu i del Parlament Europeu van llançar a mitjan 2015 un document conjunt que

proposava avançar en cinc camps. El primer és aconseguir que sigui factible aplicar a tots els països de la zona euro el *bail-in*, tot exigint amb aquesta finalitat a aquells que encara no ho han fet –la gran majoria– que incloguin sense més dilació en els seus ordenaments jurídics la Directiva comunitària de resolució bancària. Cal aconseguir també que el MUR pugui actuar i intervenir sense condicions des de la seva entrada en vigor a començament del 2016. Com que el fons de resolució no estarà en aquesta data totalment desemborsat, s'imposa garantir que existirà una espècie de finançament pont en cas que calgui intervenir abans del 2024. L'esmentat Fons de Resolució haurà de comptar, així mateix, amb un *backstop* potent. Una possibilitat seria permetre que pugui rebre finançament de l'ESM, garantint, això sí, que l'impacte fiscal dels suports que rebi serà neutral a mitjà termini, és a dir, que els ajuts concedits es recuperaran en el futur amb les aportacions de la indústria. Cal fer també operativa la via de la recapitalització directa per mitjà del MEDE aprovada a mitjan 2014. Tal com està redactada en aquests moments, cal assenyalar-ho, és com si no existís aquesta alternativa, atesos els requisits tan exigents que s'han de concórrer per tal que s'activi. És necessari, finalment, crear un fons de garantia de dipòsits d'àmbit europeu que garanteixi els dipòsits de la població independentment d'on visqui.

Alemanya, la principal economia de la zona euro, considera com els Cinc Presidents que cal reforçar i millorar els fonaments de la unió bancària. Comparteix en aquest sentit que la reestructuració dels bancs en problemes sense utilitzar fons públics només funcionarà si és possible aplicar prèviament el *bail-in*, i avala, per tant, exigir als membres de la zona euro “morosos” que transposin sense més dilacions, i amb força legal suficient, la directiva comunitària sobre la matèria. Opina també que és necessari assegurar que el MUR podrà actuar sense condicions a partir del 2016. A diferència del que han suggerit els Cinc Presidents, considera que la manera més fàcil de garantir els recursos necessaris fins que el Fons estigui totalment capitalitzat és mitjançant préstecs dels països membres als seus respectius compariments nacionals.

El Govern alemany considera també necessari trencar el vincle entre el risc bancari i el del sobirà. Plantejar en aquests moments, com fa l'esmentat informe dels Cinc Presidents, la creació d'un mecanisme europeu de garantia dels dipòsits



és considerat, tanmateix, el camí equivocat.<sup>9</sup> Abans d'incrementar el grau de mutualització dels riscos, assenyalen, cal reforçar la disciplina i el grau de responsabilitat dels països membres. Limitar el volum de deute públic que podran mantenir les entitats bancàries en el seu balanç –evitant així que els tresors en dificultats es recolzin en els seus sistemes bancaris– i modificar el tractament regulador del deute públic, és a dir, establir un sistema que permeti reestructurar el deute públic d'aquells països molt endeutats que perden l'accés als mercats i el deute dels quals està distribuït entre molts inversors, serien les dues mesures que s'haurien de prendre des de l'òptica alemanya per trencar el bucle diabòlic.

La manifesta falta d'acord sobre el full de ruta que cal seguir no ha impedit la Comissió de presentar a final de novembre del 2015 una proposta legislativa que hauria de permetre, si s'aprova, la creació d'una assegurança de dipòsits paneuropea. Coneixedors de les resistències que el tema provoca, ha acceptat que caldrà avançar gradualment en aquesta qüestió, establint en primer lloc una espècie de reassegurança d'àmbit europeu a partir dels actuals sistemes nacionals. Desconeixem, no cal dir-ho, el grau d'èxit/fracàs que assolirà la iniciativa de la Comissió. Sabem, en canvi, que d'ella depèn que acabem tenint una unió bancària de palla o de formigó.

#### 4. Conclusions

La progressiva expansió internacional dels grans grups bancaris europeus i la creació de l'euro van incrementar el grau d'integració dels sistemes bancaris europeus posant en qüestió el manteniment de sistemes de regulació i supervisió de caràcter nacional. No va ser, tanmateix, fins a l'esclat de la crisi financera que, atenallats per la necessitat i urgència dels esdeveniments, es va decidir apostar per la creació d'estructures supranacionals, com ara la unió bancària. Des d'aleshores els progressos han estat molt importants, especialment en tot el relacionat amb la prevenció de les crisis (regulació i supervisió). Elements fonamentals de la gestió de les crisis com el mecanisme de resolució de les fallides i l'assegurança de

---

<sup>9</sup> *The Emu needs a Stronger Banking Union, but must get it right* era precisament el títol del *non paper* que la delegació alemanya va distribuir en la Cimera Informal de Ministres d'Economia de la Unió Europea celebrada a Luxemburg el 12 i 13 de setembre de 2015. La postura alemanya va ser avalada en gran manera pel Consell. "Quan vegem que hi ha més responsabilitat serà el moment de parlar de més mutualització", assenyalava Pierre Gramenga, ministre de Finances de Luxemburg, en la roda de premsa de l'esmentat Ecofin.

*“És necessari crear un fons de garantia de dipòsits d'àmbit europeu que garanteixi els dipòsits de la població independentment d'on visqui”*

dipòsits encara necessiten alternativament importants avenços i estan subjectes a una descentralització segurament excessiva. Molts d'ells es completaran en l'horitzó 2018-2020, però encara cal veure'n la concreció i l'eficiència. En tot cas, de la seva implantació depèn que s'aconsegueixi complir l'objectiu que va portar els països de la zona euro a acceptar la posada en marxa de la unió bancària, és a dir, trencar el bucle diabòlic entre el risc bancari i el sobirà. ■

#### Referències

- Angeloni, I.** (2015). "Banking Supervision and the SSM: five questions on which research can help", speech on the Center for Policy Research's Financial Regulation Initiative Conference, London, 30 September.
- Bank of England** (2015). "A European Capital Markets Union: Implications for Growth and Stability". *Financial Stability Paper*, núm. 33.
- BCE** (2015a). *Report on Financial Structures*.
- BCE** (2015b). *Financial Stability Review*.
- BCE** (2015c). *Financial Integration in Europe*.
- Cournède, B.; Denk, O.** (2015). "Finance and Economic Growth in OECD and G20 Countries". *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1223.
- EBA** (2015a). *Report -2015 EU Wide Transparency Exercise*.
- EBA** (2015b). *Risk Assessment of the European Banking System*.
- Comissió Europea** (2015a). "On steps towards Completing Economic and Monetary Union". Communication to the European Parliament, the Council and the European Central Bank.
- Comissió Europea** (2015b). "Completing Europe's Economic and Monetary Union". Report by the Five Presidents.
- Comissió Europea** (2015c). "Action Plan on Building a Capital Markets Union". Communication to the European Parliament, the Council and the European Central Bank, núm. 468.
- Comissió Europea** (2015d). *European Financial Stability and Integration Report*.

**ESRB** (2015). *ESRB Report on the Regulatory Treatment of Sovereign Exposures*.

**ESRB** (2014). "Is Europe Overbanked?". *Reports of the Advisory Scientific Committee*, núm. 4.

**FMI** (2015). "International Banking after the Crisis: Increasingly Local and Safer?". *Global Financial Stability Report*.

**Fullenkamp, C.; Rochon, C.** (2014). "Reconsidering Bank Capital Regulation". *IMF Working Paper*, núm. 14/169.

**Giovannini, A.** (1993). "Central banking in a monetary union: reflections on the proposed statute of the European Central Bank". *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, núm. 38.

**Langfield, S.; Pagano, M.** (2015). "Bank Bias in Europe, Effects on Systemic Risk and Growth". *ECB Working Papers Series*, núm. 1797.

**Mody, A.; Wolff, G.** (2015). "The Vulnerability of Europe's Small and Medium-sized Banks". *Bruegel Working Paper*, 2015/07.

**Petrella, G.; Resti, A.** (2013). "Supervisors as information producers: Do stress tests reduce bank opaqueness?". *Journal of Banking and Finance*, núm. 37, vol. 12.

**Popov, A.; Udell, G. F.** (2010). "Cross-Border Banking and the International Transmission of Financial Distress during the Crisis of 2007-2008". *ECB Working Paper*, 1203.

**Schoenmaker, D.** (2015). "Former Foundations for a Stronger European Banking Union". *Bruegel Working Papers*, 2015/13.

**Schoenmaker, D.; Too Peek** (2014). "The State of the Banking Sector in Europe". *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1102.

**Veron, N.; Wolff, G.** (2015). "Capital Markets Union: A vision for the Long Term". *Bruegel Policy Contribution*.

**Veron, N.** (2015). "Europe's Radical Banking Union". *Bruegel Essay and Lecture Series*.

# MERCAT DE VALORS: MARC REGULADOR I REPTES DE FUTUR

**Oriol Amat**  
Universitat Pompeu Fabra

**E**ls mercats de valors són fonamentals per a l'economia, tant des del punt de vista de les empreses que necessiten finançament com per als estalviadors particulars o els inversors que necessiten rendibilitzar els seus excedents. Aquest article es proposa tres objectius. En primer lloc, argumentar la necessitat de regulació. En segon lloc, exposar de manera molt resumida el marc regulador dels mercats de valors amb una perspectiva internacional i europea, i amb una especial referència a la situació espanyola. Finalment, tractar d'identificar els principals reptes en l'àmbit internacional que té la regulació dels mercats de valors.

## **La necessitat de regular i supervisar els mercats de valors**

En els mercats de valors, els inversors i les entitats que necessiten finançament poden aconseguir els seus objectius. També s'hi poden crear grans fortunes o pèrdues. De fet, des que existeixen les borses, s'han comptabilitzat més de cinquanta *cracks* importants. El darrer global, el de l'any 2008, i més recentment, el de la borsa xinesa del 2015.

Per justificar la necessitat de regular i supervisar aquests mercats, recordarem dos exemples relacionats amb els inicis de

l'emissió d'accions i dels mercats financers, que tenen en comú el país on es van produir: els Països Baixos.

**La Companyia Holandesa de les Índies Orientals.** L'any 1602 es va crear aquesta empresa; la primera multinacional i una de les primeres companyies a emetre accions. Pocs anys després, es van produir diversos problemes: en primer lloc, arran de l'elecció dels administradors, ja que un petit grup d'accionistes, que tenien més del 50% del capital, es van nomenar ells mateixos administradors vitalicis, mentre que la resta dels accionistes, que eren uns quants milers, no van poder participar en l'elecció. En segon lloc, els administradors eren també grans comerciants i els principals clients de la Companyia, per tant, hi havia un conflicte d'interès. I, en tercer lloc, la Companyia no informava dels seus comptes els petits accionistes. De fet, la primera informació la va subministrar deu anys després de la seva creació, tot just després de patir pèrdues molt importants. Els principals accionistes, en canvi, sí que van rebre en tot moment la informació sobre la marxa de la Companyia. Aquests problemes de composició del consell d'administració, durada dels càrrecs, dret de participació en les decisions dels accionistes minoritaris, dret d'informació i conflictes d'interès van posar de manifest la necessitat de regular els temes relacionats amb la governança de les companyies.

**La bombolla de les tulipes.** Aquesta bombolla es va produir a Holanda a partir del 1630 a la borsa en què es negociaven bulbs de tulipa. Hi va haver uns anys en què, entre les classes altes holandeses, es va posar de moda plantar aquestes flors als jardins. Els preus van començar a pujar i moltes persones

es feien riques comprant bulbs i venent-los poc després a preus molt superiors. La irracionalitat dels preus es va posar de manifest quan hi va haver persones que van arribar a bes-canviar casa seva per un bulb de tulipa. Molts inversors de-manaven préstecs per poder comprar bulbs. La supèrbia, l'enveja i el desig de guanyar diners ràpidament van provocar un estat de ceguesa que els impedia adonar-se que els preus dels bulbs ja no tenien cap lògica. L'any 1637, quan els preus ja eren astronòmics, la gent es va començar a qüestionar si aquestes xifres eren raonables. Es va passar de l'eufòria a la por, a la histèria i al pànic en pocs dies, i els posseïdors de bulbs es van trobar que ja ningú no els els volia comprar. Així va començar la caiguda, i en pocs dies el col·lapse total ja s'havia produït. Els bulbs van passar de valer fortunes a no valer absolutament res. Molts ho van perdre tot i també hi va haver qui va perdre el que tenia i el que no tenia, ja que havien comprat amb diners prestats o amb instruments financers derivats (futurs). Després, a Holanda es va iniciar una llarga crisi econòmica que va empobrir molt el país.

Aquests dos exemples posen de manifest la necessitat de regular la governança de les companyies i els mercats per tal d'evitar danys que poden perjudicar greument l'economia i els que hi intervenen.

L'esclat de la bombolla de les tulipes a Holanda va posar de manifest la necessitat de regular els mercats financers. Des d'aleshores la regulació s'ha anat enfortint sobretot a mesura que s'anaven produint altres *cracks* i escàndols en els mercats financers.

### **Regulació i supervisió dels mercats en l'àmbit internacional**

A escala mundial, la International Organization of Securities Commissions (IOSCO), creada el 1983 i amb seu a Madrid, aplega els reguladors de mercats de valors de tot el món. La seva missió principal és protegir els inversors mitjançant l'aprovació de normes globals per als mercats financers. Conjuntament amb el Basel Committee on Banking Supervision i la International Association of Insurance Supervisors són els organismes mundials relacionats amb la regulació financera.

A la UE la supervisió financera està integrada per l'European System of Financial Supervision (ESFS) del qual formen part l'European Securities and Markets Authority (ESMA), l'European Systemic Risk Board (ESRB), l'European Banking

*A la Unió Europea s'han produït millores, ja que les agències han passat a estar sotmeses a un sistema de registre i supervisió pel que fa als seus mètodes que s'ha encomanat a l'ESMA*

Authority (EBA) i l'European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) i les autoritats competents de supervisió dels Estats membres.

L'ESMA va ser creada l'any 2010 pel Parlament Europeu i el Consell. Els seus objectius són protegir l'interès públic, contribuint a l'estabilitat i efectivitat del sistema financer de la Unió Europea per mitjà de la regulació i la supervisió, contribuint a assegurar la transparència i el correcte funcionament dels mercats financers, i protegint l'inversor i el consumidor de productes financers. També reforça la coordinació internacional de la supervisió, evitant l'arbitratge regulador.

L'ESMA té la seu a París i la seva organització interna està formada pel Board of Supervisors, que està format per les 27 autoritats nacionals dels Estats membres de la Unió Europea, un observador de la Comissió Europea i un representant de l'EBA, de l'EIOPA i de l'ESRB.

En l'àmbit europeu, les normes més rellevants són les Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) I i II, que tenen per objectiu millorar la protecció dels inversors i al mateix temps homogeneïtzar la regulació dels diferents països. La transparència dels mercats ha de garantir que la informació que reben els inversors és fiable i útil per prendre decisions d'inversió. També ha d'evitar l'ús d'informació privilegiada. La correcta formació de preus ha d'evitar els abusos de mercat. Amb aquestes actuacions s'ha de garantir la màxima protecció dels anomenats *inversors minoristes*, que són els inversors no professionals. L'inversor minorista és el petit inversor, com a conseqüència de la menor magnitud dels imports que inverteix o de la seva menor experiència i coneixement dels mercats financers. És la categoria a la qual pertanyen la majoria dels consumidors.

### **El repte de millorar la fiabilitat de la informació**

La informació sobre les companyies cotitzades és fonamental per a la presa de decisions. Aquesta informació ha anat millorant molt sobretot com a conseqüència d'importants fallides i frauds

que s'han anat produint a escala internacional. Així, el *crack* del 1929, per exemple, va provocar que les empreses estiguin obligades a informar dels seus estats comptables auditats. La bombolla de les punt com de l'any 2000 va evidenciar problemes importants, en relació amb la regulació comptable, de l'auditoria i el funcionament dels consells d'administració. Per això, es van impulsar canvis molt importants en les normes comptables, en l'auditoria i en la legislació mercantil a tot el món.

Tot i així, la informació comptable de les companyies cotitzades no sempre compta amb la suficient fiabilitat. Demerjian *et al.* (2013) xifren en més del 50% les companyies cotitzades als Estats Units que van reformular els comptes entre els anys 2006 i 2009. El principals motiu per a la reformulació és l'existència d'errors. Segons Ernst & Young (2014), el 42% dels directius de l'àmbit mundial considera que les empreses manipulen la seva comptabilitat. Un altre estudi (PWC, 2014) xifrava en l'11,2% les empreses amb frau comptable els dos darrers anys.

Per altra banda, l'augment de la informació financera i la seva creixent complexitat explica que les agències d'avaluació de crèdit (ràting) siguin cada vegada més necessàries. Els inversors necessiten conèixer de manera ràpida la capacitat de pagament dels emissors. Malauradament, la recent crisi financera global ha posat de manifest que les opinions d'aquestes agències no són infal·libles. Es van produir fallides d'entitats –Lehman Brothers, per exemple– que poc abans havien rebut les màximes qualificacions de Moody's, Standard & Poor's i Fitch.

Un dels aspectes de les agències d'avaluació de crèdit que genera interrogants és el fet que els seus propietaris són grans fons d'inversió, sobretot nord-americans. A més, les agències són contractades per les mateixes entitats a les quals han de qualificar, de manera que la independència pot ser qüestionable. Un altre problema és la manca de competència en aquest àmbit, i la conseqüent existència d'un oligopoli. A part de les tres entitats esmentades, que gairebé monopolitzen el mercat mundial del ràting –Moody's, per exemple, elabora al voltant del 40% de les valoracions de tot el món–, hi ha altres agències com AM Best (Estats Units), Veda Advantage (Austràlia), Dominion Bond Rating Service (Canadà), Japan Credit Rating Agency (Japó), Clasificadora de Riesgo Humphreys (Xile), Companhia Portuguesa de Rating (Portugal), entre d'altres. La majoria d'aquestes agències estan especialitzades en mercats financers més locals.

Els oligopolis sovint generen inconvenients, com ara forçar pujades de preu i disminuir la qualitat dels productes oferts. Aquests problemes contribueixen a l'augment dels dubtes envers la utilitat de les valoracions, i recentment s'ha reclamat la creació d'agències de ràting públiques. No obstant això, aquestes tindrien un conflicte d'interès addicional per la seva falta d'independència respecte dels governs.

Per motius com els exposats, a la Unió Europea s'han produït millores, ja que les agències han passat a estar sotmeses a un sistema de registre i supervisió, pel que fa als seus mètodes, que s'ha encomanat a l'ESMA. La nova regulació consisteix a controlar que les agències compten amb mitjans organitzatius suficients per dur a terme la seva tasca i que la seva organització interna elimina, o almenys pal·lia, els conflictes d'interès assenyalats. Un altre aspecte important és que les agències han de donar transparència als models utilitzats per determinar els ràtings. A més, l'agència s'ha d'assegurar que la informació introduïda en els models és tota la rellevant per elaborar qualificacions i que no ha estat seleccionada esbiaixadament. Finalment, les agències han de donar més informació sobre els canvis en les qualificacions per tal que quedin més justificades del que ho han estat fins ara.

### La regulació i supervisió dels mercats a Espanya

A Espanya, la regulació dels mercats la fa el Ministeri d'Economia i la supervisió és responsabilitat de la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV). Es tracta d'una entitat pública que funciona de manera autònoma. Va ser creada per la Llei 24/1988, del mercat de valors. Els principals objectius de la CNMV són vetllar per la transparència dels mercats de valors i la correcta formació de preus, així com protegir els inversors.

A Espanya, la regulació i supervisió financera segueix l'anomenat *model institucional*, que es basa en tres organismes que es reparteixen els diferents productes i les entitats que s'han de supervisar (vegeu la taula 1).

Altres països que també segueixen el model institucional són Itàlia o França. Tanmateix, hi ha països que tenen diferents models:

- El model integrat, en què hi ha un únic supervisor financer. És utilitzat en països com el Regne Unit o Alemanya.
- El model *twin peaks*. Aquest model es basa en només dos supervisors (vegeu la taula 2). Un supervisa la solvència de les



**Taula 1. Organismes supervisors financers a Espanya**

| Supervisor                                                                                                                                                    | Productes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Entitats                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CNMV</b>                                                                                                                                                   | <b>Productes i serveis d'inversió</b><br>(accions, quotes participatives, pagarés, bons, obligacions, cèdules hipotecàries, bons de titulització, participacions en institucions d'inversió col·lectiva, lletres del Tresor, certificats de dipòsit, pagarés, participacions preferents, <i>warrants</i> , opcions, futurs, permutes, contractes financers per diferències, etcètera) | <b>Empreses de serveis d'inversió</b><br>(societats d'inversió, institucions d'inversió col·lectiva, empreses d'assessorament independent, societats de capital de risc, etcètera) |
| <b>Banc d'Espanya</b>                                                                                                                                         | <b>Productes i serveis bancaris</b><br>(dipòsits, préstecs, etcètera), canvi de moneda.                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Entitats de crèdit</b><br>(bancs, caixes d'estalvis, cooperatives de crèdit, etcètera)<br><b>Societats de taxació</b>                                                           |
| <b>Direcció General d'Assegurances</b><br>(depèn de la Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa, adscrita al Ministeri d'Economia i Competitivitat) | <b>Assegurances i plans de pensions</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Asseguradores</b>                                                                                                                                                               |

entitats (per garantir l'estabilitat del sistema financer) i l'altre en supervisa la conducta (per garantir el correcte funcionament dels mercats i protegir l'inversor). S'utilitza en països com Bèlgica, els Països Baixos o Austràlia.

La CNMV està regida per un consell integrat per set membres. El president i el vicepresident, nomenats directament pel

Govern a proposta del Ministeri d'Economia; el director general del Tresor i Política Financera i el subgovernador del Banc d'Espanya, i tres consellers, nomenats pel Ministeri d'Economia.

La CNMV supervisa els diferents mercats de valors:

- Les borses de valors de Madrid, Barcelona, Bilbao i València. Aquestes borses integren la Societat de Borses que gestiona el mercat continu.
- El mercat de deute públic anotat.

