

# TRIBUNA ABIERTA

## LA REGULACIÓN, SU CUANTÍA Y COSTE

JUAN ROSELL LASTORTRAS

*Presidente de Fomento del Trabajo Nacional*

La regulación es necesaria para la estabilidad y el progreso de las sociedades. Es una precondition para permitir que el mercado funcione eficientemente y cumpla su cometido de asignar los recursos con eficiencia productiva y en servicio de los intereses de los ciudadanos. Ambos configuran conjuntamente el sistema en que se apoya la civilización occidental y que ha permitido un aumento de la población y del nivel de vida sin precedentes en la historia de la humanidad.

La regulación, junto con los usos y costumbres y los organismos públicos que la escriben y proclaman, vigilan su cumplimiento y sancionan su incumplimiento, configuran el metamercado, esto es, el conjunto de «instituciones» que hacen que el comportamiento ajeno se limite a las cosas que en cada momento se pueden hacer o hay la obligación de hacer y se evite lo que está vedado. El respeto a esas «instituciones» da predictibilidad a la conducta humana, con el consiguiente ahorro de costes de transacción, es decir, de aquellos que deben aceptarse además del precio para hacer y exigir un pacto —incluyen la obtención de información, la supervisión de la conducta, la evaluación de resultados y la penalización de incumplimientos—.

Un metamercado en el que las costumbres permitan saber a qué atenerse respecto a los demás, las normas se respeten y se haga pagar por la transgre-

sión de modo que se desincentive es idóneo para favorecer la inversión y la división del trabajo, y con ambas atraer el emplazamiento de recursos y la creación de empleo. La obra del premio Nobel de economía Douglas C. North explica e ilustra históricamente que si los tres niveles están basados en los mismos principios y se refuerzan mutuamente, la sociedad respetará los derechos de cada uno y la propiedad estará bien asignada y utilizada. En este entorno, los costes de supervisión se minimizan y se genera confianza. Incluso en un entorno así se requiere supervisión y control, pero su coste será compatible con el impulso al crecimiento.

Entender la necesidad de las normas y la importancia de su cumplimiento está lejos de instar a que todo se regule. La normativa siempre tiene un coste y más allá de cierto punto ahoga la creatividad e impone cargas difíciles de soportar. El coste de las normas se inicia con los estudios previos acerca de qué y cómo se debe regular, escribir los textos legales, discutirlos, promulgarlos, supervisar el cumplimiento y arbitrar las penas para quienes incumplan o eludan sus obligaciones. Esta primera parte de coste obliga a las Administraciones y a las Agencias Públicas y recae sobre los contribuyentes, que deben pagar impuestos para sostener esa superestructura. En segundo lugar, los particulares y las empresas deben conocer las normas y pagar asesores, llevar registros, informar a las autoridades, recibir inspecciones, soportar tasas y aceptar riesgos de penalización por incumplimientos, errores y omisiones. Habitualmente, la forma de realizar actividades productivas se ve afectada por cambios legales, algo que desvaloriza inversiones hechas y comporta más costes de adecuación. En tercer lugar, los consumidores deben aceptar costes más elevados para atender a nuevas exigencias, con

el consiguiente riesgo de deterioro de la eficiencia productiva.

La cuantía de los costes impuestos por la regulación ha llevado a que algunos países hayan recurrido a aligerar las obligaciones administrativas impuestas a las empresas para, por esta vía, obtener una ventaja competitiva capaz de dar un mayor rendimiento a las inversiones. El objetivo complementario era, y sigue siendo, el aumento del atractivo para localizarlas donde se han tomado esas iniciativas. El óptimo de la regulación estaría en áreas con una normativa precisa, de fácil cumplimiento, que fuera idónea para la prevención de riesgos laborales y otros, al tiempo que se hiciera cumplir sin exigencias innecesarias. La prédica es fácil, pero su puesta en práctica no lo es tanto porque la regulación no siempre sirve al bien común, o no en el modo y medida que sería deseable para el logro del bien común y para la minimización de los costes de cumplimiento impuestos a la ciudadanía.