- Els mercats oficials de futurs i opcions financeres (MEFF, renda fixa i renda variable).

- El mercat oficial de futurs de l'oli d'oliva (MFAO).

- El mercat de l'Associació d'Intermediaris d'Actius Financers (AIAF).

- Recentment, la CNMV també ha estat designada per supervisar les entitats que es dediquen al *crowdfunding*.

Per complir les seves funcions, les principals activitats que la CNMV porta a terme són:

- Admetre els valors a negociació, amb la verificació prèvia que es compleixen els requisits.

**Taula 2. Model de supervisió 'twin peaks'**

| Supervisor                               | Objecte de la supervisió                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Banc central</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Solvència de les entitats:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Empreses de serveis d'inversió (societats d'inversió, institucions d'inversió col·lectiva, empreses d'assessorament independent, societats de capital de risc, etcètera)</li> <li>-Entitats de crèdit (bancs, caixes d'estalvis, cooperatives de crèdit, etcètera)</li> <li>-Societats de taxació</li> <li>-Asseguradores</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Supervisor d'inversions i mercats</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conducta de les entitats:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Productes i serveis d'inversió (fons d'inversió, accions, preferents, pagarés, bons, derivats, etcètera)</li> <li>-Productes i serveis bancaris (dipòsits, préstecs, etcètera), canvi de moneda</li> <li>-Assegurances i plans de pensions</li> </ul> </li> </ul>                                                                                |

- Autoritzar les societats o agències de valors.
- Informar el mercat de tota la informació rellevant sobre els emissors que pugui afectar les cotitzacions. Entre aquesta informació s'inclou l'economicofinancera i de negoci de les entitats. Les empreses cotitzades han de facilitar periòdicament informació com ara els estats financers (anualment, semestralment), l'informe anual de govern corporatiu, l'informe anual de remuneracions dels consellers, etcètera. Aquesta informació serveix per informar els inversors i també per tal que la CNMV avalui periòdicament la solvència de les empreses que actuen en els mercats de valors.
- Autoritzar ofertes públiques d'adquisició de valors.
- Rebre informació facilitada per entitats que operen en els mercats de valors sobre operacions sospitoses (ús d'informació privilegiada, pràctiques que falsegen la lliure formació dels preus, etcètera) que hagin dut a terme els seus clients.
- Supervisar les empreses de serveis d'inversió (societats de valors, agències de valors, societats gestores de carteres, empreses d'assessorament financer) i les entitats de crèdit en relació amb la seva participació en els mercats de valors.

Així mateix, i per tal de vigilar i sancionar si s'escau els comportaments irregulars en els mercats de valors i garantir l'adequada formació de preus, la CNMV:

- Rep informació en temps real de tots els mercats de valors sotmesos a la seva supervisió.
- Pot suspendre la negociació d'un determinat valor en situacions d'informació insuficient en els mercats. Un exemple de situació que motivaria la suspensió de la cotització seria el cas d'una empresa on s'ha produït un succés rellevant que no ha estat comunicat al mercat. En aquest cas, se suspèn la cotització fins que la CNMV s'asseguri que la informació està a l'abast de tothom.
- Pot excloure de la negociació d'instruments financers quan s'incompleixin els requisits de difusió, freqüència, volum o d'altres obligacions.

### La protecció de l'inversor

Com s'ha indicat, una de les funcions més rellevants dels supervisors financers és la protecció de l'inversor. A part de les activitats de supervisió de les entitats que operen en els

mercats, cal atendre els consumidors en els casos on consideren que hi ha alguna infracció. La protecció dels inversors financers a Espanya correspon als tres organismes supervisors (CNMV, Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions i Banc d'Espanya). Quan un consumidor considera que ha estat perjudicat per l'actuació d'alguna entitat, ha de reclamar davant l'organisme competent, en funció del tipus de producte. El procediment per presentar una reclamació és el mateix per a tots els organismes, i actua, a més, com a finestra única.

D'altra banda, existeix també el Fons General de Garantia d'Inversions (Fogain), creat l'any 2008. El Fogain té un patrimoni separat que es nodreix de les aportacions de les empreses de serveis d'inversió. El Fogain ofereix als clients de les societats de valors, agències de valors i societats gestores de carteres la cobertura d'una indemnització en cas que alguna d'aquestes entitats entri en una situació de concurs de creditors o declaració d'insolvència. En aquests casos, si algun client no pot obtenir la devolució o lliurament de l'efectiu i valors confiats a l'entitat, el Fogain desplega la seva cobertura i les indemnitzacions a aquests clients fins a un import màxim de 100.000 euros.

### L'actuació sancionadora

D'acord amb la Llei del mercat de valors, les entitats i les persones físiques que actuen en els mercats de valors poden ser sancionades per la CNMV en cas que infringeixin la normativa vigent. Les principals infraccions són de dos tipus:

- Infraccions relacionades amb la informació: no informar sobre participacions significatives, no enviar informació periòdica, no comunicar fets rellevants, etcètera.
- Infraccions relacionades amb actuacions: incompliment de les normes de conducta, incompliment de normes de bon govern, manipulació de mercat, utilització d'informació privilegiada, etcètera.

L'any 2014, la CNMV va imposar un total de 77 sancions per un import total de 18 milions d'euros. És un volum similar al de supervisors de països del nostre entorn, com l'Autorité des Marchés Financiers (AFM) francesa, per exemple, que en el mateix període va imposar 79 sancions econòmiques per un import total de 32 milions d'euros. En el món anglosaxó, les sancions solen ser més elevades. Així, la Financial Conduct

***“Els mercats de valors són fonamentals per a l'economia, tant des del punt de vista de les empreses que necessiten finançament com per als estalviadors i els inversors”***

Authority (FCA) del Regne Unit, el 2014, va imposar 41 sancions per un import total de 1.984 milions d'euros.

### **El bon govern de les companyies**

Una altra de les activitats del supervisor dels mercats de valors és la promoció del bon govern de les companyies. Tal com s'ha exposat al principi, la mala experiència de la Companyia Holandesa de les Índies Orientals va servir de lliçó i, posteriorment, ja van aparèixer els primers codis per millorar-ne la governança. Així, quan l'any 1621 es va crear la Companyia Holandesa de les Índies Occidentals, es va aprovar un codi intern que tractava de resoldre els problemes exposats. Aquest és considerat el primer codi de bon govern corporatiu. Posteriorment, s'han anat aprovant nous codis amb recomanacions i també s'ha anat reformant la legislació per fer obligatoris aspectes fonamentals de la bona governança de les companyies.

A Espanya, el primer codi de bon govern és l'Informe Olivencia (1988), que incloïa una vintena de recomanacions, però que va tenir un escàs compliment. L'any 2003 es va fer un salt endavant amb l'Informe Aldama, que va regular l'Informe Anual de Govern Corporatiu i, tot i que també incloïa recomanacions i no obligacions, instaurava el criteri de “complir o explicar”, ja que les empreses que no complien les recomanacions estaven obligades a explicar-ho. L'any 2006 es va publicar el Codi Conthe, que va incorporar com a principal novetat la d'informar sobre les retribucions. Més endavant, el 2014, la Llei 31/2014, de societats de capital, va suposar un altre salt endavant en incloure com a obligacions aspectes que fins aleshores eren recomanacions, com, per exemple, la necessitat que les retribucions siguin aprovades en la junta general d'accionistes i siguin objecte d'un control anual. Finalment, ja el 2015 i durant el mandat d'Elvira Rodríguez, la CNMV ha aprovat el Codi de bon govern de les societats cotitzades que inclou 25 principis i 64 recomanacions, 23 de les quals són noves. Les matèries regulades són el consell d'administració, la comissió d'auditoria, la comissió de retribucions i la junta general d'accionistes, entre d'altres. Entre les novetats po-

dem destacar l'obligació que el president ha d'informar la junta general d'accionistes de les recomanacions que no se segueixen. També inclou recomanacions de responsabilitat social corporativa. Tot i que és d'adopció voluntària, segueix el principi de “complir o explicar”, és a dir, les empreses que no compleixen els seus preceptes ho han d'explicar. En resum, es constata que dia a dia es van produint avenços importants en matèria de govern corporatiu.

### **El repte de millorar la regulació**

Un altre tema de debat en l'àmbit internacional i, especialment a Europa, és l'excés de regulació. Així, per exemple, Betancor (2015) assenyala, referint-se a Espanya i a totes les temàtiques (i no solament la financera), que s'aproven unes 3.500 noves normes a l'any, de les quals 1.160 imposen noves obligacions, requisits i límits. La resta de les normes deroguen normes anteriors o són més aviat de tipus organitzatiu. Aquesta profusió reguladora eleva la complexitat i els costos de compliment i és una amenaça per a la competitivitat. Per això, es fa imprescindible revisar el conjunt de regulacions existents per eliminar les duplicitats i normes obsoletes i assegurar que les que pervisquin estiguin d'acord amb les millors pràctiques internacionals.

### **Conclusions**

Com hem exposat, els mercats de valors són fonamentals per al bon funcionament d'una economia de mercat. Per tal que els mercats funcionin correctament i es protegeixi adequadament els inversors, cal regular-los i supervisar-los. Tot i els importants avenços produïts al llarg dels darrers anys, a escala internacional hi ha sobre la taula importants reptes:

- La desregulació ha estat identificada com una de les causes de la recent crisi financera mundial, per això és esperable que la regulació vagi augmentant. De tota manera, cal evitar duplicitats i regulacions obsoletes que encareixen el cost de compliment i, per això, és fonamental generalitzar les millors pràctiques internacionals. En alguns països ha donat bons resultats l'acció supervisora feta en col·laboració amb les associacions o col·legis professionals del sector fomentant l'autocontrol. D'aquesta manera es redueixen les càrregues burocràtiques.
- Cal continuar treballant per tal que els productes financers responguin cada cop millor a les necessitats dels clients i siguin distribuïts amb la màxima transparència.
- A escala internacional, cal que continuïn convergint les regulacions i cal millorar l'intercanvi d'informació entre els supervisors

“**La desregulació ha estat identificada com una de les causes de la recent crisi financera mundial, per això és esperable que la regulació vagi augmentant**”

de diferents països. El repte és assolir els objectius dels supervisors amb un mercat i uns operadors que siguin competitius.

- També cal continuar aprofundint en les mesures que milloren la independència dels reguladors i supervisors respecte dels governs.
- L'acció supervisora ha de continuar prioritant la prevenció per sobre de l'actuació sancionadora *a posteriori* quan ja s'ha fet el mal i apareixen les reclamacions dels clients.
- Les sancions han de ser dissuasives i se n'ha de donar publicitat.
- Tot i els avenços aconseguits, encara hi ha molt camp per recórrer per millorar la formació dels consumidors de productes financers.

Finalment, cal continuar millorant la normativa comptable a fi de guanyar en transparència i la fiabilitat de la informació de les companyies cotitzades. ■

## Referències

- Aldama, E.** (2003). *Informe de la Comisión Especial para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas*. Madrid.
- AMF** (2015). *Rapport Annuel 2014*. Autorité des Marchés Financiers.
- Betancor, A.** (2015, 6 de maig). “Agotamiento normativo”. *Expansión*.
- CGE-ACCID** (2015). *Manual d'anàlisi d'empreses cotitzades*. Consell General d'Economistes/Associació Catalana de Comptabilitat i Direcció.
- CNMV** (2010). *Perspectivas de los mercados de valores: regulación y supervisión*. Comissió Nacional del Mercat de Valors.
- CNMV** (2015). *Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas*. Comissió Nacional del Mercat de Valors.
- CNMV** (2015). *Memoria de actividades 2014*. Comissió Nacional del Mercat de Valors.
- Comissió Europea** (2004). *Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) I*.
- Comissió Europea** (2014). *Markets in Financial Instruments Directive (MiFID) II*.
- Conthe, M.** (2006). *Código unificado de buen gobierno de las sociedades cotizadas*. Madrid.
- Demerjian, P.; Lev, B.; Lewis, M.; McVay, S.** (2013): “Managerial ability and earnings quality”. *The Accounting Review*, vol. 88, núm. 2, p. 463-498.
- Ernst & Young** (2014). *Navigating today's complex business risks Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2013*. Londres: Ernst & Young.
- FCA** (2015). *Business Plan 2015/2016*. Financial Conduct Authority.
- Hortalà, J.** (2006). “Crisis y auges en la Bolsa de Barcelona (1830-2006)”. *Cuadernos de Economía*, vol. 29, p. 5-68.
- IIMV** (2014). *La protección del inversor en Iberoamérica*, Madrid: Fundación Instituto Iberoamericano de Mercado de Valores.
- Kindelán, A.; De Mesa, L.; Vera, M.** (2009). *La supervisión financiera: funciones, modelos existentes y retos planteados por la crisis. La reforma europea*. Madrid: Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos.
- Leuz, C.; Nanda, D.; Wysocki, P.** (2003). “Earnings Management and Investor Protection: An International Comparison”. *Journal of Financial Economics*, 69, p. 505-527.
- Llei 24/1988**, de 28 de juliol, del mercat de valors.
- Olivencia, M.** (1998). *El gobierno de las sociedades cotizadas*. Comisión Especial para el estudio de un código ético de los consejos de administración de las sociedades: el gobierno de las sociedades cotizadas, Madrid.
- Pérez, J.** (2015). “La regulación financiera: solución o problema”. *Papeles de la Fundación*, 58. Madrid: Fundación de Estudios Financieros.
- PWC** (2014). *Global Economic Crime Survey 2014: Accounting Fraud*, PriceWaterhouseCoopers.
- UNACC** (2011). *El sistema financiero y el gobierno corporativo*. Madrid: Unión Nacional de Cooperativas de Crédito.

# LA REGULACIÓ DEL MERCAT ASSEGURADOR

**Montserrat Guillén**

Universitat de Barcelona i Riskcenter

**L**es assegurances són operacions de transferència de risc entre agents econòmics que es produeixen sota condicions d'incertesa, ja sigui perquè es desconeix l'import de la compensació econòmica per l'ocurrència d'un sinistre o perquè es desconeix el moment en què aquest s'ha de produir. No obstant això, i malgrat la seva inherent naturalesa probabilística, les assegurances actuen com a ressort de seguretat en tot sistema econòmic perquè garanteixen el rescabament de les pèrdues quan es produeix un fet inesperat, i permeten una garantia de finançament fins i tot en situacions adverses. Per això, les entitats asseguradores són reconegudes en el sistema financer com a elements estabilitzadors.

La complexitat d'un producte d'assegurances o un pla de pensions radica precisament en els elements matemàtics, actuàrials, econòmics, financers i jurídics que envolten els contractes. Aquest fet dificulta enormement l'ordenació i supervisió de tota activitat asseguradora i l'avaluació de la solvència de les entitats. Però, a més, com que es tracta de productes destinats a empreses, famílies i ciutadans en general, i fins i

tot de subscripció obligatòria, com l'assegurança d'automòbil o de responsabilitat civil, la supervisió revesteix un caràcter no només verificador sinó també protector.

La regulació del mercat assegurador és, doncs, imprescindible per garantir davant els ciutadans que les entitats asseguradores a les quals es confia la transferència del risc tenen suficiència econòmica per respondre en el futur si es produeix una pèrdua. A més s'ha de protegir els assegurats de manera que es garanteixin els seus drets d'informació (quin contracte se'ls està prestant i quines limitacions té), de contractació (com es pot avaluar l'equitat dels preus i la seva suficiència) i de reclamació (davant qui i sota quines circumstàncies poden els consumidors buscar empara o els asseguradors recórrer si es produeixen irregularitats).

L'any 2015 ha suposat per al sector assegurador un moment de gran rellevància, atès que l'1 de gener de 2016 s'implementa la directiva europea de solvència i això significa canvis de profunditat en la legislació espanyola i comunitària, que requereixen notables modificacions normatives plasmades en la Llei 20/2015 d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores (LOSSEAR). A més el 2015 s'ha aprovat també la modificació del barem d'indemnització per a les víctimes d'accidents, que implica una consideració més àmplia de les pèrdues que pateixen les víctimes, així com una configuració diferent d'integració en el procés



judicial de les reclamacions, fet que dona més protagonisme als sistemes alternatius de resolució de conflictes entre responsables, víctimes, lesionats, beneficiaris i la resta de parts implicades, en què la mediació per aconseguir acords cobra especial protagonisme.

A més de tot això, les novetats legislatives afecten les mutualitats de previsió social i els plans de pensions, els quals resulten imprescindibles en moments com l'actual en què la sostenibilitat del sistema públic de la Seguretat Social està en qüestió.

Els instruments d'estalvi per a la jubilació involucren operacions especialment delicades perquè es desenvolupen durant tota la vida laboral del treballador. Apleguen diverses dècades, al llarg de les quals ha de produir-se un estalvi que després condueix al desemborsament d'una renda vitalícia. Per això, és necessari garantir que la desconfiança que han generat les convulsions sofertes pel sistema financer els últims anys no afectin ni puguin afectar la reputació del sector assegurador. Només així pot evitar-se que es pugui qüestionar la garantia que les pensions privades podran ser satisfetes les pròximes dècades (vegeu Alemany i Guillén, 2013, per a una revisió històrica de l'assegurança a Espanya i la seva evolució).

En la segona secció s'exposa el marc legislatiu europeu, així com les seves principals característiques i impacte sobre la regulació espanyola. En la tercera secció, s'introdueixen les formes genèriques d'estructurar la supervisió asseguradora i es descriuen les funcions d'organismes que actualment la sustenten. La quarta secció aborda la protecció de l'assegurador, detenint-se en el Consorci de Compensació d'Assegurances com a element singular del sistema espanyol i garant dels drets dels assegurats. Per acabar, l'última secció planteja una visió més personal sobre els reptes de la regulació del sector assegurador a partir del 2016. Un moment especialment crític atès que entra en vigor la directiva europea i es culminen més de dues dècades d'esforços per aconseguir un marc comú per a la supervisió.

## 1. Marc legislatiu

La Unió Europea ha aprovat diferents directives conegudes genèricament com el Reglament de Solvència II, la nova normativa que regirà els contractes d'assegurances a Europa a partir de l'1 de gener de 2016. Sense cap mena de dubte, Solvència II és la directiva amb més dificultat tècnica i més

*“És necessari garantir que la desconfiança que han generat les convulsions sofertes pel sistema financer els últims anys no afectin la reputació del sector”*

abast que afecta les entitats a Espanya i aquella per a la qual aquestes s'han preparat durant anys. L'Agència Europea d'Assegurances i Pensions de Jubilació (EIOPA, en les seves sigles en anglès) ha defensat la importància que les companyies hagin treballat amb suficient antelació per adaptar-se a les noves normes, atès que es tracta d'una regulació complexa. Per a això ha emès en tan sols uns pocs mesos un veritable torrent de normes, guies, especificacions i recomanacions que cal seguir per part de les entitats.

L'objectiu principal de la directiva consisteix a millorar el control i mesurament dels riscos (de mercat, operacionals, de crèdit i de liquiditat) als quals estan exposades les asseguradores, amb un enfocament diferent del tradicional. Inspirada en la directiva bancària de Basilea II, Solvència II s'estructura en tres pilars o principis: Pilar I (mesura d'actius, passius i capital), Pilar II (procés de supervisió) i Pilar III (requeriments de transparència). Per tant, presa components qualitius, quantitatius i de disciplina de mercat, mitjançant la visió íntegra del risc assumit en una entitat asseguradora, en lloc de realitzar-se per parts o per rams de l'assegurança com s'havia fet durant dècades.

El primer pilar conté els requeriments quantitatius. En aquest àmbit es poden identificar dues magnituds fonamentals: el capital de solvència obligatori (SCR, *solvency capital requirement* en anglès) i el capital mínim obligatori (MCR, *minimum capital requirement* en anglès). L'SCR és la magnitud fonamental de referència per avaluar la solvència de les entitats. El seu càlcul es basa en l'avaluació i valoració del perfil de risc específic de l'entitat, ja sigui mitjançant una fórmula estàndard o mitjançant un model intern autoritzat per a l'entitat. Per a això es tenen en compte tots els riscos quantificables als quals s'enfronta l'asseguradora, així com les tècniques de mitigació utilitzades. L'SCR és variable en funció del risc assumit per l'entitat, estant basat en un càlcul prospectiu. L'MCR és un requeriment inferior la insuficiència del qual origina, com última intervenció supervisora, la retirada de l'autorització per

operar en el mercat. Els dos requisits de capital permeten delimitar la intervenció gradual del supervisor per tal d'assolir un nivell uniforme de protecció dels prenedors, dels assegurats i dels beneficiaris.

El més substancial és que el capital disponible sempre ha de ser superior al capital requerit, és a dir la situació de normalitat es compleix quan l'entitat arriba amb fons propis al capital de solvència obligatori. Segons s'estableix en la legislació actual: "Per al càlcul del capital de solvència obligatori s'estableix una fórmula estàndard que adopta un enfocament modular, en què s'avalua primer l'exposició individual a cada categoria de risc i posteriorment s'agreguen els valors resultants tenint en compte, en el seu cas, l'efecte de les correlacions existents entre els diferents mòduls de riscos i preveient-se mètodes simplificats per al seu càlcul. La fórmula estàndard per calcular el capital de solvència obligatori pretén reflectir el perfil de risc de la major part de les empreses d'assegurances i reassegurances. No obstant això, és possible que, en alguns casos, l'enfocament normalitzat no reflecteixi adequadament el perfil de risc molt específic d'una empresa. Per a aquests casos es preveu la possibilitat d'utilitzar, prèvia autorització administrativa, models interns, totals o parcials. Addicionalment, la normativa preveu altres supòsits d'autorització administrativa com ara la utilització de paràmetres específics, fons propis complementaris i ajustos per casament en el càlcul de la provisió tècnica. Tot plegat suposa la necessitat de reforçar els recursos disponibles de l'autoritat de supervisió nacional, la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions. Es preveu un règim especial de solvència per a aquelles entitats que no superen els llindars que es regulen reglamentàriament". Així, doncs, els requeriments de capital s'adapten a les circumstàncies de cada entitat asseguradora (Bermúdez *et al.*, 2013).

Cal afegir que Solvència II no és l'única regulació europea que té conseqüències en el mercat assegurador, atès que també exerceix influència la de prestació de serveis d'inversió (PRIIPS, *Packaged Retail And Insurance-based Investment Products* en anglès, Reglament 1286/2014), que introdueix el document d'informació simplificada explicant de manera clara i concisa les característiques del contracte, o la nova Directiva de distribució d'assegurances (IMD, *Insurance Mediation Directive* en anglès), que té pendent la seva transposició a la legislació espanyola i que haurà d'abordar el tema de la distribució a través de bancassegurances.

L'activitat asseguradora es regula a Espanya en diferents normes fonamentals de referència: (1) la Llei 50/1980, de 8 d'octubre, de contracte d'assegurances (LCS), (2) la Llei 20/2015, de 14 de juliol, d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores (LOSSEAR) i el seu corresponent desenvolupament reglamentari, que substitueix la primera el gener del 2016 i (3) el Pla comptable específic per a les entitats asseguradores. Amb elles es completa l'adaptació de l'ordenament jurídic a les directives comunitàries (Pons i Brías, 2010).

Segons indica la mateixa normativa recentment aprovada a Espanya (Llei 20/2015, 2015), "l'avaluació de la situació financera de les entitats asseguradores i reasseguradores ha de basar-se en sòlids principis econòmics, incorporant en el procés la informació proporcionada pels mercats financers, així com les dades disponibles sobre els riscos assumits". Concretament, el capital de solvència obligatori ha de ser igual al valor en risc dels fons propis d'una empresa d'assegurances o de reassegurances, amb un nivell de confiança del 99,5% en un horitzó temporal d'un any.

## 2. Els organismes de supervisió

La majoria dels esquemes de supervisió financera que regeixen als països desenvolupats poden classificar-se sota la perspectiva de tres models: el model de supervisió sectorial, el model integrat i el funcional. El primer d'ells és el vigent a Espanya, on el control s'especialitza per activitats de banca, serveis i prestació de serveis d'inversió, a la vegada que es manté el triple objectiu de garantir la solvència financera de les entitats, l'impuls de la competència entre elles i la garantia de protecció als consumidors. En el cas espanyol, les activitats es regulen i se supervisen respectivament per part del Banc d'Espanya, la Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions i la Comissió Nacional del Mercat de Valors, existint convenis de col·laboració bilaterals entre les tres autoritats reguladores i supervisors.

Si la coordinació entre organismes és eficaç, la supervisió garanteix el funcionament del sistema financer atenent les necessitats específiques de cada àrea. En contraposició, en un país que disposi d'un model integrat, l'autoritat és única i això pot contribuir a una major facilitat d'identificació dels fenòmens de caràcter sistèmic que poguessin afectar les entitats. Finalment, en un model funcional, es distingeix entre un organisme dedicat al control de la solvència de les entitats finance-

res en sentit ampli i un altre amb atribucions per a la supervisió del funcionament del mercat i transparència en la informació.

Les recomanacions per a Espanya del Fons Monetari Internacional i de l'Associació Internacional de Supervisors d'Assegurances han apuntat la necessitat d'intensificar el compliment d'un principi que exigeix que "l'autoritat supervisora sigui operativament independent i responsable en l'exercici de les seves funcions i poders". En conseqüència, l'organigrama espanyol vigent en l'actualitat no és plenament compatible amb aquest precepte. A més, l'existència de supervisors per a cadascun dels diferents països de la Unió Europea ja genera per si mateixa la necessitat de coordinació, així com preveure com es regula l'activitat d'entitats que tenen presència en diferents països. Qüestions com la sucursalització de les companyies d'assegurances, que respon a la necessitat de vincular les filials a una empresa matriu i, per tant, totes les activitats al supervisor d'un altre país, han suscitat una lògica preocupació. Actualment es dona el cas d'entitats supervisades pel regulador espanyol que operen en altres països, així com operadors de multinacionals que són supervisades en els seus respectius països que comercialitzen productes en territori espanyol.

## **2.1. Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions (DGAFP)**

La Direcció General d'Assegurances i Fons de Pensions és un òrgan administratiu que depèn de la Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa, adscrita al Ministeri d'Economia i Competitivitat.

La primera funció que té és la preparació i impuls de projectes normatius en les matèries de competència de la Direcció. A més ha d'encarregar-se de la coordinació de les relacions en l'àmbit de les assegurances i reassegurances privades, mediació d'assegurances i reassegurances i plans i fons de pensions amb les institucions de la Unió Europea, amb altres Estats i amb organismes internacionals, d'acord amb el Ministeri d'Afers Estrangers i de Cooperació.

Un dels assumptes més importants que té atribuïts és la protecció administrativa dels assegurats, beneficiaris, tercers perjudicats i participants en plans de pensions mitjançant l'atenció i resolució de les reclamacions i queixes presentades contra les entitats i subjectes sotmesos a la seva supervisió. En relació amb la protecció dels assegurats, la DGAFP ha de

contestar a les consultes formulades en matèria d'assegurances i reassegurances privades, mediació en assegurances i reassegurances privades i gestores i plans i fons de pensions.

A més, la DGAFP contribueix a l'elaboració d'estudis sobre el sector, tasca a la qual també se suma UNESPA, l'associació espanyola que agrupa entitats d'assegurances i presenta una estructura en delegacions territorials.

La DGAFP analitza la documentació que estan obligades a remetre-li les entitats asseguradores i reasseguradores, els mediadors d'assegurances i reassegurances privades i les entitats gestores de fons de pensions, per facilitar el control de la seva solvència i activitat. Així mateix, ha d'abordar la supervisió financera, mitjançant la comprovació dels estats financers comptables, l'anàlisi econòmica i financera, la revisió del compliment normatiu i la revisió i avaluació dels riscos i de la solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores i grups d'entitats asseguradores i reasseguradores.

Una de les tasques més visibles i necessàries de la DGAFP és precisament la supervisió per inspecció de les operacions i de l'activitat exercida per les persones i entitats que actuen en el mercat d'assegurances i reassegurances, de la mediació d'assegurances i reassegurances privades i dels plans i fons de pensions i de les entitats gestores dels mateixos. Aquesta inspecció comprèn la revisió comptable, la revisió de la valoració d'actius i passius, la revisió del compliment normatiu general i la revisió i avaluació dels riscos i de la solvència.

El seguiment de les tasques de control pot incloure els procediments de mesures posteriors i, fins i tot, la intervenció de l'entitat.

A més d'això, i ja en el seu vessant més tècnic, la DGAFP ha d'encarregar-se de: (i) comprovar els càlculs actuàrials aplicats en les operacions d'assegurances i reassegurances, i pels plans i fons de pensions i entitats gestores de fons de pensions, (ii) fer el seguiment i la realització de càlculs financers en relació amb els actius i passius d'entitats asseguradores i reasseguradores, els mediadors d'assegurances i reassegurances privades i els plans i fons de pensions i entitats gestores de fons de pensions, i (iii) portar a terme els procediments vinculats a Solvència II, com l'autorització per al càlcul del capital regulador basat en models interns o paràmetres específics, o bé la classificació dels fons propis d'entitats as-

*“El capital disponible sempre ha de ser superior al capital requerit, és a dir la situació de normalitat es compleix quan l’entitat arriba amb fons propis al capital de solvència obligatori”*

seguradores i els fons propis complementaris, d’acord amb la normativa de Solvència II. També els procediments de les autoritzacions i comunicacions inicials relatives al govern corporatiu en el nou règim de solvència aplicable a les entitats asseguradores i reasseguradores.

En una dimensió internacional ha de participar en els grups i comitès internacionals o de l’Autoritat Europea d’Assegurances i Pensions de Jubilació, en especial quan es refereix al seguiment actiu dels estàndards, directrius i recomanacions, la participació als Col·legis de Supervisors, i els derivats del règim de Solvència II d’entitats asseguradores i reasseguradores quan aquestes tenen un caràcter multinacional.

El compliment dels requisits precisos per a l’accés i l’ampliació de l’activitat asseguradora i reasseguradora privades és controlat per la DGAFP, que també revisa els requisits exigibles als administradors, socis i directors de les entitats que desenvolupen aquesta activitat, i a les altres persones físiques i jurídiques subjectes a la regulació d’assegurances privades.

Entre les seves responsabilitats està el control en matèria de fusions, agrupacions, cessions de cartera, transformacions, escissions i altres operacions entre entitats asseguradores, i les iniciatives sobre mesures i operacions que comportin una millora en l’estructura sectorial o en la d’algun dels seus rams, sens perjudici de les funcions atribuïdes a la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, així com el control previ per a l’accés a l’activitat de mediació en assegurances i l’exercici de les altres funcions de vigilància previstes en la regulació de la mediació.

No queda al marge tampoc la supervisió de les conductes i pràctiques de mercat de les persones i entitats asseguradores i reasseguradores, mediadors d’assegurances i reassegurances privades, que operin en el mercat d’assegurances. D’igual manera, s’analitzen les conductes i pràctiques de mercat de les persones i entitats que operen en relació amb

els plans i fons de pensions, així com de les entitats gestores de fons de pensions.

I, finalment, respecte de la regulació de plans i fons de pensions, la DGAFP s’ocupa del control del compliment dels requisits que han de complir aquests instruments, dels requisits precisos per a l’accés a l’activitat per entitats gestores de fons de pensions, la participació i col·laboració amb organismes i institucions, en relació amb l’activitat desenvolupada en el marc de la previsió social complementària, i el seguiment i la participació en l’elaboració de la normativa europea o internacional referida a plans i fons de pensions i a les entitats gestores.

## **2.2. L’Autoritat Europea d’Assegurances i Pensions de Jubilació (EIOPA)**

L’EIOPA és un òrgan consultiu independent per al Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea.

Aquesta agència europea té com a objectius principals la protecció als consumidors i la reconstrucció de la confiança en el sistema financer. Per garantir un nivell de regulació i supervisió que tinguin en compte els interessos diversos de tots els Estats membres i la diferent naturalesa de les institucions financeres, aquest organisme ha assumit la responsabilitat de promoure les decisions al més alt nivell sobre assegurances i pensions d’una manera efectiva i coherent.

La seva tasca és complexa i exigeix l’harmonització i l’aplicació de normes per a les institucions financeres i els mercats en tota la Unió Europea. Les autoritats nacionals de supervisió de la Unió Europea són una font de coneixement i informació sobre qüestions d’assegurances i pensions de jubilació que són coordinats per l’EIOPA. Així, aquesta es vertebrava a través de la seva Junta de Supervisors, que integra les autoritats nacionals competents en l’àmbit de les assegurances i pensions de jubilació en cada Estat membre. Per tenir en compte les condicions específiques dels mercats nacionals i la naturalesa de les institucions financeres, el Sistema Europeu de Supervisió Financera és una xarxa integrada per autoritats nacionals i europees de supervisió, que proporciona els vincles necessaris entre els nivells prudencials macro i micro, deixant el dia a dia de supervisió en l’àmbit del país als òrgans respectius.

La coordinació en supervisió dins de la Unió Europea no s’ha aconseguit completament, però les guies i especificacions

pretenen que a poc a poc es vagin utilitzant protocols de regulació amb unes bases comunes. No obstant això, en algunes ocasions la necessitat de deixar un cert marge d'actuació en qüestions que poden abordar-se de manera diferent als diferents països provoca una inseguretat respecte de com resolrà cada regulador temes transfronterers o molt particulars. És el cas, per exemple, de l'encaix de la funció reasseguradora amb un organisme com el Consorci de Compensació d'Assegurances en el cas espanyol, integrat en el sistema públic i que no té comparació en altres països.

Algunes de les responsabilitats fonamentals de l'EIOPA són donar suport a l'estabilitat del sistema financer, la transparència dels mercats i productes financers, així com la protecció dels assegurats, els membres dels plans de pensions i beneficiaris. Aquest organisme s'ha encarregat de monitorar i identificar les tendències, els riscos potencials i els punts vulnerables del nivell microprudencial, a través de les fronteres i entre sectors, i ha portat a terme nombroses proves quantitatives de resistència abans i durant el desenvolupament de la directiva de Solvència II.

Segons l'article 129 de la LOSSEAR, la DGAFP ha de proporcionar sense demora a l'EIOPA tota la informació necessària per tal que aquesta compleixi les seves obligacions.

### 3. La protecció de l'assegurat

Les reformes empreses en el si de la Unió Europea van encaminades a enfortir la protecció de l'assegurat, extremant la precaució pel que fa al coneixement financer i a la necessitat que l'assegurat compregui el tipus de producte que subscriu i en especial els riscos que transfereix i els que reté.

El fons nacional de garantia és l'organisme creat per cada Estat membre, d'acord amb les seves pròpies disposicions legals, reglamentàries i administratives, que té com a missió reparar, almenys fins als límits de l'obligació de l'assegurament, els danys materials o corporals causats per un vehicle no identificat o pel qual no hagi estat satisfeta l'obligació d'assegurament. A Espanya el fons nacional de garantia és precisament el Consorci de Compensació d'Assegurances.

El Consorci de Compensació d'Assegurances constitueix una de les singularitats de la particular organització del sector assegurador a Espanya. Realitza una sèrie de funcions, unes de naturalesa asseguradora i d'altres no, que complementen

*“Les reformes empreses en el si de la UE van encaminades a enfortir la protecció de l'assegurat, extremant la precaució pel que fa al coneixement financer”*

el paper de la iniciativa privada en el sector de les assegurances. En realitat es tracta legalment d'una entitat pública empresarial i, per tant, sens perjudici de la seva consideració com a organisme públic, gaudeix de caràcter plenament mercantil, atesa la naturalesa de les operacions que fa i la submissió de la seva activitat a l'ordenament jurídic privat. Ha de ser supervisat com la resta d'entitats sota la Llei 20/2015 recentment aprovada.

El Consorci té com a objecte “satisfer les indemnitzacions derivades de sinistres extraordinaris als assegurats que, havent pagat els corresponents recàrrecs en el seu favor, no tinguin emparat el risc extraordinari que es tracti per pòlissa d'assegurances contractada amb una companyia del mercat, o que, havent contractat aquesta, l'entitat asseguradora no pogués fer front a les seves obligacions indemnitzatòries per trobar-se en fallida, suspensió de pagaments o procés de liquidació”. S'estructura en cinc àmbits d'activitat: riscos extraordinaris, automòbils, assegurances agràries combinades i medi ambient. Els riscos extraordinaris atenen a l'enorme potencial de pèrdues que són susceptibles de generar fenòmens naturals o violents o actes en què intervinguin les Forces Armades, però sense condicionar la protecció a què es produeixin esdeveniments que afectin un nombre molt elevat d'assegurats o una extensió territorial molt àmplia, ni que ocasionin danys molt abundants que permetin qualificar l'esdeveniment de catàstrofe. El Consorci, per tant, actua com una reasseguradora consorciada i, a més, és l'entitat del parc de vehicles dels organismes públics.

Els contractes d'assegurances celebrats en règim de dret d'establiment o en règim de lliure prestació de serveis que afectin riscos localitzats o assumeixin compromisos a Espanya estan subjectes als recàrrecs a favor del Consorci de Compensació d'Assegurances. Això permet cobrir les necessitats d'aquest en l'exercici de les seves funcions de compensació de pèrdues derivades d'esdeveniments extraordinaris ocorreguts a Espanya, de fons nacional de garantia en l'assegurança de responsabilitat civil derivada de la circulació de



vehicles automòbils i en la seva funció de liquidador d'entitats asseguradores, així com als altres recàrrecs i tributs legalment exigibles en les mateixes condicions que els contractes subscrits amb entitats asseguradores espanyoles.

A diferència de la legislació anterior, la Llei 20/2015 dona un caràcter més substantiu, com a subjectes supervisats, als grups d'entitats asseguradores i reasseguradores a fi de protegir els beneficiaris. Una important novetat en aquest àmbit és la possibilitat de creació de grups sense vinculació de capital, en particular, els grups de mútues d'assegurances. La supervisió del grup inclou l'avaluació de la seva solvència, de les concentracions de risc i de les operacions intragrup. Les entitats asseguradores i reasseguradores pertanyents a un grup han de comptar, també individualment, amb un sistema de govern eficaç que ha d'estar subjecte a supervisió.

#### **4. Principals reptes en la regulació del sector assegurador**

La regulació que afecta el sector assegurador és en general una regulació d'elevada dificultat tècnica i jurídica, la qual cosa planteja un gran desafiament a l'hora de disposar de bons professionals. El salt del sector públic al sector privat, assessoria i consultoria, i la diferència salarial existent entre les dues esferes provoquen un transvasament constant del primer al segon, fet que desencadena una falta de personal qualificat i amb experiència en l'administració pública, i més concretament a la DGAFP.

Un altre dels reptes als quals s'enfronta el sector és la necessària coordinació entre organismes reguladors europeus. En la implantació de Solvència II, i malgrat la lentitud i precaució per a la seva posada en marxa, es preveuen contradiccions de criteri entre resolucions dictades en diferents països, fent possible que alguns grups es replantegin el seu domicili social, per atribuir l'entitat o el grup a un determinat regulador. Aquesta visió exigeix tenir en ment un cert procés de globalització, on no es poden descartar les veus que defensen la creació d'una autoritat única com ha passat al sector bancari.

Les operacions transfrontereres, l'harmonització i la cultura asseguradora en els diferents països exigiran notables esforços de convergència en els pròxims anys. El sector es dirigeix cap a una supervisió supranacional amb un llenguatge comú i un mateix idioma, encara que no exempta de singularitats.

La independència del regulador és un altre dels aspectes que es pot qüestionar. La DGAFP depèn del Ministeri orgànicament i això pot plantejar dubtes sobre la seva imparcialitat davant l'agència europea.

Un repte immediat per al 2016 és valorar els efectes econòmics de la posada en marxa de la Directiva de Solvència, atès que les exigències de capital poden ser més elevades que anteriorment i no afectar totes les entitats per igual. A més, falta per veure com perceben les entitats asseguradores i els consumidors la nova regulació, i si la transparència d'informació és suficient per aportar als inversors i els consumidors més dades i una imatge fidel de la situació de cada entitat.

La primera reacció als desenvolupaments recents i previs a la implementació de Solvència II és que encara existeixen confusions en la gestió del risc i, com a conseqüència de la resolució de preguntes, Solvència II ha afermat una certa tendència a la hiperregulació.

Des d'un altre punt de vista, una dificultat afegida és que els productes asseguradors de generació digital es desenvolupen a un ritme que va per davant de la regulació. L'existència de comparadors, contractació telemàtica i mecanismes més sofisticats de transferència de risc suposen un repte per a la distribució dels productes i la protecció dels assegurats.

Per assegurar la protecció dels prenedors, assegurats i beneficiaris, les previsions legals sobre l'actuació de les entitats asseguradores i reasseguradores han de complementar-se adequadament amb una supervisió eficaç. En la recentment aprovada Llei 20/2015 es regula el conjunt de potestats i facultats que permetin a l'autoritat supervisora espanyola d'assegurances vetllar per l'exercici ordenat de l'activitat, incloses les funcions o activitats externalitzades. S'incideix, en especial, en una de les activitats que té més impacte directe, concretament en la supervisió per inspecció. No obstant això, la formació dels especialistes en assegurances requereix d'una obertura de mires i de programes d'especialització que sàpiguin canalitzar adequadament la inherent multidisciplinarietat necessària en aquest sector.

Per finalitzar, en el cas d'Espanya, un dels aspectes en què cabria millorar és en la representació de professionals i especialistes presents en els diferents organismes. En la seva composició actual, la Junta Consultiva reflecteix una elevada sobrerrepresentació d'entitats i organismes amb seu en la ca-

## “Les operacions transfrontereres, l'harmonització i la cultura asseguradora en els diferents països exigiran notables esforços de convergència els propers anys”

pital espanyola, sense que hi hagi una pluralitat que plasmi el pes específic del sector en altres comunitats d'àmbit estatal. Catalunya, per exemple, compta amb les seues de diferents entitats de primer nivell en el mercat.

En tot cas, com tant per a la supervisió d'entitats individuals com de grups d'entitats, la Llei 20/2015 assumeix com a principi rector la convergència de l'activitat supervisora europea en els instruments i les pràctiques de supervisió i atribueix a l'Autoritat Europea d'Assegurances i Pensions de Jubilació (EIOPA) un important paper en la seva articulació, és obvi que es convergeix a un organisme unificat d'àmbit comunitari. Per això, és imprescindible que professionals especialistes tinguin posat el seu focus d'atenció en la participació en els òrgans internacionals en una proporció raonable, atenent a la quota amb què les entitats són presents en el mercat. ■

### Referències

**Alemany, R.; Guillén, M.** (2013). “The history of the insurance market in Spain”. *Insurance and Risk Management Journal*, núm. 81, vol. 1-2, p. 103-118.

**Bermúdez, L.; Ferri, A; Guillén, M.** (2013). “A correlation sensitivity analysis of non-life underwriting risk in solvency capital requirement estimation”. *Astin Bulletin*, núm. 43, vol. 1, p. 21-37.

**Directiva 2009/138/CE del Parlament Europeu i del Consell**, de 25 de novembre de 2009, sobre l'accés a l'activitat d'assegurances i de reassegurança i el seu exercici (Solvència II). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

**Directiva 2004/113/CE del Consell**, de 13 de desembre de 2004, per la qual s'aplica el principi d'igualtat de tracte entre homes i dones i l'accés a béns i serveis i el seu subministrament. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

**Directiva 2002/92/CE del Parlament Europeu i del Consell**, de 9 de desembre de 2002, sobre la mediació a les assegurances. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/>

**Guillén, M.** (2015) *Riesgo y seguro en economía*. Discurs d'ingrés. Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, Barcelona.

**Llei 20/2015, de 14 de juliol**, d'ordenació supervisió i solvència de les entitats asseguradores i reasseguradores. *Butlletí Oficial de l'Estat*.

**Llei 50/1980, de 8 d'octubre**, de contracte d'assegurança (vigent fins a l'1 de gener de 2016). *Butlletí Oficial de l'Estat*.

**Pons, J. P.; Brías, M. A. P.** (eds.). (2010) *Investigaciones históricas sobre el seguro español*. Madrid: Fundación Mapfre.