Las normas se pueden originar por la presión de grupos de interés que buscan privilegios a costa de otros. Un caso habitual es el de actividades que tratan de impedir la entrada de nuevos competidores que reten su posición de mercado. Con la alegación de protección para el consumidor se sugiere imponer requisitos que actúan como barreras de entrada. Otro origen es el de sectores de la propia Administración Pública que ven la oportunidad de obtener más poder y recursos a través de la emisión de normas y el control de su aplicación siempre que se producen accidentes o abusos. Otras veces son grupos con preferencias marcadas que tratan de frenar actividades que les son ingratas y un largo etcétera. Desde el ámbito político puede ser interesante hacerse eco de esas preferencias y ofrecer apoyo legal a causas que ofrezcan réditos en forma de adhesiones y votos.

La capacidad para obtener resultados deriva del número de beneficiarios y del de perjudicados por cada decisión. El número relevante no necesariamente es el mayor, sino el que permite una movilización más intensa. De hecho lo preferible es un grupo pequeño, bien posicionado y con un fuerte interés en conseguir algo o en evitarlo, que se enfrenta a un grupo amplio, difícil de organizar y que, aunque salga perjudicado, el daño se reparte entre tantas personas que no se justifica hacer una movilización al respecto para evitar el beneficio de otros. La escuela económica del *Public Choice*, con nombres como el de James Buchanan, Anthony Downs y otros es buen exponente de esa corriente de pensamiento.

## 1 • LA REGULACIÓN EN EUROPA Y EN ESPAÑA

La Unión Europea, y más en concreto la Europa de los 15, es un área caracterizada por la superposición de una elevada presión fiscal y una importante carga regulatoria. Reiteradamente se ha expuesto que esa combinación explica el diferencial negativo de crecimiento respecto a EE.UU. y, en consecuencia, se han propuesto iniciativas de simplificación, de las que la más reciente es *better regulation*, esponsorizada por el gobierno del Reino Unido y con buenos seguidores en Dinamarca y Bélgica que tienen un departamento con rango de Secretaría de Estado, así como en Irlanda. El 6 de diciembre de 1995 la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia dictó una resolución creando la «Comisión especial para la determinación, estudio y propuesta de solución de los problemas planteados por la aplicación del ordenamiento jurídico económico». Se esperaba su transformación en una Secretaría de Estado, pero después de escribir un interesante estudio fechado en junio de 1996, se quedó en Dirección General y luego pasó a Subdirección General.

En 2005 se ha producido un nuevo rebrote de esta preocupación. La causa es clara: la cuantía de normas, de las que da una idea el número aproximado de las en vigor que se apuntan en el cuadro n. 1, que informa del *stock* de regulación acumulada. Para los juristas esto es una obviedad, pero para quienes vivimos la cotidianeidad de la empresa nos parece un muro infranqueable sin la sabia guía y la ayuda de los expertos. Nos es más fácil partir del número de páginas del Boletín Oficial del Estado recogidas en el cuadro n. 2, que nos ilustra del flujo de rectificaciones y nuevas normas. El cuadro n. 3 ilustra acerca de la aportación de la Comisión

**CUADRO 1**  
Regulación aprobada y vigente en España

Desde 1/1/1862 hasta 1/1/2005	
Leyes Orgánicas y Ordinarias	9.927
Reales Decretos-Ley	
Leyes Forales	
Desde 1/1/1927 hasta 1/1/2004	
Decretos Legislativos	10.783
Decretos Legislativos (autonómicos)	152
<b>TOTAL</b>	<b>20.862</b>

FUENTE: Aranzadi

**CUADRO 2**  
**Número de páginas del Boletín Oficial del Estado y del Diario Oficial de Generalitat de Catalunya**

AÑO	B.O.E.	D.O.G.C.	TOTAL
1980	28.909	1.624	30.533
1981	30.647	1.892	32.539
1982	35.847	3.021	38.868
1983	35.052	3.366	38.418
1984	37.647	3.942	41.589
1985	40.920	3.990	44.910
1986	42.520	4.376	46.896
1987	38.424	4.783	43.207
1988	36.727	3.808	40.535
1989	40.516	5.048	45.564
1990	39.376	6.175	45.551
1991	42.102	6.991	49.093
1992	45.112	7.934	53.046
1993	58.106	8.972	67.078
1994	72.136	9.036	81.172
1995	77.444	9.752	87.196
1996	75.930	13.504	89.434
1997	61.610	13.128	74.738
1998	81.132	16.126	97.258
1999	82.413	16.694	99.107
2000	72.776	16.787	89.563
2001	78.328	20.178	98.506
2002*	57.492	23.279	80.771
2003*	58.272	26.039	84.311
2004*	54.547	27.311	81.858
2005*	56.149	44.067	100.216