# ACTUALITAT DEL DRET DE LA COMPETÈNCIA

**Amadeo Petitbò**

Economista

**D**'acord amb Burke, Genn-Bash i Haines,<sup>1</sup> les societats occidentals –és a dir, les modernes economies de mercat– estan organitzades sota el supòsit que les empreses competeixen lliurement en els mercats de factors de producció, béns, serveis i per la propietat d'empreses menys eficients. En aquest joc competitiu, en què l'eficiència és un element fonamental, els guanyadors obtenen beneficis elevats i els individus milloren el seu nivell de vida de manera rellevant. Atès que l'eficiència i el benestar dels ciutadans ocupen un lloc central, es tracta, en conseqüència, de fomentar la competència, eliminar la regulació ineficient, millorar i incentivar la tasca dels reguladors i, finalment, millorar l'entorn on competeixen els operadors econòmics. Però també es tracta d'evitar que les empreses utilitzin el dret de la competència per qüestions merament estratègiques.<sup>2</sup>

A fi de millorar l'aplicació del dret de la competència i millorar l'eficàcia de les activitats de regulació i desregulació, es va sancionar la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la

Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (en endavant, L3/2013 i CNMC).

Aquesta llei ha suposat un canvi en relació amb la tradició ja que, d'una banda, ha repensat les funcions de l'Autoritat de Defensa de la Competència (ADC) i, d'altra, ha integrat en el marc de l'Autoritat esmentada un conjunt d'autoritats de regulació amb l'objectiu d'incrementar l'eficiència en el camp de la defensa de la competència i de la regulació i en el procés d'eliminació de normes reguladores ineficients l'origen de les quals resideixi en les administracions públiques de qualsevol nivell.

Sobre la base d'aquesta modificació institucional, a continuació es comenten alguns canvis registrats en el passat recent amb l'objectiu de contribuir a modernitzar el dret de la competència i l'activitat dels òrgans reguladors. A fi d'oferir un panorama complet, també es fa referència a alguns problemes sorgits els últims anys en el si de la CNMC.

## **La unificació de reguladors i vigilants de la competència**

Tradicionalment, l'activitat dels òrgans reguladors sectorials espanyols i l'ADC –Tribunal de Defensa de la Competència i Comissió Nacional de la Competència (CNC)– han seguit camins que no han estat plenament coincidents. Els òrgans reguladors sectorials han estat els encarregats de resoldre els conflictes entre els diferents operadors econòmics inclosos en el seu camp d'actuació; en particular, en relació amb l'accés a les infraestructures essencials. Addicionalment, han tingut potestats d'estudi, inspecció, sanció i proposta de modificació normativa.

<sup>1</sup> Burke, T.; Genn Bash, A.; Haines, B. (1988). *Competition in Theory and Practice*. Croom Helm.

<sup>2</sup> Preston McAfee, R.; Mialon, H. M.; Mialon, S. H. (2007). "Private Antitrust Litigation. Procompetitive or Anticompetitive?". A: V. Ghoshal; J. Stennek (eds.). *The Political Economy of Antitrust*. Elsevier.

Per la seva part, l'ADC ha centrat la seva activitat en el control *ex post* de les conductes contràries a la competència dutes a terme pels operadors econòmics i el control *ex ante* en el cas de les operacions de concentració empresarial. Així mateix, ha tingut competències sancionadores i en relació amb l'estudi de mercats i propostes de modificació normativa.

Els últims anys s'ha vist augmentar el nombre de reguladors sectorials sense que hi hagi hagut un creixement paral·lel i suficient de la competència entre els operadors regulats i sense que es pugui justificar a bastament. A la CNC, la Comissió Nacional de l'Energia i la Comissió Nacional del Mercat de les Telecomunicacions –les tres més potents– s'hi han afegit el Comitè de Regulació Ferroviària, la Comissió Nacional del Sector Postal, la Comissió Nacional del Joc, la Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària i el Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals. Amb el pas del temps no pot sostenir-se que aquests últims hagin dut a terme una activitat destacada en el camp del foment de la competència i l'eliminació eficient de la regulació. Però això no és tot: als ens anteriors s'hi han d'afegir el Comissionat per al Mercat de Tabacs (opac i prescindible) a més a més d'una multitud d'organismes –amb freqüència intervencionistes– corresponents a tots els nivells de govern. L'exemple dels òrgans reguladors del taxi és eloqüent.

La L3/2013 planteja la revisió del sistema regulador de determinats mercats i la revisió del sistema espanyol de defensa de la competència. Diverses són les raons: unes, potents; d'altres, més fràgils. L'objectiu principal és la millora de l'eficiència del sistema espanyol de defensa de la competència i de regulació sectorial al qual se sumen la necessitat d'evitar duplicitats, contradiccions, costos innecessaris<sup>3</sup> i el risc de captura del regulador.

La CNMC agrupa les funcions relatives al funcionament eficaç dels mercats i sectors citats. Per això sorprèn l'exclusió en el seu organigrama de l'esmentat Comissionat per al Mercat de Tabacs (que encara no ha estat eliminat) i l'absència de l'Agència Espanyola del Consum, Seguretat Alimentària i Nutrició pel que fa als interessos dels consumidors per la seva relació amb l'eficaç funcionament dels mercats.

---

<sup>3</sup> En la Memòria d'impacte normatiu es feia referència a uns estalvis bruts anuals "entorn dels" (l) 28.155.234 euros.

En síntesi, es pot sostenir que s'ha perdut una magnífica oportunitat per simplificar, encara més, les estructures administratives reforçant l'eficàcia de la CNMC i l'articulació entre els interessos dels consumidors, la defensa de la competència i la regulació eficient. No s'ha pres prou en consideració que els consumidors són els primers beneficiaris del funcionament eficient del mercat juntament amb les empreses eficients i el conjunt de l'economia.

La creació d'un organisme que agrupa unitats heterogènies amb funcions diferents no és exempta de dificultats, ja que es parteix de sensibilitats diferents en relació amb la defensa de la competència: més liberalitzadora en el cas de l'ADC i més intervencionista en el cas dels reguladors sectorials. Per aquest motiu no ha d'estranyar que en el si de la CNMC s'exhibeixin tensions en el procés de decisió que, en ocasions, han tingut el seu reflex en alguns vots particulars.<sup>4</sup>

#### La descentralització de la defensa de la competència

El sistema espanyol de defensa de la competència és un sistema descentralitzat.<sup>5</sup> La descentralització deriva de la Sentència del Tribunal Constitucional 208/1999, d'11 de novembre de 1999, com a resultat dels recursos d'inconstitucionalitat promoguts pel Govern basc i el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya respecte de la Llei 16/1989, de defensa de la competència (en endavant LDC1989). La Sentència, que va comptar amb quatre vots particulars, va estimar parcialment els recursos esmentats i, en conseqüència, va declarar inconstitucional la clàusula "en tot o en part del territori nacional" continguda, directament o per remissió, en la LDC1989 "en la mesura que desconeix les com-

---

<sup>4</sup> Cal recordar l'Informe sobre l'Avantprojecte de creació de la Comissió dels Mercats i la Competència, emès per la Comissió Nacional de l'Energia, i l'Informe sobre l'Avantprojecte de llei de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, emès per la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions.

<sup>5</sup> D'acord amb la pàgina web de la CNMC estan operatius els organismes autonòmics de defensa de la competència següents: Agència de Defensa de la Competència d'Andalusia (2008), Autoritat Basca de la Competència (2006), Autoritat Catalana de la Competència, Consell Gallec de Competència (2004), Tribunal per a la Defensa de la Competència de Castella i Lleó (2006), Jurat de Defensa de la Competència d'Extremadura (2006), Comissió de Defensa de la Competència de la Comunitat Valenciana (2006), Servei Regional de Defensa de la Competència (Múrcia) (2004), Servei Canari de Defensa de la Competència (2008) i Tribunal de Defensa de la Competència d'Aragó (2008). Aquesta diversitat de denominacions s'acompanya d'una diversitat de composicions i activitat de les diferents autoritats. S'ha de destacar que en alguns casos la tasca que s'ha dut a terme ha estat notable.

*“La unitat de mercat suposa tenir regulacions que permetin el joc eficient de la competència lliure i lleial i l’absència de barreres d’entrada i sortida”*

petències executives de la legislació estatal sobre defensa de la competència atribuïdes a les comunitats autònomes recurrents en els seus respectius estatuts, diferint la seva nul·litat fins al moment que, establerts per la llei estatal els criteris de connexió pertinents, puguin les comunitats autònomes exercir-les”. Conseqüència de la Sentència esmentada va ser la Llei 1/2002, de 21 de febrer, de coordinació de les competències de l'Estat i les comunitats autònomes en matèria de defensa de la competència (en endavant, L1/2002). En aquesta Llei s'atribueix a l'Estat l'exercici de les competències reconegudes en la LDC1989 quan les conductes relacionades amb acords anticompetitius, abusos de posició dominant o competència deslleial “alterin o puguin alterar la lliure competència en un àmbit supraautonòmic o en el conjunt del mercat nacional, encara que l'exercici d'aquestes competències es realitzi en el territori de qualsevol de les comunitats autònomes”. Complementàriament, correspondrà a les comunitats autònomes l'exercici de les competències contingudes en la LDC1989 quan les esmentades conductes “sense afectar un àmbit superior al d'una comunitat autònoma o al conjunt del mercat nacional, alterin o puguin alterar la lliure competència en l'àmbit de la respectiva comunitat autònoma”.

Lògicament, tot això pot donar lloc a conflictes de competències o a comportaments estratègics. A fi de procedir a la resolució d'aquests, l'òrgan competent de la comunitat autònoma amb competències en la matèria haurà de notificar a l'Autoritat estatal les denúncies rebudes i les conductes detectades d'ofici quan hi hagi indicis racionals d'infracció de les normes de defensa de la competència. En cas que no rebi cap comunicació oposant-s'hi, l'òrgan autonòmic podrà iniciar l'expedient corresponent. En cas de falta d'acord, les autoritats interessades acudirán a la Junta Consultiva en matèria de conflictes, que és l'òrgan consultiu especialitzat en l'assessorament, mitjançant dictamen no vinculant per a la resolució dels eventuais conflictes.

Adicionalment, es va crear el Consell de Defensa de la Competència entès com un “òrgan de col·laboració i informa-

ció recíproca entre l'Estat i les comunitats autònomes per promoure l'aplicació uniforme de la legislació de competència”. La disposició addicional desena de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (en endavant, LDC2007) va modificar la L1/2002 atribuint noves funcions al Consell i reforçant la col·laboració entre les autoritats de defensa de la competència (AADC) central i autonòmiques.

De l'anàlisi de la informació disponible es dedueix que l'activitat de les AADC subcentrals ha estat intensa<sup>6</sup> tant des de la perspectiva de l'*enforcement* com de l'*advocacy*. Gibert<sup>7</sup> (quadres 1 i 2) ofereix dades agregades relatives a les resolucions en matèria de defensa de la competència i als expedients de promoció de la competència adoptats pel conjunt d'AADC. La conclusió de Gibert és clara: “l'increment d'agents, malgrat la seva modèstia i manca de mitjans en molts casos, ha suposat un increment d'activitat relativament notable en l'àmbit de l'*enforcement* (el factor proximitat ha incidit en denúncies que abans no es concretaven) i molt notable, gairebé es podria dir espectacular, en l'*advocacy*, en quantitat de normes informades, en estudis de mercats locals, etcètera. Encara que cal tenir en compte que en aquest àmbit una part important d'aquest creixement correspon a l'òrgan central”.

### Unitat de mercat

La unitat de mercat suposa la igualtat de les condicions bàsiques en l'exercici de l'activitat econòmica; és a dir, regulacions que permetin el joc eficient de la competència lliure i lleial i l'absència de barreres d'entrada i sortida.<sup>8</sup> És a dir, en la llibertat d'establiment dels operadors econòmics i en la lliure circulació de béns i serveis, sense costos innecessaris, per tot el territori espanyol. En aquest context no pertoca que les administracions subcentrals imposin obstacles –directament o indirectament– que contribueixin a reduir la dimensió real dels mercats en benefici dels operadors incumbents i en perjudici de potencials entrants, potser més eficients. En aquest ordre de consideracions, la unitat de mercat perfecta és difícil en Estats descentralitzats però en el marc de la defensa de la competència han de donar-se les condicions bàsiques per

6 Vegeu A. Gibert (2015). “La descentralización del sistema español de competencia. Ventajas e inconvenientes”. *Estudios Deusto*, gener-juny.

7 L'autor admet el risc d'imprecisions en les dades.

8 Cal parar esment que fins i tot l'idioma es pot convertir en una barrera.



**Quadre 1. Autoritats de defensa de la competència autonòmiques. Expedients finalitzats**

|                 | <b>Nombre d'expedients finalitzats*. Fins a l'any 2013</b> |
|-----------------|------------------------------------------------------------|
| Andalusia       | 41                                                         |
| Aragó           | 31                                                         |
| Canàries        | 14                                                         |
| Castella i Lleó | 38                                                         |
| Catalunya       | 76                                                         |
| Madrid          | 71                                                         |
| Extremadura     | 8                                                          |
| Galícia         | 68                                                         |
| País Basc       | 37                                                         |
| C. Valenciana   | 35                                                         |
| <b>Total</b>    | <b>419</b>                                                 |

\*Resolucions, terminació convencional, arxivament. Es considera el conjunt d'expedients finalitzats amb independència de l'any d'origen de l'organisme de defensa de la competència i del seu any d'extinció. Dades facilitades per A. Gibert

garantir que la competència no resulti enterbolida per decisions de les administracions subcentrals.

Pot sostenir-se que l'economia espanyola està lluny d'exhibir un grau d'unitat de mercat acceptable. A les regulacions ineficients del Govern central s'afegeixen les dels governs subcentrals; subtils en molts casos. Tot això dificulta i encareix el lliure moviment de béns i serveis pel territori espanyol. El resultat és més ineficiència, pèrdua de competitivitat, menys ocupació i menys creixement econòmic amb els corresponents perjudicis per als ciutadans i les empreses eficients.

A fi de pal·liar la situació, es va sancionar, a l'empara de la Constitució espanyola, la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (L20/2013). L'esmentada llei, un artefacte jurídic potent en el camp de la defensa de la competència, es recolza en la necessitat de disposar d'un marc regulador eficient que contribueixi a minimitzar els costos administratius i en el convenciment que la fragmentació del mercat espanyol dificulta la competència lleial i efectiva i impedeix aprofitar tot el potencial de les economies d'escala i d'abast, resultat d'operar en un mercat de dimensions més grans i lliure d'obstacles innecessaris.

La L20/2013 aporta raons de pes i es recolza en el criteri de confiança legítima entre les administracions públiques en el camp de la lliure iniciativa econòmica. En conseqüència, la Llei estableix un conjunt de principis bàsics de garantia de la llibertat d'establiment i de circulació de béns i serveis, a saber: a) no-discriminació, b) cooperació i confiança mútua, c) necessitat i proporcionalitat, d) eficàcia, i) simplificació de càrregues i f) transparència. Aquests principis han de ser protegits i defensats per totes les autoritats competents. Amb aquesta finalitat, la llei compta amb una disposició potent que ha d'obrir les portes a un procés d'eliminació de normes ineficients. En efecte, en l'article 18 estableix que "cada autoritat competent s'assegurarà que qualsevol mesura, límit o requisit que adopti o mantingui en vigor no tingui com a efecte la creació o el manteniment d'un obstacle o barrera a la unitat de mercat". Missió heroica, sens dubte, que tindrà efectes beneficiosos per als consumidors si és duta a terme amb determinació pels organismes competents.

Convé ressaltar que el principi d'eficàcia a tot el territori nacional (article 19) suposa que un operador econòmic legalment establert en qualsevol lloc del territori espanyol podrà dur a terme la seva activitat en tot el territori mitjançant establiment físic o sense aquest "sempre que compleixin els requisits d'accés a l'activitat del lloc d'origen, fins i tot quan l'activitat no estigui sotmesa a requisits en el lloc esmentat".<sup>9</sup> Addicionalment, i en coherència amb el que s'ha dit abans, qualsevol bé o servei legalment produït a l'empara de la normativa podrà circular i ser ofert lliurement en la resta del territori a partir del moment de la seva oferta en el mercat. Atesa la vocació intervencionista de les nostres administracions públiques, feina no els faltará als òrgans responsables en última instància de defensar la competència però la seva tasca només pot oferir resultats positius en termes d'eficàcia i benestar.

Tanmateix, el que sorprèn de la llei és que, pretenent simplificar els procediments, hagi creat el Consell per a la Unitat de Mercat, presidit pel ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, que compta, a més, amb el secretari d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa, el sotssecretari de Presidència, els consellers de les comunitats autònomes competents per raó de la matèria i representants de les administracions locals. El

**9 De vegades es perden oportunitats. Alguns col·legis professionals, per exemple, trenquen la unitat de mercat amb les seves normes perfeccionistes. Per això sorprèn la retirada de la Llei de col·legis professionals sense prou justificació.**

## *L'economia espanyola està lluny d'exhibir un grau d'unitat de mercat acceptable. A les regulacions ineficients del Govern central s'afegeixen les dels governs subcentrals*

Consell comptarà, a més, amb una secretaria que dependrà de la Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa. Les seves funcions giren, fonamentalment, al voltant del seguiment de l'adaptació de la normativa del conjunt d'autoritats competents al que disposa la L20/2013, impuls de canvis normatius, cooperació i coordinació i avaluació de resultats. El temps en dirà la utilitat efectiva d'aquest Consell.

També s'estableix (article 16) que "l'accés a les activitats econòmiques i el seu exercici serà lliure a tot el territori nacional i només podrà limitar-se conforme a l'establert en aquesta llei i al que disposa la normativa de la Unió Europea o els tractats i convenis internacionals". En relació amb aquesta qüestió s'ha de dir que, d'una banda, queda molt camí per recórrer i, d'una altra, que algunes AADC han iniciat procediments contra normes emanades de governs subcentrals que han pres mesures contràries a la competència amb resultats positius.

En aquest context s'ha de subratllar que la llei legitima la CNMC per a la interposició dels corresponents recursos contenciosos administratius "davant qualsevol disposició de caràcter general, acte, actuació, inactivitat o via de fet que es consideri contrària a la llibertat d'establiment o a la circulació de béns i serveis". En efecte, l'article 5.4 de la L20/2013 disposa que, en compliment de les seves funcions, la CNMC "està legitimada per impugnar davant de la jurisdicció competent els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu i disposicions generals de rang inferior a la llei dels quals es deriven obstacles al manteniment d'una competència efectiva als mercats". Rellevant és el fet que la CNMC pugui actuar d'ofici o a instàncies dels operadors econòmics, que podran adreçar-se a aquesta abans d'iniciar un procediment contenciós administratiu.

### **Clemència per als delators**

L'autoritat central de defensa de la competència va considerar oportú incentivar la delació mitjançant una política de clemència que permetés millorar el coneixement sobre els càrtels

operatius a Espanya, confiant que donaria bons resultats. Així ha estat, d'acord amb les estadístiques i amb la repercussió mediàtica que ofereix informació sobre els càrtels posats en coneixement de l'ADC. La tasca dels delators ha estat eficaç però encara hi ha massa càrtels pendents d'analitzar malgrat que, de vegades, les seves activitats són exhibides pels mitjans de comunicació o fomentades des de les mateixes administracions públiques.<sup>10</sup>

La comunicació sobre clemència està inspirada en el model comunitari i en el model de Programa de clemència de la xarxa d'AADC. L'estratègia compta amb una llarga tradició als Estats Units. La referència espanyola és la Comunicació, de 19 de juny de 2013, de la Comissió Nacional de la Competència, sobre el Programa de clemència,<sup>11</sup> assentada sobre la plataforma dels articles 65 i 66 de la LDC2007.

El punt 8 de la Comunicació –manifestament millorable– estableix que "els càrtels consisteixen en conductes col·lusòries entre competidors reals o potencials, prohibides per l'article 1 de la LDC i tipificades com a infraccions molt greus, d'acord amb l'article 62.4 de la LDC. L'apartat 2 de la disposició addicional quarta de la LDC incideix a més en el

**10 En el cas de l'agricultura i l'agroindústria, per exemple.**

**11 BOE de 16 d'agost.**

### **Quadre 2. Autoritats de defensa de la competència autonòmiques. Informes**

|                 | <b>Nombre d'informes finalitzats*. Fins a l'any 2013</b> |
|-----------------|----------------------------------------------------------|
| Andalusia       | 95                                                       |
| Aragó           | 11                                                       |
| Castella i Lleó | 6                                                        |
| Catalunya       | 48                                                       |
| Extremadura     | 4                                                        |
| Galícia         | 84                                                       |
| País Basc       | 66                                                       |
| C. Valenciana   | 9                                                        |
| <b>Total</b>    | <b>323</b>                                               |

\*Informes sobre regulació, estudis sectorials, altres informes. Es considera el conjunt d'informes finalitzats amb independència de l'any d'origen i de l'any d'extinció de l'organisme. Dades facilitades per A. Gibert

seu caràcter secret i en què es tracta de conductes amb un objecte anticompetitiu". És justament aquest caràcter secret l'element que comporta dificultats en relació amb la detecció dels càrtels i un dels motius que ha justificat el Programa de clemència.

Els articles 65 i 66 abans esmentats estableixen que la CNMC eximirà del pagament de la multa que pugui imposar-se a un operador econòmic quan:

**a)** Sigui el primer a aportar elements de prova que permetin dur a terme una inspecció en relació amb un càrtel, sempre que en el moment d'aportar la informació no es disposi d'informació suficient.

**b)** Sigui el primer a aportar elements de prova que, segons el parer de la CNMC, li permetin acreditar una infracció de l'article 1, sempre que, en el moment d'aportar la informació, la CNMC "no disposi d'elements de prova suficients per establir l'existència de la infracció i no s'hagi concedit una exempció a una empresa o persona física" en virtut del que estableix l'apartat anterior.

En definitiva, d'acord amb el punt 36 de la Comunicació, el beneficiari de l'exempció del pagament de la multa serà el primer operador econòmic que, segons el parer de la CNC (CNMC, ara), "proporcioni a la Direcció d'Investigació [Direcció de Competència, ara] els elements necessaris per poder ordenar una inspecció per investigar un càrtel", al marge del resultat d'aquesta.

L'objecte del Programa de clemència és cobrir els buits en matèria d'investigació sobre els càrtels facilitant-ne la detecció, la investigació d'aquests o avançant en el coneixement de les conductes dels càrtels detectats.

No hi ha dubte que els beneficis de la delació poden comportar estratègies oportunistes per part dels deladors dirigits, fins i tot, a perjudicar seriosament els competidors. L'exemple més clar és el referit a un impulsor del càrtel que, posteriorment, n'esdevé el delator. Per aquesta raó s'exclouen dels beneficis de l'exempció els qui hagin convidat o obligat altres operadors econòmics a sumar-se al càrtel.

Malgrat que es tracta d'un instrument potent no sempre ha estat aplicat amb eficàcia. La lectura dels expedients permet sostenir que, en ocasions, hi ha hagut molts vagarejos argumentals i escassa anàlisi sobre els efectes de les conductes en la fase d'instrucció. Això ha restat contundència a les resolucions.

*No hi ha dubte que els beneficis de la delació poden comportar estratègies oportunistes per part dels deladors dirigits a perjudicar els competidors*

Perquè el Programa sigui eficient cal evitar la terbolesa i utilitzar els instruments de la moderna anàlisi econòmica a fi que les decisions de la CNMC siguin robustes i no es desmuntin per qüestions formals o manca d'acreditació suficient dels efectes.

En definitiva, malgrat que la Comunicació ha suposat un pas endavant i el balanç ofereix un resultat positiu, amb resultats brillants, no s'ha d'oblidar que s'han comès errors elementals –per la CNMC i per la Sala d'Instància– d'acord amb les decisions del Tribunal Suprem.

### Sancions

La CNC va considerar que, a l'empara de la LDC2007, disposava de cert marge d'apreciació en l'establiment de la seva potestat sancionadora "en aplicació del principi de proporcionalitat, dins dels límits previstos en la mateixa LDC".

En conseqüència, escoltat el Consell de Defensa de la Competència –en què estaven representades les AADC de les comunitats autònomes–, la CNC va aprovar la Comunicació sobre la quantificació de les sancions derivades d'infraccions dels articles 1, 2 i 3 de la LDC2007 i dels articles 81 i 82 del Tractat de les Comunitats Europees. La Comunicació s'inspira en el contingut de les normes comunitàries oblidant l'essència de la normativa espanyola. La seva aplicació no ha estat exempta de problemes la manifestació més evident dels quals han estat els vots particulars inclosos en múltiples resolucions.

L'estructura del càlcul de les sancions, d'acord amb la Comunicació, es duia a terme en tres fases:

**a)** Determinació de l'import bàsic, d'acord amb el que preveia la LDC2007.

**b)** Aplicació d'un coeficient d'ajust a l'import bàsic en funció de circumstàncies agreujants i atenuants.

**c)** Ajust, quan resultés procedent, de la quantitat obtinguda després de la consideració dels límits establerts per la

LDC2007 i el benefici il·lícit obtingut per l'infractor com a resultat de la infracció.

La proposta tenia justificació, sobretot en relació amb la seva referència al benefici il·lícit. El sentit comú aconsella que la sanció mai no sigui inferior a l'esmentat benefici, ja que en cas contrari es converteix en un incentiu a incomplir el que disposa la normativa de defensa de la competència.

Tanmateix, el procediment seguit es va allunyar del principi de legalitat. I en aquest punt rau la fragilitat de la Comunicació. En efecte, no és concebible que una disposició de rang inferior a una llei modifiqui una norma amb rang de llei. Sorpren, en conseqüència, que no hi hagués objeccions durant el procediment seguit. Les objeccions més reiterades han pres la forma de vots particulars en algunes resolucions de la CNMC. A més, s'ha d'acceptar que la prevalença del dret europeu de la Competència no suposa igualtat de condicions entre la Comissió i les AADC nacionals.

L'article 3 del Reglament (CE) núm. 1/2003 del Consell, de 16 de desembre de 2002, estableix que "el que disposa el present Reglament no ha d'impedir els Estats membres adoptar i aplicar als seus respectius territoris legislacions nacionals més estrictes en virtut de les quals prohibeixin o penalitzin amb sancions determinats comportaments que les empreses adoptin de forma unilateral". I l'article 5 estableix que les AADC dels Estats nacionals seran competents per aplicar les sancions previstes en el seu dret nacional. I aquesta és la qüestió rellevant.

El Tribunal Suprem (TS) ha interpretat la doctrina aplicable en la seva Sentència 112/2015, de 29 de gener. Diu la Sentència que "correspon a la Llei –i no a qui l'executa o interpreta– establir les modalitats de sancions i els límits quantitatius, fixos o proporcionals, que el legislador consideri oportú per complir la finalitat dissuasiva de les sancions en aquesta àrea de l'ordenament jurídic".

El TS va estimar parcialment el recurs de l'advocat de l'Estat i va ordenar a la CNMC la imposició d'una nova sanció pecuniària atenent els criteris legals de graduació degudament motivats i fixant la sanció "en sintonia amb la interpretació que dels articles 63 i 64 de la Llei 15/2007 fem en aquesta Sentència". La conclusió de la Sentència és contundent: l'import de la multa "ha estat calculat a partir d'un mètode de càlcul no con-

forme a dret". Aquest pronunciament exclou la utilització dels criteris de la Comunicació com a referència.

En qualsevol cas, el càlcul de les sancions ha de tenir un efecte dissuasiu. No és acceptable la sanció fixada en l'Expedient S/0425/12 Indústries Làcties 2, en què després d'acreditar uns beneficis il·lícits de 815 milions d'euros es va fixar una sanció de 88 milions d'euros, cosa que suposa, tan sols, l'11% d'aquests beneficis; un autèntic incentiu a les conductes contràries a la competència. I això malgrat que en la mateixa Resolució es diu que les sancions "s'han de fixar en un nivell prou dissuasiu perquè, quan prenguin les seves pròpies decisions, les empreses no aspirin a obtenir uns beneficis econòmics derivats de les infraccions superiors als costos (les sancions) inherents a la repressió d'aquells". A més, en aquest cas, la CNMC no ha considerat l'agreujant de la reiteració prevista en la legislació oblidant que, l'any 1997, el TDC ja es va pronunciar en un cas similar amb molts actors coincidents.

D'acord amb les dades de la Subdirecció d'Estadístiques i Recursos Documentals de la CNMC, l'import de les multes des de l'any 1988 ascendeix a 1.988,93 milions d'euros. Tanmateix, allò que és realment rellevant és la reduïda recaptació efectiva.<sup>12</sup> La diferència entre les sancions imposades i la quantitat efectivament recaptada aconsella una reconsideració del procediment a fi d'utilitzar millor els recursos públics i que el sistema sancionador sigui efectivament dissuasiu.

### Insuficiència d'anàlisi econòmica

El formalisme jurídic ha estat i és la referència bàsica en l'aplicació del dret de la competència. Tanmateix, malgrat les resistències conservadores de molts responsables d'aplicar el dret de la competència, l'anàlisi econòmica es va configurant com un complement necessari de l'anàlisi jurídica encara que la pesada llosa de la tradició faci que la referència als efectes de

---

**12 Les dades del 2015 s'han tancat el dia 31 d'agost. Sobre aquesta qüestió seria convenient dur a terme un estudi per aclarir les causes de la baixa recaptació efectiva. D'acord amb F. Marcos (presentació 29 de juny de 2015), "aquí s'impugna gairebé tot". Els fonaments d'impugnació són: a) Motius de fons (sobre la il·licitud de la conducta, culpabilitat); b) Motius relatius al procediment (caducitat); c) Vulneració dels drets fonamentals de les companyies sancionades (tutela judicial efectiva-prova, defensa, *non bis in idem*, motivació-inviolabilitat del domicili); d) Càlcul de l'import de les sancions imposades (manca de proporcionalitat, atenuants).**

les conductes, com a referència general, no sigui un principi de validesa universal.<sup>13</sup> R. Whish,<sup>14</sup> per exemple, sosté que “la legislació sobre la competència es refereix a l’economia i al comportament econòmic, i tot aquell involucrat en aquesta qüestió –sigui jurista, regulador, funcionari o practicant de qualsevol altra disciplina– és essencial que tingui algun coneixement dels conceptes econòmics més utilitzats”.

Una anàlisi d’una gran proporció de les resolucions de l’ADC revela que les decisions s’han pres, fonamentalment, sobre la base de l’anàlisi jurídica. Només en casos excepcionals l’anàlisi econòmica ha estat la plataforma sobre la qual s’ha sostingut l’argumentació de la decisió. Tanmateix, la complexitat dels assumptes dilucidats aconsella la consideració de l’anàlisi econòmica i de l’anàlisi jurídica. Ambdues han de ser utilitzades simultàniament si es volen evitar els errors derivats d’una aproximació parcial a la comprensió de l’anàlisi competitiva dels mercats o d’aquelles conductes empresarials contràries a la competència. Bishop i Walker<sup>15</sup> van sostenir, fa més de 15 anys, que en els cinc anys precedents –més o menys– l’economia havia assumit una rellevància més gran en les anàlisis jurídiques de la competència en la Comissió Europea. Drexler, Idot, Monéger<sup>16</sup> van ser encara més contundents: “La teoria econòmica sempre ha estat la base del dret de la competència. Cap norma de defensa de la competència no pot aplicar-se sense que l’autoritat o el jutge tinguin un coneixement clar sobre l’economia de mercat”. I afegeixen que l’economia està guanyant pes en el dret de la competència.

---

13 Vegeu, per exemple, I. Gutiérrez; J. Costas (2010). “Justificación jurídico-económica de las conductas por objeto”. A: Ll. Cases. *Anuario de la Competencia 2009*. Fundació ICO, Universitat Autònoma de Barcelona. La postura dels autors, més enllà de l’objectiu de justificar la seva opinió que –diuen– no compromet “en absolut l’actuació de la Comissió Nacional de la Competència”, de la qual formaven part, és tan bel·ligerant com difícilment sostenible: la prohibició “de les denominades conductes «per objecte» [...] no és aliena a la racionalitat econòmica ni a l’enfocament dels efectes que tant es reivindica. En aquest sentit, encara que hi ha conductes que aixequen i aixecaran debat, la controvèrsia sobre alguna d’aquestes ens sembla, fins a cert punt, gratuïta”. Segons el meu parer, el que no se sosté és l’absència d’anàlisi sobre els efectes reals de les conductes, previst en la mateixa LDC2007 (article 64).

14 R. Whish ([1985] 2001, 4a. ed.). *Competition Law*. Butterworths.

15 S. Bishop; R. M. Walker (1999). *The Economics of EC Competition Law*. Sweet & Maxwell.

16 J. Drexler; L. Idot; J. Monéger (2009). *Economic Theory and Competition Law*. Edward E.

En la LDC2007 es recorre a l’anàlisi econòmica per justificar la política de defensa de la competència i incloure-la en el conjunt de mesures de política econòmica eficients. En l’exposició de motius se segueixen les idees recollides des de fa lustres en els manuals d’economia bons. En efecte, s’estableix que “l’existència d’una competència efectiva entre les empreses constitueix un dels elements definitoris de l’economia de mercat, disciplina l’actuació de les empreses i reassigna els recursos productius a favor dels operadors o les tècniques més eficients. Aquesta eficiència productiva es trasllada al consumidor en la forma de preus més baixos o d’un augment de la quantitat oferta dels productes, de la seva varietat i qualitat, amb el consegüent increment del benestar del conjunt de la societat”.

Dels paràgrafs anteriors es dedueix que l’anàlisi econòmica adquireix rellevància i es configura com una de les referències de l’aplicació eficient del dret de la competència a les conductes dels operadors econòmics.

La llei catalana per la qual es crea l’Autoritat Catalana de Defensa de la Competència va més enllà: considera la política de defensa de la competència com un autèntic instrument de política econòmica. En efecte, en l’exposició de motius distingeix entre les funcions reactiva i proactiva de la política de competència: “un model de competència modern i eficaç ha de donar una resposta solvent al vessant reactiu de la política de competència, que és el que sanciona conductes prohibides, a partir de denúncies interposades o els indicis obtinguts. Però això no n’hi ha prou, ja que, addicionalment, ha d’aplicar una política proactiva caracteritzada pel foment i la promoció de la competència. Aquest segon vessant es concep com un instrument de política econòmica basat en l’anàlisi i l’estudi dels mercats, capaç de subministrar informació útil per a l’acció de govern, suggerir millores en la legislació sectorial, orientades a eliminar barreres d’entrada, corregir prescripcions anticompetitives, millorar i simplificar la regulació, i, també, divulgar la cultura de la competència, a fi d’afavorir que les empreses adoptin estratègies procompetitives”.

Malgrat la posició mantinguda per alguns professionals al servei de les AADC, una lectura atenta del contingut de les normes de defensa de la competència revela que els principis de l’anàlisi econòmica hi han quedat reflectits, traduint l’interès (més tàcit que explícit) per l’adequada combinació de l’anàlisi



## *L'anàlisi econòmica adquireix rellevància i es configura com una de les referències de l'aplicació eficient del dret de la competència a les conductes dels operadors*

econòmica amb l'anàlisi jurídica. Posner ([1972] 1986),<sup>17</sup> va escriure el seu *Economic Analysis of Law* des del convenciment que "l'economia és un poderós instrument per analitzar multitud de qüestions de naturalesa jurídica i política" tot i que l'evidència posa de manifest que "molts juristes –fins i tot juristes molt brillants– i molts estudiants de Dret –fins i tot estudiants molt brillants– tenen moltes dificultats per relacionar preceptes econòmics i problemes jurídics concrets".

La lògica de l'argumentació dels qui defensen la prioritat dels efectes de les conductes com a referència fonamental és senzilla: dues conductes diferents amb els mateixos efectes han de tenir un tracte equivalent; de la mateixa manera que dues conductes o decisions empresarials idèntiques amb efectes diferents han de tenir un tracte diferent.<sup>18</sup> Jenny<sup>19</sup> és contundent sobre això: "l'anàlisi econòmica no ofereix cap relació de conductes procompetitives o anticompetitives. La mateixa conducta pot, en determinades circumstàncies del mercat, tenir un efecte procompetitiu (o ser proeficiència) i en altres circumstàncies del mercat tenir un efecte o no efecte anticompetitiu potencial". Els efectes, en conseqüència, es converteixen en una referència fonamental.

Però el mateix succeeix en les conductes d'abús de posició de domini o d'acords empresarials entre empreses competidores. La forma és el mitjà però allò rellevant de les conductes és el seu impacte real en els mercats, els seus efectes sobre la competència i el benestar dels consumidors. En conseqüència, tant els professionals com les autoritats i els jutges responsables de l'estudi i l'aplicació del dret de la competència han de disposar de coneixement suficient sobre els instru-

ments que proporciona l'anàlisi econòmica aplicada al coneixement de la conducta, estructura i resultats empresarials en els mercats rellevants. Així mateix, els professionals de l'economia dedicats a l'anàlisi competitiva dels mercats reals han de tenir els coneixements jurídics necessaris per interpretar adequadament la naturalesa de les conductes empresarials, d'acord amb la legislació aplicable en cada moment i lloc.

En qualsevol cas, l'anàlisi de les decisions en matèria de defensa de la competència revela que, els últims anys, s'han estat col·locant els fonaments per tal que l'anàlisi de les conductes contràries a la competència combini l'anàlisi jurídica amb l'anàlisi econòmica.<sup>20</sup>

### **Vots particulars**

Els debats en el si de la Sala de Competència de la CNMC exhibeixen una profusió de vots particulars; uns de raonables i d'altres de menor abast. Fins i tot, en ocasions, es frega la prevaricació quan s'exhibeixen comunicacions internes entre els membres de la Sala a fi de buscar la nul·litat del procediment. Aquesta qüestió no ha merescut les degudes atenció i reaccions.

Els vocals, a l'empara de l'article 27 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (modificada el dia 2 d'octubre de 2015), quan discrepen de l'acord majoritari, poden formular el corresponent vot particular per escrit en el termini de 48 hores. El vot particular s'ha d'adjuntar al text aprovat. Gràcies a això es coneixen i ens hi podem pronunciar.

Els vots particulars tenen sentit quan la discrepància entre la majoria i el vocal discrepant s'ha traduït en una discussió il·lustrada, amb aportació d'arguments i dades exposades i raonades en el fòrum corresponent. Aquests arguments i dades poden ser recollits, o no, pel ponent (o els ponents, si és el cas). Si queden recollits, el problema desapareix. Si no es recullen, el discrepant pot expressar la seva opinió per escrit i, d'aquesta manera, salvar la seva responsabilitat.

17 R. A. Posner ([1972] 1986, 3a. ed.). *Economic Analysis of Law*. Little, Brown & Company.

18 Un exemple de la diversitat d'efectes d'una determinada conducta es troba en les operacions de concentració empresarial.

19 F. Jenny (2007). "Le rôle de l'analyse économique dans le contrôle exercé par la Cour de cassation en matière de droit de la concurrence". *Concurrences*, 4.

20 Cal recordar que, potser exagerant, d'acord amb l'objectiu de fer dels jutges uns instruments eficients de l'administració de justícia, Justice Brandeis, citant Henderson, va arribar a afirmar que "un jurista que no hagi estudiat economia i sociologia [...] és molt possible que acabi essent un enemic públic". L. Brandeis (1916). "The Living Law". *Illinois Law Review*, 46.

El problema sorgeix quan en un òrgan col·legiat, en aquest cas la CNMC, els vots particulars discrepants desqualifiquen, es reiteren, no resulten prou potents perquè es basen en tòpics epidèmics o persegueixen la reducció de les sancions o l'exculpació de les empreses examinades i sancionades. De fet, de vegades, sorprenen per la seva gosadia intel·lectual. Fins i tot, els vots particulars s'han estès als informes. Els protagonistes es repeteixen, també amb freqüència. Sobre això s'ha escrit que ultrapassen la missió que els assigna la llei.

Ateses les circumstàncies, el sentit comú aconsella reforçar la transparència sobre les activitats dels qui treballen en la CNMC. Més concretament, per la naturalesa dels assumptes que se substancien en la CNMC, és convenient que els qui col·laboren en les tasques d'anàlisi, d'instrucció i de resolució facin públics tots els seus contactes amb els operadors econòmics i les autoritats relacionades amb els casos sotmesos a examen. Amb aquest procediment, a més de reforçar la transparència de les actuacions de la CNMC, es reduiran significativament els riscos de captura del regulador o de la influència política sobre les seves decisions. Quelcom que és totalment necessari.

Un exemple recent il·lustrarà tot el que s'ha dit. La CNMC ha fet públic un document datat el dia 24 de juny de 2015 que porta per títol *Estudi sobre el mercat majorista de carburants d'automoció a Espanya*. Sobre la qualitat del document no hi ha cap dubte. També és cert que, com tots els documents, és susceptible de millora malgrat les cauteles que s'han de prendre per evitar el risc de perjudicar.

El document va acompanyat de dos vots particulars, d'abast diferent, que compten amb dues adhesions coincidents. La seva lectura ofereix la sensació que les discussions a la Sala es limiten als suggeriments, més o menys il·lustrats, al manteniment de posicions o a l'adhesió passiva.

El primer dels vots conté indicacions raonables sobre la necessitat de quantificar algunes qüestions. Realment, si les dades manejades són suficients, contundents i inequívokes, la quantificació reforça molt les conclusions. Les reforça, però la seva absència no les invalida. Els consellers saben que, a més de no perjudicar, han de fer front a obstacles, de vegades insalvables, quan en les seves resolucions han de quantificar aspectes rellevants (per exemple, els efectes

*En ocasions es frega la prevaricació quan s'exhibeixen comunicacions internes entre els membres de la Sala de Competència de la CNMC a fi de buscar la nul·litat del procediment*

reals de les conductes). De fet, la quantificació no hi abunda. Els comentaris exhibeixen coneixement, però recorden els debats en el marc de les tesis doctorals quan els membres del Tribunal qüestionen el treball del doctorand tot oblidant, amb freqüència, que l'autor de la tesi coneix millor el tema debatut.

El segon vot particular també esmenta la quantificació i suggereix un exercici la realització del qual sembla impossible sense cap risc, o gairebé, malgrat l'admesa "capacitat analítica disponible en la CNMC en les vessants tècnica, jurídica i econòmica". Però el que realment sorprèn és que es parli de manca d'intensitat en la coordinació quan aquesta coordinació és, precisament, responsabilitat del Consell. Al·legar que les conclusions i les recomanacions no estan "raonablement ben fonamentades, des del punt de vista de la seva necessitat, proporcionalitat i raonabilitat" suposa una afirmació matisadament contundent que no aporta gaire llum sobre el que realment es vol dir malgrat la referència a algun estudi en relació amb el sector (mercat?) de les telecomunicacions.

En definitiva, amb freqüència hom té la sensació d'assistir a un espectacle basat en una discussió cutània, desarticulada i inacabada que no sempre atén prou les obligacions personals pròpies dels participants d'un òrgan col·legiat.

### **Accions per danys**

El passat dia 12 de desembre de 2014, el Diari Oficial de la Unió Europea va publicar la Directiva 2014/104/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de novembre de 2014, relativa a determinades normes per les quals es regeixen les accions per danys en virtut del dret nacional, per infraccions del dret de la competència dels Estats membres i de la Unió Europea. Es tracta d'una decisió rellevant que, sens dubte, contribuirà eficaçment a reforçar el dret de la competència i a cobrir els danys causats a operadors econòmics i particulars per les violacions de les normes de defensa de la competència.

D'acord amb l'article 1 de la directiva, l'objecte d'aquesta és l'establiment d'un conjunt de "normes necessàries per garantir que qualsevol persona que hagi tingut un perjudici ocasionat per alguna infracció del dret de la competència per part d'una empresa o d'una associació d'empreses pugui exercir eficaçment el seu dret a reclamar el ple rescabament del perjudici causat per l'empresa o associació. En ella s'estableixen normes destinades a fomentar una competència real en el mercat interior i a eliminar els obstacles que impedeixen el seu bon funcionament, garantint una protecció equivalent en tota la Unió per a tots els que hagin sofert tal perjudici". Així mateix, es persegueix la coordinació de "l'aplicació de la normativa sobre competència per part de les autoritats en la matèria així com l'aplicació d'aquestes normes a les accions per danys exercitades davant dels òrgans jurisdiccionals nacionals".