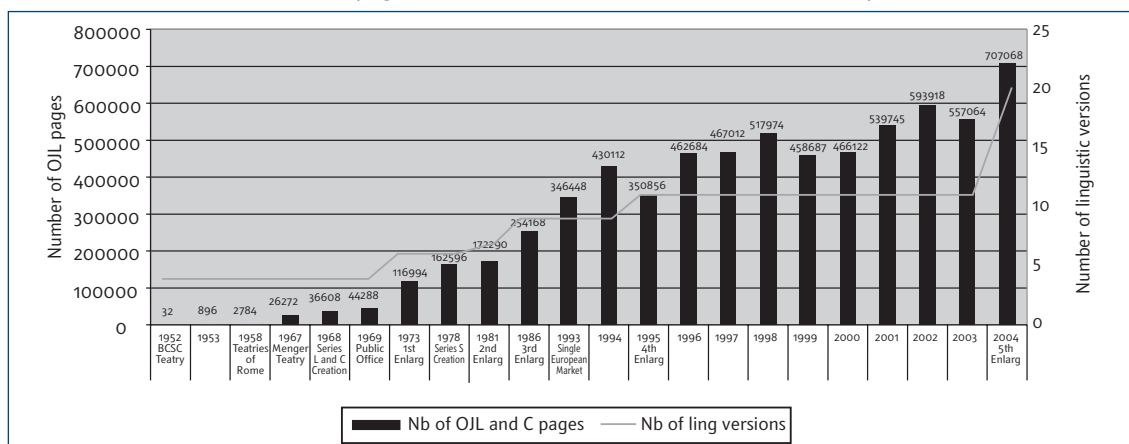
\* Sin suplementos (T. Constitucional, BOE catalán, valenciano y gallego)  
 FUENTE: B.O.E. y D.O.G.C.

Europea. Obviamente faltan normas de rango inferior, las normas de otras Comunidades Autónomas y las municipales.

Además de las comisiones para prevenir obligaciones innecesarias, para simplificar las peticiones, evitar solicitudes de información irrelevantes o que ya obra en poder del sector público, para derogar lo que se ha hecho redundante o superfluo, para evitar que se impongan obligaciones desconociendo el coste de cumplimiento y sobre quien recae, para impedir normas que tienen costes seguros sin que haya certeza de sus beneficios y, en definitiva, para coherencia con el aforismo de mejor poco y bueno, proyectos como el *better regulation* son bienvenidos para España y para la UE siempre que se tomen en serio y no se limiten a una mera demostración formal de interés.

La respuesta apropiada a las preguntas de quién, cuánto y cuándo se regula, sólo tiene pleno sentido cuando se inserta en una orientación precisa. El regulador tiene un gran poder y ha evidenciado inteligencia, conocimientos y habilidad para llegar a esa posición. No siempre esas cualidades van asociadas a la humildad y al reconocimiento de que el orden social, resultado de la acción de todos, pero no de una voluntad única, es consecuencia de la aplicación de un conocimiento disperso en millones de personas. Pretender sustituir a la sociedad con la inteligencia de una persona o grupo suele llevar a distorsiones costosísimas, de ahí la conveniencia de que quienes ostentan la responsabilidad de aportar nuevas piezas al ordenamiento jurídico deban intentar eliminar las trabas al ejercicio en libertad de ese

**CUADRO 3**  
**Número de páginas del Diario Oficial de las Comunidades Europeas**



FUENTE: Comisión Europea

conocimiento disperso. La vía es el impulso de la competencia, que es el bien común, la eliminación de barreras de entrada y la efectiva protección de derechos de los ciudadanos.

## 2 · LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA Y EN LA OCDE

La OCDE en su informe de abril 2005 titulado «*Product Market Regulation in OECD Countries 1998-2003*», Working Paper n. 419, 1, abril 2005, realizado por P. Conway, V. Janod y G. Nicoletti, aporta indicadores del grado de presión regulatoria en los países que integran

la organización. Para ello se recurre a 17 indicadores primarios que se combinan en proporciones variables para formar siete indicadores principales que reflejan la carga soportada en cada país.

En el cuadro n. 4 se recogen los indicadores de nivel inferior en la columna de la izquierda y en el resto se muestran los que conforman, por agregación ponderada también recogida, cada uno de los que entran en la composición de los indicadores principales. Partiendo de esa información se han generado los gráficos n. 1 a 5 que muestran la intensidad relativa de carga regulatoria en España y la UE y la media del conjunto de la OCDE.