En altres termes, el "ple rescabament" consisteix a col·locar la víctima de l'abús anticompetitiu en idèntica situació en què estaria en absència d'infracció contra la competència. D'acord amb l'article 3, el rescabament, que no ha de comportar una sobrecompensació, ha d'incloure "el dret a indemnització pel dany emergent i el lucre cessant més el pagament d'interessos"; cosa que no sempre és senzilla i exigirà molt treball de prova i determinació quantitativa. Els destinataris potencials del rescabament són, d'acord amb l'article 12, qualsevol que hagin resultat perjudicats "amb independència que es tracti d'un comprador directe o indirecte". S'entén que hi pot haver sobrecompensació quan el reclamant hagi repercutit, de manera total o parcial, l'eventual sobrecost fruit de la conducta contrària a la competència sobre altres persones; una cosa que ha de provar l'infractor. La directiva és meticulosa en relació amb les proves.

A l'article 9 s'estableix que "els Estats membres vetllaran perquè es consideri que la constatació d'una infracció del dret de la competència feta en una resolució ferma d'una autoritat nacional de la competència o d'un òrgan jurisdiccional competent es consideri irrefutable als efectes d'una acció per danys exercitada davant d'un òrgan jurisdiccional nacional".

L'article 11 fa referència a la responsabilitat conjunta i solidària i estableix que "les empreses que hagin infringit el dret de la competència per una conducta conjunta siguin conjuntament i solidàriament responsables pels danys i perjudicis ocasionats per la infracció del dret de la competència, com a conseqüència del qual cada una de les empreses estarà obligada a in-

demnitzar plenament pel perjudici causat, i la part perjudicada tindrà dret a exigir el ple rescabament de qualsevol d'elles fins que hagi estat plenament indemnitzada". Tanmateix, la norma inclou dues excepcions: una referida a les empreses de dimensió petita i mitjana a què es limita la seva responsabilitat; i la segona, al beneficiari d'un procediment de clemència que serà responsable conjuntament i solidàriament davant dels seus compradors o proveïdors (directes o indirectes) i davant d'altres parts perjudicades "quan no es pugui obtenir el ple rescabament de les altres empreses que hi va haver implicades en la mateixa infracció del dret de la competència".

D'acord amb l'article 17, els Estats membres han de vetllar perquè el procés de quantificació dels perjudicis no sigui difícil en excés i perquè els òrgans jurisdiccionals nacionals estiguin facultats per estimar l'import dels danys i perjudicis quan estiguin acreditats pel demandant.

A fi d'evitar retards innecessaris per part de les administracions nacionals, com ha succeït força ocasions, la directiva estableix que els Estats membres adoptaran les mesures necessàries per donar compliment a la directiva abans del dia 27 de desembre de 2016 sense considerar la possibilitat d'efectes retroactius previs al dia 26 de desembre de 2014.

No hi ha dubte que la directiva ha estat benvinguda, atès que cobreix un buit rellevant: el dret a ser rescabament en el dany causat com a conseqüència d'una conducta anticompetitiva. Aquest fet obre enormes possibilitats a les empreses víctimes de les violacions de les normes de la competència i a totes les que puguin acreditar que han estat perjudicades. Tanmateix, la directiva deixa obertes dues qüestions rellevants: desincentivarà amb tota probabilitat els deladors que puguin estar interessats a revelar l'existència d'un càrtel del qual formen part davant el risc d'haver de pagar elevades compensacions. També desincentiva l'impacte de la directiva el fet que no prevegi l'acció col·lectiva. El temps dirà quina és l'evolució dels esdeveniments i l'efecte real de la mesura aportada.

## Conclusions

El dret de defensa de la competència ha estat objecte d'un procés de modernització continu; positiu però lent i millorable. Entorpit moltes vegades per la desídia de les administracions públiques o per l'acció dels interessats que canviï tan poc com sigui possible. Tanmateix, el pes de la raó, malgrat que lent de vegades, sempre és ferm.

## *“La descentralització ha suposat una experiència positiva que s’ha de coronar amb l’aplicació decidida de les competències en relació amb la lluita contra la regulació ineficient”*

La unificació de reguladors i vigilants de la competència ha estat positiva tot i els obstacles que això comportava derivats, sobretot, de la difícil coexistència entre concepcions diferents –antagòniques, fins i tot– en determinats aspectes. La lectura de les resolucions revela que, en ocasions, s’ha fregat la deslleialtat institucional i s’ha actuat al marge de la conducta exigida en una institució que tracta assumptes de singular rellevància, com la CNMC. En els nomenaments futurs, el *hearing* ha de ser més exigent i ha d’atendre exclusivament a la capacitat i professionalitat dels candidats, sense atendre tripijocs entre partits polítics o dins d’un mateix partit.

La descentralització ha suposat una experiència positiva que s’ha de coronar amb l’aplicació decidida de les competències en relació amb la lluita contra la regulació ineficient en el context de les economies subcentrals, especialment en el marc del combat en favor de la unitat de mercat ben entesa. O, el que és el mateix, contra les barreres d’entrada.

En relació amb els delators cal fomentar-ne l’activitat –encara que el procediment sigui discutible– i intentar contrarestar el desincentiu que suposa l’aplicació privada del dret de la competència.

En relació amb les sancions, aquestes han de ser realment dissuasives i desincentivadores dels abusos anticompetitius. En aquest cas, l’aplicació privada del dret de la competència actua com un element desincentivador dels abusos anticompetitius. Si fos possible l’acció col·lectiva, els efectes serien manifestament superiors.

Finalment, en el desenvolupament dels procediments cal utilitzar l’anàlisi econòmica amb una intensitat més gran, tant per endinsar-se en el nucli de les conductes anticompetitives i interpretades adequadament, sense fissures, com per tal de conèixer els efectes reals de les conductes, plataforma sobre la qual s’ha de basar la imposició de sancions realment dissuasives. ■

# LES CIUTATS I LES PULSIONS RESTRICTIVES DE LA COMPETÈNCIA EN LA PRESTACIÓ DE SERVEIS\*

**Valeria Bernardo**

Universitat de Barcelona i GiM-IREA

**Joan-Ramon Borrell**

Universitat de Barcelona i GiM-IREA

**Jordi Perdigüero**

Universitat Autònoma de Barcelona

**L**es ciutats són molt més que aglomeracions humanes en un espai físic que conté una elevada densitat de construccions i infraestructures. Les ciutats són, a més, el lloc on hi ha intenses interaccions humanes i socials, on es crea i es destrueix riquesa econòmica, social i cultural. I són l'espai en què es produeix de forma intensa el debat, la contradicció i la síntesi sobre les més variades polítiques públiques amb incidència directa, no només sobre el benestar de les persones, sinó també sobre la geografia econòmica i del mateix avenir de les ciutats.

---

\*Aquest treball sorgeix d'una ponència de Joan-Ramon Borrell en un panell de la Jornada Anual de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), Madrid, 30 de juny de 2015, i del treball dels autors sobre localització de punts de recàrrega ràpida per a vehicles elèctrics a la ciutat de Barcelona. Els autors agraïm a Antonio Maudes, director de Promoció de la Competència, l'organització del panell i al president de la CNMC, José María Marín Quemada, la invitació a participar en la Jornada. També agraïm els comentaris dels altres membres del panell, d'Amadeo Petitbò i Josefina Monteagudo, i dels participants en el col·loqui. Qualsevol error o omisió és exclusiva responsabilitat dels autors.

L'objectiu d'aquest treball és mostrar com les polítiques públiques afecten l'ús del sòl i la prestació de serveis en la geografia de les ciutats. Les intervencions públiques d'ordenació urbanística, comercial i de prestació pública de serveis per part de les administracions públiques o els seus contractistes, directament o indirectament, tenen impactes que han estat poc analitzats i debatuts en la mateixa geografia urbana i respecte al benestar social: de vegades, tenen els efectes desitjats; d'altres, tenen efectes adversos, i fins i tot, de vegades, tenen efectes imprevistos.

Mostrarem, en particular, com la planificació urbanística, l'ordenació comercial i la prestació, directa o indirecta, de serveis a la ciutat per part dels poders públics, en comptes de mitigar l'aglomeració d'activitat econòmica en poques àrees, de vegades, l'agreugen. Davant de la planificació, l'ordenació i la regulació, és la política de foment de la competència efectiva entre prestadors independents de serveis a la ciutat la que millor assoleix l'objectiu de dispersar l'activitat econòmica en la geografia urbana.

Per analitzar l'impacte de les intervencions públiques sobre la geografia econòmica de les ciutats, aquest treball s'estructura de la manera següent: després d'aquesta breu introducció, mostrarem com les preocupacions ciutadanes es transformen en intervencions públiques i, en especial, en la planificació en l'ús del sòl, en l'ordenació comercial, en reserves legals en la prestació de serveis per les administracions públiques o els seus contractistes en exclusiva o en concurrència amb el sector privat.



**Quadre 1. Intervenció pública en el nombre i la localització d'establiments**

| Prestacions públiques directes                  | Prestacions públiques indirectes                     | Serveis privats comercials                                                                         | Serveis privats no comercials                                       |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Nombre d'establiments i localització controlada | Nombre d'establiments controlat, localització lliure | Superfícies comercials restringides: control indirecte del nombre i la localització d'establiments | Nombre i localització d'establiments lliure dins dels usos sòl urbà |
| Comissaries de policia                          | Notaries                                             | Centres comercials                                                                                 | Cines      Teatres                                                  |
| Escoles públiques                               | Escoles concertades                                  | Supermercats                                                                                       | Restaurants                                                         |
| Hospitals públics                               | Hospitals concertats                                 | Llibreries                                                                                         | Benzineres                                                          |
| Aparcaments públics                             | Estacions d'ITV                                      | Ferreteries                                                                                        | Oficines bancàries                                                  |
| Farmàcies                                       |                                                      |                                                                                                    | Hotels                                                              |
|                                                 |                                                      |                                                                                                    | Escoles privades                                                    |
|                                                 |                                                      |                                                                                                    | Metges i dentistes                                                  |
|                                                 |                                                      |                                                                                                    | Hospitals privats                                                   |

A continuació, resumirem la bibliografia econòmica que ha mostrat els efectes desitjats, els adversos i els imprevistos de limitar la competència geogràfica en la prestació de serveis a la ciutat.

A la llum d'aquesta bibliografia, discutirem alguns exemples d'intervencions públiques sobre l'activitat econòmica en la geografia urbana. Discutirem els resultats dels models teòrics, l'evidència empírica i les simulacions en els casos particulars de les noves estacions de servei de recàrrega ràpida de vehicles elèctrics i dels hotels.

A continuació, analitzarem per què i com la Unió Europea és un contrapès a les pulsions restrictives de la competència en la prestació de serveis a les ciutats.

El treball ofereix unes reflexions finals sobre com i quan els establiments comercials i de prestació de serveis (hotels, estacions de servei, farmàcies, etcètera) segueixen els fluxos de persones i no tendeixen a l'aglomeració. I en aquests casos, per què és tan important una política de foment de la competència i d'eliminació de restriccions de localització i preus a fi que les activitats no s'aglomerin en el territori urbà.

## 1. Els serveis a les ciutats: de les preocupacions a les polítiques i més enllà

A les ciutats, es presten al públic un gran nombre i diversitat de serveis, les ciutats són precisament grans *hubs* de prestació dels serveis més variats.

Tal com mostra el quadre 1, hi ha una gradació decreixent pel que fa a la intervenció pública en la localització dels establiments de prestació de serveis al públic entre (1) els serveis organitzats pels poders públics i prestats directament per les administracions; (2) els serveis organitzats pels poders públics i prestats de manera indirecta per concessionaris, contractistes, entitats o professionals concertats; (3) els serveis comercials prestats per privats, i (4) els serveis no comercials prestats per privats.

Els serveis de prestació directa per part de les administracions són organitzats en detall pels poders públics: fixen el nombre d'establiments, la dimensió que han de tenir i la capacitat de prestació de serveis, l'organització i els recursos (planificació dels serveis), així com la localització (ordenació en el territori). De vegades, es tracta de serveis que es presten de manera exclusiva, com ara les comissaries de policia o les estacions de bombers, d'altres són serveis reservats a les administracions. Ambdós són, en aquest sentit, serveis públics en el sentit més clàssic.

Altres ocasions, són serveis de prestació directa sobre els quals les administracions no tenen exclusivitat i es fa de manera concurrent amb els serveis prestats en establiments privats.

Per exemple, els poders públics planifiquen el nombre d'escoles i instituts públics necessaris per prestar els serveis d'educació, i els ordenen en el territori fixant-ne la localització. També els hospitals públics, els centres públics d'assistència sanitària, etcètera. De

vegades, i de manera molt excepcional, les lleis fixen regulacions que limiten el nombre d'establiments i la seva localització (planificació i ordenació) a entitats o professionals concertats encarregats de prestacions públiques, com ara les oficines de farmàcia. D'aquesta manera, les farmàcies fan una prestació pública indirectament, però la llei les assimila per al detall en la seva planificació i ordenació territorial als serveis de prestació pública directa.

Generalment, però, en la prestació pública de serveis de forma indirecta a través de concessions, contractistes, entitats o professionals concertats, els poders públics estableixen només limitacions quant al nombre d'establiments autoritzats a prestar serveis en àrees territorials limitades (comarques, municipis, districtes, àrees, partits judicials, etcètera), i no se solen restringir les localitzacions. Així, els poders públics decideixen quantes escoles de titularitat privada es concerten amb l'Administració per àrees educatives, encara que cada escola pot decidir la seva localització dins de l'àrea establerta en el concert.

D'igual manera succeeix amb les notaries, amb la provisió d'un nombre limitat de places de notaris per part dels poders públics. Els notaris presten els seus serveis de fe pública de manera exclusiva en municipis o agrupació de municipis per partits judicials o assimilats, però amb llibertat de localització. També és així en el cas de les estacions d'inspecció tècnica de vehicles (ITV), ja sigui amb la tècnica de la concessió territorial que ha deixat de ser exclusiva, o bé per la tècnica de l'autorització d'obertura. De la mateixa manera, s'inclouen en aquest cas els hospitals concertats per àrees de salut. El nombre d'establiments per àrees geogràfiques depèn dels poders públics, però la localització exacta depèn dels prestadors indirectes dels serveis.

Alhora, els privats també poden obrir escoles de titularitat privada que, pel que fa a la localització, només han de complir la normativa relativa als usos del sòl. No hi ha planificació del nombre d'establiments ni ordenació de la localització. De la mateixa manera, els hospitals privats també tenen llibertat d'obertura i localització. La normativa sectorial els pot imposar regulacions de qualitat, de serveis mínims, de regularitat, d'universalitat, no-discriminació, etcètera, tanmateix, si aquestes normatives tenen, finalment, incidència en la localització d'aquests establiments, és una incidència indirecta que no és objecte de l'actuació de planificació o ordenació d'aquests serveis privats per part dels poders públics, sinó que la incidència és indirecta depenent de la disponibilitat de solars i edificis que compleixin les normatives tècniques d'obertura al públic.

Finalment, els serveis de prestació lliure es fan normalment sota el principi de lliure establiment (lliure nombre d'establiments i lliure localització) i només estan sotmesos a les normes relatives a l'ús del sòl. Malgrat que les lleis i les administracions públiques poden imposar obligacions de seguretat, de qualitat dels serveis prestats, de continuïtat, de regularitat, d'horari o d'universalitat, entre d'altres, normalment, tant el nombre d'establiments que finalment ofereixen els serveis al públic (entrada) com la localització d'aquests és lliure. No hi ha planificació pública del nombre d'establiments ni ordenament públic que n'imposi la localització.

Per exemple, les benzineres, que havien estat concessionaris de l'antic monopoli de petroli (la companyia Campsa) i que durant un període de pocs anys de transició havien estat sotmeses a distàncies mínimes entre elles, han passat a ser serveis privats amb total llibertat d'establiment i localització. Només estan subjectes a les restriccions urbanístiques i de les normatives relatives als accessos a terrenys d'ús privat, carrers, carreteres, autovies i autopistes, i a les decisions dels poders públics pel que fa a l'ús del domini públic afectat per les vies (concessions d'ús del domini públic). D'igual manera, els dentistes, que tenien normatives relatives a distàncies mínimes entre consultes, ja només estan subjectes a les normes urbanístiques i sectorials que no limiten ni el nombre ni la localització de les consultes.

D'altra banda, cal assenyalar que els serveis privats comercials sí que estan sotmesos a una intervenció pública addicional a la dels usos del sòl privat o als usos del domini públic de carrers i carreteres, que és la planificació i ordenació comercial. La Directiva de Serveis de 2006 ha restringit severament la forma d'intervenció pública en la planificació i l'ordenació comercial: ja no és possible fixar ni el nombre d'establiments ni la superfície comercial d'aquests sobre criteris de necessitat de la demanda, i només es pot restringir l'oferta comercial atenent a interessos generals com el de l'organització del transport urbà i interurbà, el medi ambient, i d'altres. A més, les restriccions comercials han de ser necessàries, adequades i proporcionades a la consecució de l'objectiu d'interès públic legítim que persegueixen els poders públics amb la mínima distorsió.

En resum, a les ciutats hi ha serveis de prestació lliure i també serveis prestats per les administracions públiques, ja sigui de manera directa o indirecta, que estan subjectes a un grau decreixent d'intervenció pública quant al nombre d'establiments (planificació dels establiments que obren al públic en àrees territorials delimitades) i a la seva exacta localització (ordenació).

Tot i així, totes les activitats, siguin prestades per les administracions directament o indirectament o siguin prestades per privats, estan sotmeses a les normes relatives a la planificació i l'ordenació de l'ús del sòl i del territori. I les activitats privades comercials estan també sotmeses a l'ordenació comercial.

Atesa aquesta capacitat d'intervenir en la localització dels establiments de prestació de serveis a la ciutat, molt àmplia en el cas dels serveis de prestació pública directa o indirecta i més limitada en el cas dels serveis comercials o dels serveis privats, els poders públics reben demandes directes o indirectes per part dels seus electors o dels moviments socials perquè hi hagi una adequada distribució dels establiments de prestació de serveis al llarg i ample del territori de la seva jurisdicció: sigui un nucli de població, un municipi, una àrea sectorial, una comarca, una província o demarcació, en el conjunt d'una comunitat autònoma, en el conjunt d'un Estat.

En la prestació pública directa o indirecta de serveis, la qüestió de l'adequada distribució territorial dels establiments és un dels objectes centrals del debat sobre les polítiques públiques. L'obertura o tancament de comissaries de policia, de parcs de bombers, d'escoles o instituts, la localització de centres de salut o hospitals de diversos nivells assistencials l'obertura o tancament de farmàcies, etcètera, és objecte de compromisos entre els poders públics que tenen la competència de prestar el servei i la resta de poders públics, així com les entitats i moviments socials, i és objecte de debat en períodes electorals.

En el moment en què la prestació pública de serveis és duta a terme indirectament per concessionaris, contractistes, entitats concertades o empreses autoritzades, i aquestes entitats poden decidir-ne la localització, el debat públic és sobre si cal intervenir en la localització o si de manera natural els prestadors indirectes es localitzaran adequadament al llarg i ample del territori on s'han de prestar els serveis.

D'igual manera, en la prestació de serveis comercials i no comercials, el debat rau en si el principi de lliure establiment i localització conduirà a una solució en què el nombre i la distribució dels establiments serà l'adequada.

Així, en el cas de Barcelona, s'ha constatat que un dels temes de debat electoral en les darreres eleccions municipals i en els primers mesos del nou govern municipal ha estat el debat sobre si hi ha un excés d'hotels i una excessiva aglomeració d'allotjaments turístics en algunes zones de la ciutat.

De la mateixa manera, també ha estat i continua sent objecte de debat si el nombre de centres comercials, de benzineres o de farmàcies és suficient i si la localització d'aquests establiments és adequada per atendre les necessitats de la ciutat.

El debat, doncs, ha d'anar de la localització dels establiments a la ciutat a les polítiques públiques necessàries, adequades i proporcionades per aconseguir la distribució socialment desitjada dels establiments a la ciutat. I més enllà, ha d'anar a la discussió sobre què és una distribució desitjable dels establiments de prestació de serveis a la ciutat.

Per tal d'anar de la localització dels serveis que tenen llibertat d'establiment o localització a les polítiques públiques i, més enllà, a la definició d'una distribució territorial dels serveis desitjable, cal que revisem què diu la teoria econòmica i l'evidència empírica sobre com es localitzen els establiments en llibertat a fi de delimitar si cal i és adequat i proporcionat intervenir-hi, tant en el nombre com en la localització dels establiments de prestació pública indirecta de serveis com de prestació privada de serveis.

## 2. Teoria econòmica i regularitats empíriques

La bibliografia econòmica reconeix dues forces contraposades que condicionen les decisions de localització de les empreses dins d'un mateix espai geogràfic. D'una banda, les empreses tenen incentius a localitzar-se lluny dels seus competidors per no haver de competir en preus tan intensament. Com més distància, més flexibilitat per fixar preus diferents als que estan fixant els competidors. Aquesta possibilitat sorgeix del poder de mercat que dona a alguns establiments ser els únics oferents dins d'un radi determinat i que es coneix com a *market power effect*.

Quan això es produeix, el que veiem és que els supermercats són més cars en uns barris de la ciutat que en uns altres, que algunes estacions de servei en polígons industrials ofereixen preus substancialment més baixos que les estacions de servei a peu de les autopistes. Que algunes farmàcies en alguns punts d'alta demanda, com ara zones de pas o localitzacions molt convenientes a prop de centres de salut, ofereixen productes de preu lliure –alguns medicaments i altres productes de preu lliure, com ara homeopatia, complements alimentaris, parafarmàcia, etcètera– a preus més alts que els que observem en altres farmàcies.

D'altra banda, existeix l'incentiu contraposat de localitzar-se a prop dels competidors per "robar-los" els compradors i expandir les vendes pròpies a costa de les vendes dels establiments rivals.

En aquest sentit, com més a prop dels competidors, més probabilitat de “robar-los” clients. Aquesta força es coneix com a *business stealing effect*.

Ens trobem carrers comercials de la ciutat en què es concentra un gran nombre d'establiments, també trobem zones de la ciutat on hi ha una especialització en consultes mèdiques i d'altres professionals de la salut, també hi ha barris de la ciutat amb una oferta molt gran d'establiments educatius, etcètera. Es tracta de fenòmens d'aglomeració on podem trobar una oferta variada però concentrada en l'espai d'establiments.

Quan hi predomina el *market power effect*, els establiments tendeixen a diferenciar-se espacialment dels competidors, a allunyar-se dels seus rivals de forma natural dispersant-se en el territori. Si, en canvi, el *business stealing effect* és més fort, els establiments s'aglomeren uns al voltant dels altres en espais territorials delimitats en els quals es produeix una concentració de l'oferta mentre queden desateses altres zones territorials urbanes o interurbanes.

Els models teòrics no prediuen sempre un mateix resultat respecte de si els establiments que obren en un mercat es localitzaran a prop o lluny dels competidors. Tot i així, s'ha dedicat un gran esforç dins de la bibliografia econòmica a entendre i intentar modelar les decisions de localització de les empreses des de l'any 1929, quan es va publicar el primer article sobre el tema (Hotelling, 1929).

Tots aquests models teòrics mostren que els establiments segueixen a la demanda, s'acosten a la gent que està localitzada en el territori o s'acosten als nodes i fluxos de carrers i carreteres per on es mouen els seus clients. Ara bé, el grau d'acostament als nodes i fluxos dels desplaçaments i residència habitual dels clients depèn de les preferències dels clients, dels costos de desplaçament i del tipus de competència.

Hotelling (1929) i D'Aspremont i Thisse (1979) obtenen resultats oposats de mínima dispersió i màxima dispersió geogràfica respectivament en un joc amb dos establiments. Aquests resultats tan contrastats es deuen al fet que tant l'un com l'altre tenen supòsits de partida molt diferents pel que fa als costos de transport dels clients: mentre que Hotelling (1929) considera costos de transport lineals, D'Aspremont *et al.* (1979) introdueix costos de transport quadràtics.

En models més generals que examinen mercats on els establiments competeixen en preus i localització amb clients que

**“El debat rau en si el principi de lliure establiment i localització conduirà a una solució en què el nombre i la distribució dels establiments serà l'adequada”**

són heterogenis en les seves preferències, com el desenvolupat per Anderson *et al.* (1992), es prediu que l'aglomeració és més probable quan els preus són uniformes (iguals entre establiments), mentre que si els establiments fixen preus diferents uns dels altres, aleshores es tendeix cap a la dispersió geogràfica d'establiments.

Així, el grau de concentració o dispersió dels establiments depèn de les preferències dels consumidors i de la seva disposició a pagar per tenir establiments més lluny o més a prop dels seus llocs de pas habituals. Si els consumidors estan disposats a pagar per evitar-se els costos de desplaçament, hi haurà més preferència per la diferenciació en el territori, més diferenciació de preu entre els establiments que tenen poder de mercat al seu territori i els que no en tenen perquè hi ha més competidors propers i, en definitiva, hi haurà més dispersió de serveis en el territori.

Segons siguin els costos de desplaçament (lineals o quadràtics) i el seu import, tindrem també una força que aglomera els establiments (costos lineals que creixen de manera constant amb la distància) o bé que els dispersa (costos quadràtics, no lineals amb la distància).

El tipus de competència entre establiments també afecta el nombre i la localització dels competidors. Si els establiments ofereixen serveis molt similars uns dels altres i competeixen ferotgement en preus, intentaran separar-se els uns dels altres per mitigar la competència en preus i obtenir “poder de mercat” local. Si, en canvi, ofereixen serveis molt diferenciats de forma vertical (serveis d'alta gamma *versus* serveis de baixa qualitat) o de forma horitzontal (diverses varietats que atenen gustos i preferències dels diversos usuaris potencials), els establiments poden conviure junts sense haver de competir fortament en preus.

Finalment, si els preus estan regulats i són uniformes (iguals entre establiments), els rivals tendiran a aglomerar-se, ja que no competeixen en preus (no han de baixar preus si tenen rivals més propers) i s'acostaran per robar clients uns als altres.

La literatura empírica confirma aquests resultats teòrics. Hi ha estudis que troben que els establiments tendeixen a aglomerar-se, especialment amb preus regulats o homogenis. I també hi ha evidència empírica que mostra que la dispersió dels competidors en el territori, especialment quan els preus són competitiu i variats.

Entre els estudis que han trobat evidència d'aglomeració de competidors es poden mencionar les anàlisis de Borestein i Netz (1999) i de Salvanes *et. al* (2005) respecte als horaris de vol de les companyies aèries, per als Estats Units i Noruega, respectivament. Els primers van trobar que, amb preus regulats, les aerolínies tendeixen a posar el mateix horari de vol que els competidors. Els segons, que, competint en preus, les rutes amb dos competidors tenien horaris més propers de sortida de vols que aquelles rutes amb una sola empresa (monopolis). Tots dos recolzen la hipòtesi d'aglomeració espacial de competidors dins d'un mateix mercat. També s'ha trobat evidència d'aglomeració en estudis respecte a benzineres que tenen un mateix tipus de contracte (Pinske i Slade, 1998) i a botigues dins de centres comercials (Vitorino, 2012).

Per contra, els estudis de Netz i Taylor (2002) respecte a les benzineres a Los Angeles, de Seim (2006) sobre la indústria del vídeo i de Borrell i Fernández-Villadangos (2011) per a les farmàcies, van trobar diferenciació espacial entre competidors, en alguns casos, com ara a les farmàcies, fins i tot quan hi ha una regulació que fa uniformes els marges dels farmacèutics en la major part de les seves vendes (totes les vendes finançades públicament o pagades pels pacients directament d'aquells medicaments inclosos en el catàleg de la prestació pública).

Finalment, Elizalde (2013) ha trobat una relació inversa entre la diferenciació en dimensions múltiples: localització geogràfica i varietat de productes. En el cas del mercat espanyol de cinema, l'aglomeració geogràfica fa que els cinemes que estan propers els uns dels altres ofereixin una varietat més gran de pel·lícules, mentre que la dispersió geogràfica fa que els cinemes que estan més dispersos en una àrea territorial ofereixin menys diversitat de pel·lícules.

D'aquesta manera, es pot concloure que hi ha evidència tant d'aglomeració com de diferenciació entre competidors en els estudis que s'han fet dins de la bibliografia econòmica. El resultat depèn de diferents factors que condicionen l'oferta, la

*El grau de concentració o dispersió dels establiments depèn de les preferències dels consumidors i de la seva disposició a pagar per tenir establiments més lluny o més a prop*

demanda i l'estructura de mercat i, per tant, cal dur a terme una anàlisi detallada cas per cas per poder predir què passarà en un mercat determinat.

### 3. Col·lusió i aglomeració

Friedman i Thisse (1991) han mostrat que la concentració en el territori és l'única solució d'equilibri quan els propietaris dels establiments saben que, un cop hagin triat la seva localització òptima, s'incorporaran a un acord de preus o de repartiment de la demanda: un joc de col·lusió tàcita o explícita (càrtel).

Una localització pròxima als competidors permet fer una amenaça creïble als rivals que, si inicien una guerra de preus, el resultat serà nefast per a tots, ja que, en ser tan propers uns establiments, són gairebé perfectament substitutius dels altres. Els preus podrien convergir en una guerra de preus a cost marginal i, per tant, els establiments podrien arribar a tenir uns beneficis econòmics nuls, és a dir, uns beneficis comptables que només permeten obtenir un rendiment del capital invertit igual al cost del capital ajustat per una prima de risc de mercat.

Així, els propietaris dels establiments trien aglomerar-se només si saben que, després d'establir-se, no competiran en preus, tindran acords estables per mantenir artificialment i de comú acord tàcit o explícit els preus alts i uns beneficis conjunts elevats, superiors –tant els preus com els beneficis conjunts– als que resultarien de competir obertament per obtenir els màxims beneficis de forma individual.

Per al cas dels hotels, Hernández i Gan (2013) mostren empíricament que hi ha una relació causal entre concentració i col·lusió en preus: l'aglomeració en el territori facilita la col·lusió, els acords de preus entre hotels per al cas de Texas entre el 2003 i el 2005. L'aglomeració augmenta en un 10% la probabilitat que els hotels arribin a acords tàcits de preus, puguin augmentar preus i fer que aquests siguin menys diferenciats entre establiments rivals i més estables al llarg del temps.



A Bernardo, Borrell i Perdiguer (2015) mostrem que hi ha també una relació entre la monopolització per part d'una sola empresa o col·lusió perfecta (acord il·legal de preus) i el nombre d'establiments i el grau d'aglomeració o dispersió dels rivals en el territori sigui urbà o interurbà.

En el cas de la simulació d'un mercat d'estacions de recàrrega ràpida per a vehicles elèctrics amb dades reals de mobilitat a la ciutat de Barcelona, trobem que si una sola empresa monopolitza el mercat i tingués la propietat de totes les estacions de recàrrega, hi hauria un nombre més gran d'estacions de recàrrega en l'equilibri, però les estacions anirien entrant de forma més concentrada geogràficament una al costat de l'altra a prop de les vies d'alta capacitat on es concentra la demanda. Per contra, es dispersarien per la ciutat si les estacions fossin cadascuna d'un propietari diferent: la competència i rivalitat entre estacions de recàrrega les faria allunyar-se tant de les vies de gran capacitat com les unes de les altres.

El preu d'equilibri seria més gran en el monopoli o col·lusió perfecta, encara que els vehicles s'haurien de desplaçar menys per fer la recàrrega en trobar-se situades a prop de les vies d'alta capacitat. Malgrat menys costos de transport, els consumidors hi perdrien perquè haurien de pagar un elevat sobrepreu de monopoli o col·lusió perfecta. En la simulació d'un mercat de competència entre estacions de recàrrega cadascuna d'un propietari diferent, hi hauria menys estacions de recàrrega però anirien entrant en el mercat de forma més dispersa, i els seus preus serien més competitius. El resultat que obtenim amb preus lliures i no uniformes és que la competència porta a la dispersió dels establiments en la ciutat i evita l'aglomeració que veiem en el cas del monopoli o la col·lusió.

Igualment, si el preu hagués de ser uniforme (igual a totes les estacions de recàrrega), les estacions s'acostarien unes a les altres. La competència en preus, i la capacitat que hi hagi diferència de preus entre estacions, les dispersa al llarg i ample de la ciutat.

Així, doncs, aquests models teòrics, aquesta evidència empírica per al cas dels hotels i aquesta simulació del mercat d'estacions de recàrrega ràpida de vehicles elèctrics apunten tots cap a una mateixa conclusió: una política de competència que limiti la coordinació de preus tindria en el mitjà termini la capacitat de dispersar els establiments en el territori i es podrien evitar així aglomeracions indesitjades i perjudicials, pel que tenen de congestió a les ciutats, de sobrepreus per als clients i de menys activitat econòmica a la ciutat.

#### 4. El contrapès europeu

La Directiva de Serveis és la norma jurídica europea que estableix de manera més precisa i clara aquesta presumpció general favorable a les llibertats que consagren els tractats i els pressupòsits legals que permeten restringir aquestes llibertats. En l'article 9.1 estableix que: "Els Estats membres només poden supeditar l'accés a una activitat de serveis i el seu exercici a un règim d'autorització quan es reuneixin les condicions següents:

**a.** El règim d'autorització **no és discriminatori** per al prestador de què es tracta.

**b.** La **necessitat** d'un règim d'autorització està justificada per una raó imperiosa d'interès general.

**c.** L'objectiu perseguit no es pot aconseguir mitjançant una mesura **menys restrictiva**, en concret perquè un control a posteriori es produirà massa tard per ser realment eficaç.

El dret europeu, per tant, no estableix cap preferència a favor de la titularitat pública o privada d'un servei que és d'interès general. No hi ha restriccions al fet que els poders públics fixin el nombre i la localització dels serveis d'interès general no econòmics que presten directament o indirectament. El que estableix és una presumpció en contra de les restriccions del mercat interior i la competència i, per tant, de tota reserva de qualsevol activitat econòmica per part de l'Administració pública en general, o d'una empresa pública o privada en particular. Tampoc no hi ha restriccions per tal que els poders públics prestin serveis econòmics sempre que no facin una reserva de l'activitat econòmica a favor seu restringint l'entrada d'altres prestadors.

El dret europeu estableix una presumpció legal a favor de la llibertat de prestació dels serveis econòmics per múltiples operadors en règim de lliure competència, lliure nombre d'establiments i lliure localització. Qualsevol restricció d'aquest principi ha de ser justificada per un estricte test de necessitat, proporcionalitat i no-discriminació.

Només escapen d'aquest principi els anomenats serveis d'interès general no econòmics. La distinció entre serveis econòmics i no econòmics és, per tant, clau en aquesta qüestió.

Els serveis no econòmics són serveis tradicionalment prestats directament per les administracions públiques com ara la policia, la justícia, els règims obligatoris de seguretat social. Aquests serveis, quan no són prestats per operadors econòmics d'acord

amb les previsions legals de cada Estat membre, no se sotmeten a les normes dels tractats sobre mercat interior ni competència.

La distinció entre serveis econòmics i no econòmics no depèn del sector o de l'activitat de què es tracti, sinó de si cadascuna de les activitats són prestades en un règim comercial a canvi d'una remuneració o no. Algunes entitats poden simultàniament prestar serveis no econòmics en l'exercici d'un poder públic no sotmesos a les regles del mercat interior i de la competència, i serveis comercials que sí que estan sotmesos a les regles del mercat interior i de la competència.

Sovint, la delimitació del caràcter econòmic o no d'un servei depèn de la legislació de cada Estat membre, i de la interpretació que n'ha fet cas a cas el Tribunal de Justícia de la UE.

Per exemple, la dispensació de medicaments és un servei no econòmic a Espanya perquè la legislació espanyola ha reservat l'exercici d'aquesta activitat en tot el territori nacional a una professió regulada en un règim no comercial, els farmacèutics, malgrat que les oficines de farmàcia també presten activitats de distribució de caràcter comercial en competència amb altres operadors econòmics quan venen altres productes que no són medicaments.

En canvi, al Regne Unit només han reservat l'exercici d'aquesta activitat en el marc de la dispensació de medicaments receptats i finançats pel Servei Nacional de la Salut (NHS). Només aquesta activitat en el marc de l'NHS és un servei no econòmic. La dispensació de medicaments receptats i finançats a càrrec de la butxaca dels pacients o de les assegurances de salut és un servei econòmic, com ho és la resta de vendes que fan de productes que no són medicaments.

Algunes activitats, en canvi, són classificades com a serveis econòmics pel dret europeu, com en el cas les activitats de xarxa de dimensió comunitària (electricitat, gas, telecomunicacions i serveis postals), en el marc d'un règim de regulació específic, com també tenen una regulació específica els transports, la gestió de residus i l'aigua.

Cal tenir present que l'antic article 86.2 del Tractat de les Comunitats Europees (TCE), ara article 106.2 en el Tractat per al Funcionament de la Unió Europea (TFUE), també va sotmetre els serveis econòmics d'interès general a les normes del tractat: "Les empreses encarregades de la gestió de serveis d'interès econòmic

general o que tinguin caràcter de monopoli fiscal han de quedar sotmeses a les normes dels tractats, en especial a les normes sobre competència, en la mesura que l'aplicació d'aquestes normes no impedeixi, de fet o de dret, el compliment de la missió específica que s'ha encomanat. El desenvolupament dels intercanvis no ha de quedar afectat de manera que sigui contrari a l'interès de la Unió".

L'objectiu prioritari del dret europeu és la integració i imposa la presumpció general que la llibertat de moviment de persones, béns i capitals i la llibertat d'establiment afavoreixen l'interès de la Unió.

Només admet restriccions en els casos en què és necessària, adequada, proporcionada i no discriminatòria la imposició de restriccions a aquestes llibertats per acomplir missions específiques d'interès públic que els tractats reconeixen com a mereixedores de mesures excepcionals.

El dret europeu defineix, en el cas dels serveis econòmics, i en particular dels serveis econòmics d'interès general, els elements substantius dels béns jurídics que són objecte de protecció, tot definint els drets que s'han de protegir i les prohibicions que cal fer complir mitjançant un marc legal adient i l'acció dels poders públics, executiu i judicial dels Estats membres.

Per mandat del dret europeu, l'acció pública dels Estats membres per vetllar pel respecte dels drets i llibertats que estableix el TFUE s'ha canalitzat a través de normes preventives i sancions dissuasives en dos grans àmbits:

1. La regulació *ex ante* de les condicions per a un accés equitatiu i no discriminatori per part de tercers a les xarxes i infraestructures essencials dels operadors públics o privats dominants per a la prestació de serveis econòmics, i la sanció dels incompliments d'aquestes condicions d'accés.
2. La submissió de tots els operadors de serveis econòmics, i en particular els operadors de xarxes i infraestructures essencials, a les normes nacionals i de la UE de defensa de la competència relatives a la prohibició d'acords contraris a la competència (article 101 del TFUE) i d'abusos de posició de domini (article 102 del TFUE), i les sancions corresponents per les actuacions contràries a aquestes normes.

En conclusió, l'autonomia que tenien els poders públics dels Estats membres de definir un servei com a públic i reservar-lo a la

## *Una política de competència que limiti la coordinació de preus tindria a mitjà termini la capacitat de dispersar els establiments en el territori*

prestació en exclusiva per part d'un operador públic o privat s'ha vist severament restringida pel dret europeu. Sense aquesta exclusivitat, els poders públics no poden organitzar de manera completa en forma de planificació del nombre i d'ordenació de la localització els establiments de prestació de serveis en el territori.

I, a més, els mateixos ordenaments legals dels Estats membres han incorporat els principis europeus pels quals només es pot reservar al sector públic una activitat de prestació d'un servei sempre que compleixi les característiques de ser un servei no econòmic.

En el cas que un servei tingui característiques econòmiques, no més poden ser restringides les normes del mercat interior i la competència sempre que la restricció sigui necessària, adequada, proporcionada i no discriminatòria per acomplir una missió específica reconeguda com d'interès europeu pels tractats.

La prelació de les normes del mercat interior i de la competència que el dret europeu ha estès als drets dels Estats membres implica, per tant, una redefinició dels límits de com es poden assolir determinats interessos públics, interessos generals o béns comuns. El dret europeu ha sotmès la intervenció pública restrictiva de les llibertats d'establiment i de circulació a un sever judici de proporcionalitat i no-discriminació.

I són, en el dret europeu, els tractats els que limiten els casos en els quals es pot invocar una raó d'interès general, d'interès públic o relacionada amb el bé comú per restringir les normes del mercat interior i la competència.

Un bon exemple d'actualitat de com els poders públics s'inclinen naturalment per una via intervencionista restrictiva de la competència és la suspensió i inici d'un procés de reforma de la tramitació de projectes d'allotjaments turístics per part del Govern de Barcelona.

L'Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2015), acaba de recordar a l'Ajuntament de Barcelona a través d'un comunicat

que la suspensió cautelar d'un any en la tramitació de tota mena de plans urbanístics, projectes urbanístics, llicències, comunicats i autoritzacions sectorials d'allotjaments turístics a Barcelona pot comportar "problemes en termes de competència que podrien eventualment presentar-se, així com dubtes de naturalesa legal, atesa la seva possible consideració de *prova econòmica* de conformitat amb la referida Directiva de Serveis".

La suspensió pot estar paradoxalment tenint un efecte directe de reducció de la pressió competitiva que afronten els establiments turístics instal·lats en imposar una barrera a l'establiment de nous entrants.

I a més, tal com assenyala l'ACCO (2015), el comunicat del Govern municipal justifica l'elaboració d'un planejament urbanístic durant aquest any de suspensió perquè "la intervenció dels poders públics mitjançant limitacions a la lliure prestació de serveis esdevé imprescindible per assegurar aquest necessari equilibri, ja que aquest no s'assegura ni s'assoleix amb les regles del lliure mercat".

Aquesta justificació de la intervenció pública sembla contravenir la normativa europea, que assenyala explícitament que els poders públics no poden supeditar les autoritzacions d'establiments que presten activitats econòmiques a una prova econòmica que demostrï l'existència d'una necessitat o d'una demanda del mercat.

Les pulsions restrictives de la competència tenen un contrapès en el projecte de la integració europea que garanteix el lliure establiment i prestació de serveis econòmics, i exigeix que s'avalui si hi ha altres formes d'intervenció pública que siguin més adequades i proporcionades per tal d'assolir els objectius d'interès general que persegueixen.

### **5. Reflexions finals**

En conclusió, els poders públics tenen capacitat d'intervenir en la localització dels establiments de prestació de serveis a la ciutat, molt àmplia en el cas dels serveis de prestació pública directa o indirecta de serveis d'interès general no econòmics, i més limitada en el cas dels serveis econòmics comercials i no comercials.

Els poders públics reben demandes directes o indirectes per part dels seus electors i dels moviments socials perquè hi hagi una adequada distribució dels establiments de prestació de serveis al llarg i ample del territori de la seva jurisdicció: sigui un nucli de població, un municipi, una àrea sectorial, una comarca, una pro-

víncia o demarcació, en el conjunt d'una comunitat autònoma, en el conjunt d'un Estat.

Els models econòmics, l'evidència empírica i la simulació de mercat mostren que en moltes ocasions la planificació del nombre d'establiments i l'ordenació de la seva localització no supera el test de necessitat, idoneïtat i proporcionalitat per aconseguir una distribució socialment desitjada dels establiments a la ciutat.

Davant de la planificació del nombre d'establiments, l'ordenació de la localització d'aquests o la regulació dels preus que ofereixen, una política de foment d'una competència efectiva entre prestadors independents de serveis a la ciutat és la que millor assolix l'objectiu de dispersar l'activitat econòmica en la geografia urbana en la gran majoria dels casos.

És més, l'evidència d'aglomeració com la que apareix regularment en el debat públic dels hotels i allotjaments turístics, centres comercials, benzineres o farmàcies a la ciutat potser ens indica que ens trobem en casos en què caldria investigar si és la cartellització (en alguns casos, com el de les benzineres, investigada i sancionada per les autoritats de competència), la possible col·lusió explícita o tàcita de preus, la que està causant l'aglomeració. Si fos així, no calen moratòries i suspensions de llicències perquè no puguin entrar més competidors, sinó una política decidida de foment de la competència entre els establiments a fi que siguin ells mateixos els que es dispersin al llarg i ample del territori. ■

## Referències

**ACCO** (2015). *Nota sobre la suspensió de la tramitació de les llicències d'allotjaments turístics per part de l'Ajuntament de Barcelona*. Autoritat Catalana de la Competència. Generalitat de Catalunya.

**Anderson, S.; De Palma, A.; Thisse, J.-F.** (1992). *Discrete Choice Theory of Product Differentiation*. The MIT Press.

**Borenstein, S.; Netz, J.** (1999). "Why do all the flights leave at 8 a.m.? Competition and departure-time differentiation in airline markets". *International Journal of Industrial Organization*, núm. 17, p. 611-640.

**Bernardo, V.; Borrell, J. R.; Perdiguero, J.** (2015) "Fast Charging Stations: Simulating Entry and Location in a Game of Strategic Interaction". *IREA UB Working Paper*, 2015/13.

**Borrell, J.; Fernández-Villadangos, L.** (2011). "Clustering or scattering: the reasons underlying distance regulations between retail outlets". Preliminary draft, Research Group on Governments and Markets (GiM)- Departament de Política Econòmica, Institut d'Economia Aplicada (IREA), Universitat de Barcelona.

**D'Aspremont, C.; Gabszewicz, J. J.; Thisse, J.-F.** (1979). "On Hotelling's stability in competition". *Econometrica*, núm. 47 (5), p. 1145-1150.

**Elizalde, J.** (2013). "Competition in multiple characteristics: An empirical test of location equilibrium". *Regional Science and Urban Economics*, núm. 43, p. 938-50.

**Friedman, J. W.; Thisse, J.-F.** (1991). "Infinite Horizon Spatial Duopoly with Collusive Pricing and Noncollusive Location Choice", Université Catholique de Louvain, *CORE discussion paper*, 9104.

**Hernández, M. A.; Gan, L.** (2013). "Making Friends with your Neighbors? Agglomeration and Tacit Collusion in the Lodging Industry". *Review of Economics and Statistics*, 95 (3), 1002-1017.

**Hotelling, H.** (1929). "Stability in competition". *Economic Journal*, núm. 39, p. 41-57.

**Netz, J.; Taylor, B. A.** (2002). "Maximum or minimum differentiation? Location patterns of retail outlets". *The Review of Economics and Statistics*, núm. 84 (1), p. 162-175.

**Pinske, J.; Slade, M.** (1998). "Contracting in space". *Journal of Econometrics*, núm. 85 (1), p. 125-154.

**Salvanes, K.; Steen, F.; Sorgard, L.** (2005). "Hotelling in the air? Flight departures in Norway". *Regional Science and Urban Economics*, núm. 35, p. 193-213.

**Seim, K.** (2006). "An empirical model of firm entry with endogenous product type choices". *RAND Journal of Economics*, núm. 37 (3), p. 619-640.

**Vitorino, M. A.** (2012). "Empirical entry games with complementarities: An application to the shopping center industry". *Journal of Marketing Research*, núm. 49 (2), p. 175-191.



## LA EXTENSIÓN DE LA DESIGUALDAD. AUSTERIDAD Y ESTANCAMIENTO

**Carles Manera**

Los Libros de la Catarata, Madrid, 2015, 208 pàg.

**Ferran Navinés**  
Economista

Aquest llibre s'inscriu dins d'un programa de recerca molt concret iniciat pel professor Manera "sobre los problemas estructurales de la economía balear [...]". Una economía terciaria diversificada en los servicios que presta y muy conectada con los circuitos de los mercados internacionales [a través del turismo] [...]; de lo local se pasaba a lo global, y de aquí, de nuevo, a lo más próximo, en un verdadero círculo virtuoso que enlazaba lecturas, estadísticas y fuentes que anudaban la Historia Económica, la Economía Aplicada e, incluso, la Política Económica [...] desde 2006; se inauguró [una] nueva línea de investigación [...]: la que estudia las crisis económicas más recientes [...]. A esto debe añadirse otro elemento nada trivial: [...] la experiencia personal como gestor político y responsable de la economía y de la hacienda autonómica de Baleares, entre 2007 y 2011 [en un període marcat per la Gran Recessió] [...] [a partir de la qual s'obre un període de reflexió] [...] en la London School of Economics (LSE) como *Visiting Research* [per tal de treballar] [...] sobre la crisis [...]. Así se redactó *The Great Recession. A subversive View*, libro publicado por Sussex y la LSE en 2013. El

trabajo se adentraba en los factores desencadenantes de la crisis y apuntaba, junto a los más reconocidos –caos financiero, estallido de burbujas, desplome hipotecario–, otros que entonces no se tenían en tanta consideración, como los procesos de acumulación de capital –y su bloqueo– y las pérdidas de beneficios empresariales [...]. El presente libro prosigue el trabajo de *The Great Recession* [...]” (p. 11-13).

Els objectius de la recerca que ara comentem són els següents: aportar des d'una perspectiva crítica i heterodoxa una hipòtesi explicativa de la Gran Recessió; emfasitzar la importància de la Història Econòmica com a base instrumental a partir de la qual entendre què està succeint; articular un fil conductor que connecti peces clau com la globalització, la crisi mediambiental, l'aplicació de polítiques econòmiques en un context de depressió, i la caiguda de la taxa de guany i la seva relació amb la pèrdua de productivitat del capital i l'increment de la desigualtat social (p. 14-15).

El llibre s'ordena en cinc capítols. S'inicia amb l'emergència de la Xina i el reflux dels EUA i segueix amb l'emergència dels BRICS i la seva expansió cap a Àfrica. El tercer capítol se centra en l'anàlisi de l'*austericidi* a la UE. El quart analitza, a la llum de la Història Econòmica i del model japonès, les conseqüències nefastes de l'austeritat en dos sentits: la caiguda de la demanda agregada i l'escassetat inversora que pot portar a



una possibilitat real de deflació. Finalment, el cinquè capítol aborda el tema crucial de la caiguda de la taxa de guany a remolc de la pèrdua de la productivitat del capital com a detonant de la Gran Recessió, més que trobar la principal explicació en una crisi financera, de deute o monetària i, com a resultat d'això, apareix com una contratendència desplegada pel capital: l'augment de la desigualtat (p. 15-16).

En aquesta ressenya ens interessa aprofundir sobre dues línies argumentals que recull aquesta recerca a l'hora de llançar una hipòtesi explicativa de la Gran Recessió: la denúncia del *mainstream* com una ideologia que parteix d'un fals diagnòstic de la crisi i la reivindicació de l'Economia Política des de la branca que entronca amb la tradició marxista,<sup>1</sup> centrada en les variables explicatives sobre el comportament de la taxa de guany i les contratendències desplegades pel capital per contrarestar els seus efectes disruptius.

### Un fals diagnòstic de la crisi per part del 'mainstream'

En primer lloc, cal destacar com el *mainstream* ha fet una assignació malèvola –per ideològica– sobre el principal culpable de la crisi: el malbaratament de recursos per part del sector públic i el deute públic. Com molt bé s'indica, per tal de recuperar una perspectiva realista sobre la Gran Recessió, “los orígenes del problema están en el ámbito privado y, como señala Robert J. Shiller (2003), a partir de desencadenar una enorme burbuja de exuberancia irracional. Ése y no otro es el punto de partida de la catástrofe; no la economía pública” (p. 103).

En segon lloc, el *mainstream* ha llençat una creença falsa sobre l'*austeritat expansiva*: per sortir de la crisi cal primer “equilibrar las cuentas públicas, y después vendrá el crecimiento. Es decir, si se corrige el déficit todo se encaminará en una senda de recuperación” (p. 102). El que no es diu és que el maquillatge de la recuperació de les dades macroeconòmiques, en el cas d'Espanya per exemple, es continua fent apel·lant a un endeutament públic més alt, el qual ja assoleix el 100% del PIB, com a resultat que les polítiques d'austeritat han ampliat encara més el *gap* potencial de creixement, tal

---

**1** Vegeu la conferència de Josep Maria Vegara, *Quatre economistes que també han deixat rastre: Karl Marx, Michael Kalecky, Josep Schumpeter i Paul Sweezy*, organitzada per l'associació Post-Crash UPF, Barcelona, 5 de maig de 2015. En aquest treball també es fa referència a Joseph Steindl i Paul Baran.

com va defensat Olivier Blanchard (FMI) a la reunió convocada pel BCE al monestir portuguès de Penha Longa el passat mes de maig del 2015: “Cada recesión ha ido seguida de crecimientos más bajos que los del nivel precrisis”, de manera que “la política monetaria deberá centrarse en estabilizar el diferencial de producción (*output gap*) más que en la inflación”; per la qual cosa, en la mateixa reunió, Larry Summers ha defensat una política econòmica totalment contrària a la defensada per la religió monetària ortodoxa de matriu ordoliberal alemanya: “Occidente se enfrenta a una era de bajo crecimiento por las lesiones que ha dejado la crisis y por las razones más profundas, relacionadas con la demografía y la falta de inversión [...]. Hay que sacar el martillo keynesiano: gasto público, inversión en infraestructuras donde se pueda y política monetaria expansiva” (*El País*, 24 de maig de 2015, p. 48).

En la mateixa línia de Larry Summers, el professor Manera defensa que: “se debe pensar en varios elementos, a pesar del componente heterodoxo que los define. Uno: procesos efectivos de quitas de deuda [...]. Dos: bajada de tipos de interés hasta el 0% en la zona euro. Tres: mayor regulación en las actuaciones de la banca comercial por parte del BCE, con la finalidad de drenar créditos. Cuatro: subida salarial en Alemania, para [...] dinamizar la demanda interna teutona, lo cual impactaría positivamente en la economía de la eurozona. Cinco: programa potente de inversión pública que piense en dos datos cruciales: el mantenimiento del paro en la Europa del sur es inasumible; al tiempo que es insostenible el aumento de la desocupación de la población juvenil. Ambos factores alientan la desconfianza hacia el espacio europeo e incentivan la desafección y la ruptura del proyecto europeísta” (p. 111-112).

### El diagnòstic de la crisi basat en el comportament de la taxa de guany

Larry Summers ha llençat una pregunta pertinent: per què es dóna en les economies capitalistes desenvolupades una falta d'inversions que està alentint el creixement econòmic i la sortida de la crisi? Pregunta que ha estat un tema recurrent dins la bibliografia marxista americana –especialment en el cas de Joseph Steindl, autor de *Maturity and Stagnation in American Capitalism* (1952); de Paul Baran, autor de *The political Economy of Growth* (1957), i de Paul Baran i Paul M. Sweezy, autors de *Monopoly Capital* (1966)–, reflexió que ha continuat vigent dins la Union for Radical Political Economy fins a l'actualitat amb Bowles, Gintis, Marglin, Shaik, etcètera. Totes

*Cal destacar com el 'mainstream' ha fet una assignació malèvola –per ideològica– sobre el principal culpable de la crisi: el malbaratament de recursos per part del sector públic i el deute públic*

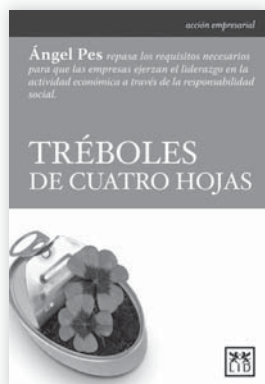
aquestes aproximacions lliguen l'anàlisi sobre l'estancament i el caràcter inestable del capitalisme al comportament a llarg termini de la taxa de guany (vegeu la nota 1).

Com ja s'ha dit abans, en el llibre que comentem, aquesta qüestió es planteja en el capítol cinquè, el qual és ««tributario parcialmente» de un trabajo que firmé con Ferran Navinés [...]» del que el doctor Navinés es principal inspirador i director" (p. 17).

La principal conclusió d'aquest darrer capítol és que: "El mantenimiento de  $r$  [que expresa la taxa de benefici calculada com la ràtio entre els excedents bruts d'explotació i l'estoc de capital] a partir de 1980 se debe al crecimiento de la participación de  $q$  [que representa la participació dels excedents bruts d'explotació sobre la renda nacional, la qual a la vegada està correlacionada amb l'evolució de la desigualtat], mientras que la  $nk$  [que expresa la productivitat del capital calculada com la ràtio entre la renda nacional i l'estoc de capital] notifica una tendencia a la baja que infiere una fase de rendimientos decrecientes del capital productivo, acentuada a partir de 1968. Desde ese año y hasta la actualidad, la  $r$  presenta una tendencia de caída, que a partir de 1980, se ha estabilizado en una horquilla que establecemos entre 1,5 y 2 como factor multiplicador para obtener la tasa de beneficios promedio de la Regulación Keynesiana" (p. 164-165). En altres paraules: la contratendència desplegada pel capital en la fase neoliberal per mantenir la taxa de benefici  $r$ , en no poder corregir la tendència decreixent de la productivitat del capital  $nk$ , ha consistit a reforçar l'explotació del factor treball i a augmentar la desigualtat de la distribució de la renda a través de l'augment progressiu de la participació dels excedents bruts d'explotació en la renda nacional  $q$ .

El llibre clou amb un epíleg amb el títol "A modo de conclusión: en busca del sentido común", on s'expliciten dues conclusions de caràcter general. La primera, en relació amb el

*mainstream*: "El paradigma neoclásico [...], en su prepotente versión neoliberal, está sirviendo poco para comprender lo que está pasando y, a su vez, para ofrecer vías plausibles de salida que mejoren la vida de las personas. La economía deberá entonces ser más humilde y aprender a escuchar otras disciplinas e integrarlas, de forma holística, en su cuerpo doctrinario". La segona consisteix a reivindicar una perspectiva històrica en l'anàlisi econòmica: "Si se observan las investigaciones más recientes en Historia Económica, citadas en este libro, desde el siglo XVIII tan sólo en el período 1950-1980 [que és el període de regulació keynesià de l'economia abans de l'hegemonia del neoliberalisme a partir del 1980] hemos asistido a una fase de mayor igualdad en las rentas, de una equidad más visible. ¿Son, estos años, una anomalía histórica? Los rasgos distintivos del Estado del bienestar son históricamente recientes. La población las ha asumido como estables, imperecederas. La Gran Recesión está demostrando que eso no va ser necesariamente así y que las fuerzas de la regresión van a utilizar todos los instrumentos disponibles – entre los que la ideología vuelve a ser determinante– para justificar su derribo y volver a un pasado relativamente cercano. De la respuesta ciudadana, política, social y electoral dependerá que esto no se cumpla" (p. 196-197). ■



## TRÉBOLES DE CUATRO HOJAS

Ángel Pes

LID Editorial, Colección Acción Empresarial, 2015, 160 pàg.

**Jacint Ros Hombravella**

Professor jubilat de Política Econòmica, UB

**Q**ue Ángel Pes, subdirector general de CaixaBank i director de Responsabilitat Social Corporativa i Reputació, creu en una responsabilitat social corporativa (RSC) de l'empresa ho acredita, a banda de la seva dedicació professional, la constància en les seves publicacions, sobretot, entre les més recents, *Emprendre con responsabilidad*, que ha escrit amb el filòsof Norbert Bilbeny.

Però, Pes, en l'obra que ens ocupa, desplega més l'argumentació. Hom diria que, d'una banda, hi ha donat més voltes i, d'altra, reacciona envers un cert desprestigi de l'empresa dins la crisi. De quina manera? En primer lloc, dóna més fonaments als seus criteris amb abundants cites de suport, a manera "d'erudició funcional" i, en segon lloc, deixa ben clares les condicions per assolir "les quatre fulles", el paradigma desitjat (per cert no tan escàs com en la diversitat botànica), a les quals ens referirem tot seguit, tot avançant que mai no es deixa la creació de valor com a condició necessària.

Així, doncs, defensa, amb vigor i convicció, el paper de l'empresa: sí, la recent crisi ha comportat, per a mi, una iconoclastia cap a l'empresa que costarà superar, i Pes s'hi afanya, especialment, posant èmfasi en la relativització del que podríem anomenar "interessos a curt termini dels accionistes", òp-

tica que ha pogut tenir prou a veure amb la crisi i que, a més, pot afectar els seus propis interessos a mitjà i llarg termini.

Per tot això, i per poder atendre el ventall d'objectius de responsabilitat social, cal, insisteix l'autor, l'autonomia de l'empresa respecte a grups d'interès (confesso que en aquest punt em perdo una mica...).

Una altra novetat respecte als tractaments anteriors és la irrupció del Pacte Mundial d'Empreses de Nacions Unides, que Pes coneix bé des de dins i que explica, assignant-li alta rellevància, sobretot en termes de futur. Convé aquí repassar els criteris pels quals, superant-los, una empresa arriba a la condició "de trèvol de quatre fulles":

- La creació de valor, condició necessària, però, és clar, en absolut suficient.
- La transparència i el compliment del marc legal.
- La sostenibilitat mediambiental (Nacions Unides).
- La satisfacció del client, que a la vegada (Ellsworth, p. 41) és favorable als interessos a llarg termini dels accionistes.
- Els vessants o vectors dels proveïdors i del personal (formació, fidelització).

En síntesi, la ja coneguda responsabilitat social corporativa, enriqueixida.

Com a casos per il·lustrar aquest esquema l'autor ha seleccionat Unilever, Repsol i CaixaBank. En aquest darrer cas en destaca l'Obra Social i, més en concret, el seu programa en microcrèdits amb un objectiu central, el de la inclusió financera (el fundador Moragas fa ja 110 anys n'estava allunyat?).

Per concloure, a la pàgina 40 fa una relació de diverses motivacions que poden conduir les persones a “fer-se empresari” i que vull compartir amb l'amic col·legiat. Així esmenta el fet de portar a terme una aspiració personal, la possibilitat de millorar les condicions de vida de l'entorn, guanyar diners (i?), la inquietud d'aplicar una idea innovadora, emular un altre empresari, el desig de sentir-se director de la seva pròpia vida i, també, autoocupar-se quan el mercat de treball depenent està difícil, seguir la tradició familiar o promocionar-se en l'escala social.

El ventall és prou ampli, però, com ho veu el lector? Responen en certa manera a la igualtat d'oportunitats (d'esdevenir empresari)? O alguna de les motivacions sembla, amb perdó, una mica “angelical”? ■

# REVISTA ECONÒMICA DE CATALUNYA

DIRECTOR  
Martí Parellada

SECRETARI CONSELL DE REDACCIÓ  
Antoni Garrido

CONSELL DE REDACCIÓ  
Oriol Amat  
Ezequiel Baró  
Jordi Caballé  
Montserrat Casanovas  
Antoni Castells  
Josep Maria Duran  
Anton Gasol  
Enric Genescà  
Francesc Granell  
Jordi Gual  
Guillem López Casanovas  
Andreu Morillas  
Valentí Pich  
Joaquín Trigo  
Joan Trullén

SECRETÀRIA  
Carme Cuartielles

COORDINACIÓ I SUPERVISIÓ LINGÜÍSTICA  
TRADUCCIÓ DEL CASTELLÀ  
Marta Guspí Saiz

DISSENY I PRODUCCIÓ EDITORIAL  
ZETACORP. Public@cions Corporatives  
(Grupo Zeta). Consell de Cent, 425.  
08009 Barcelona. Tel. 93 227 94 16

SUBSCRIPCIONS  
sgomez@coleccionomistes.cat

PROMOCIÓ  
mjardi@coleccionomistes.cat

DIPÒSIT LEGAL  
B. 8.160-1975  
ISSN 135-819 XX

# COMISSIÓ GESTORA DEL COL·LEGI D'ECONOMISTES DE CATALUNYA

DEGÀ  
Joan B. Casas Onteniente

VICEDEGÀ  
Alfred Albiol Paps

PRESIDENT TERRITORIAL DE BARCELONA  
Joan Ràfols Esteve

PRESIDENT TERRITORIAL DE GIRONA  
Esteve Gibert Utset

PRESIDENT TERRITORIAL DE LLEIDA  
Joan Turmo Montanuy

PRESIDENT TERRITORIAL DE TARRAGONA  
Pere Segarra Roca

SECRETÀRIA  
Montserrat Casanovas Ramon

INTERVENTOR  
Anton Gasol Magriña

TRESORER  
Eduard Soler Villadelprat

VOCALS  
Xavier Subirats Alcoberro  
Emilio Álvarez Prez-Bedia  
Manuel Cambarà Moreno  
Jordi Caballé Vilella  
José Ignacio Cornet Serra  
Xavier Segura Porta  
Joan Rojas Graell  
Josep Maria Riu Vila  
Modest Guinjoan Ferré  
Avelino Vázquez Parcero  
Jordi Albiol Plans  
Luís Jorge Mas Villellas  
Rodrigo Cabedo Gregori  
Cristina Clos Ribas  
Francesc Ferrer Costa  
Albert Jover Roig

CONSELLERS  
Esteve Sarroca Punsola  
Raimon Casanellas Bassols  
Carlos Puig de Travé  
Josep Lluís Sánchez Cristóbal  
Manuel Barrado Palmer

## NORMES PER A LA PUBLICACIÓ D'ORIGINALS

1. Els originals s'han d'enviar a l'adreça electrònica [rec@coleccionomistes.cat](mailto:rec@coleccionomistes.cat).
2. L'extensió dels treballs no pot superar les 6.000 paraules, incloent-hi quadres, gràfics, mapes, notes i referències bibliogràfiques.
3. Els articles, que han de ser originals inèdits, són sotmesos a avaluació per part d'especialistes qualificats.







# Col·legi d'Economistes de Catalunya

*Al servei dels professionals  
de l'economia i de l'empresa*

---

**Seu de Barcelona**

Pl. Gal·la Placídia, 32  
08006 Barcelona

---

**Seu de Girona**

C/ Joan Maragall, 44-46, ent. 3a  
17002 Girona

---

**Seu de Lleida**

C/ Pere Cabrera, 16, 1r G  
25001 Lleida

---

**Seu de Tarragona**

Rambla Nova, 58-60, 5è A  
43004 Tarragona

[www.coleconomistes.cat](http://www.coleconomistes.cat)