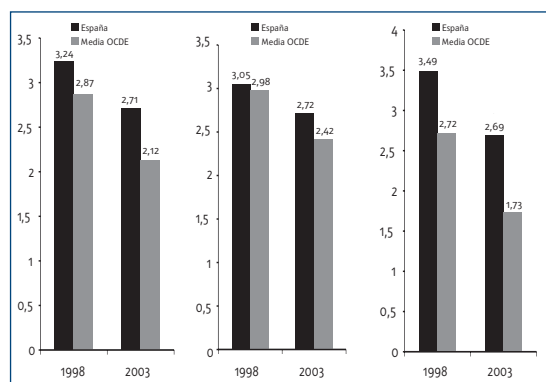
**CUADRO 4**  
Estructura de los Indicadores de regulación

Indicadores de nivel inferior	Indicadores principales						
	Regulación mercado productivo	Políticas orientadas a mercado interior	Control Estado	Barreras a la actividad empresarial	Barreras al comercio y a la inversión	Regulación económica	Regulación administrativa
Ámbito del sector público empresarial	0,056	0,088	0,179	-	-	0,147	-
Tamaño del sector público empresarial	0,053	0,083	0,169	-	-	0,095	-
Control directo sobre las empresas	0,092	0,143	0,291	-	-	0,210	-
Uso de regulación directiva y controladora	0,082	0,097	0,197	-	-	0,125	-
Controles de precios	0,052	0,081	0,164	-	-	0,138	-
Sistema de licencias y permisos	0,051	0,081	-	0,160	-	-	0,201
Comunicación y simplificación de reglas y procedimientos	0,044	0,070	-	0,138	-	-	0,187
Cargas administrativas para las empresas	0,052	0,083	-	0,163	-	-	0,211
Cargas administrativas para empresas unipersonales	0,047	0,075	-	0,147	-	-	0,193
Cargas administrativas específicas a nivel sectorial	0,049	0,079	-	0,156	-	-	0,208
Barreras legales	0,028	0,045	-	0,089	-	0,151	-
Excepciones a ley de defensa de competencia	0,047	0,075	-	0,148	-	0,133	-
Barreras a la propiedad	0,103	-	-	-	0,280	-	-
Procedimientos discriminatorios	0,076	-	-	-	0,205	-	-
Barreras regulatorias	0,110	-	-	-	0,298	-	-
Tarifas	0,080	-	-	-	0,217	-	-
<b>Total</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>

Fuente: Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, April 2005

FUENTE: Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, April 2005

**GRÁFICO 1**  
Indicadores Principales de regulación. España y OCDE



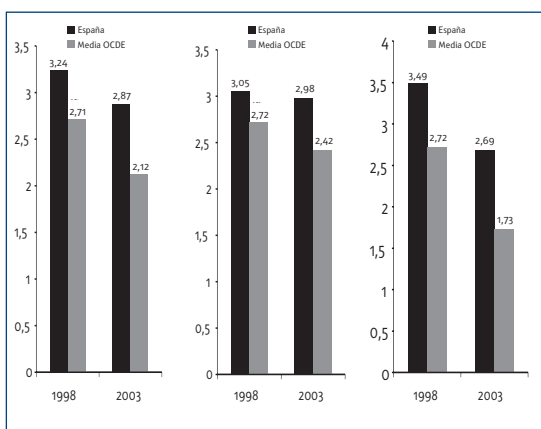
FUENTE: Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, April 2005

En el primero de los gráficos mencionados se ubican los indicadores principales de regulación para el primer y último año de la serie. En los tres componentes del gráfico y en los seis años recogidos las cifras correspondientes a España son mayores que las del conjunto de la organización. En la parte izquierda, que refleja la regulación del mercado productivo se aprecia un descenso de carga entre el primer y el último ejercicio que afectó a España y al grupo. Además, el descenso en España fue más pronunciado, con lo que el diferencial relativo de carga se redujo, de modo que el exceso de 12,02% pasó a 8,05%. Algo similar ocurre en el bloque central, Regulación Administrativa, donde la caída del diferencial va desde el 33,03% hasta el 19,51%. En cambio, en la parte de la derecha relativa a la regulación económica, el diferencial se incrementó desde el 4,55% hasta el 15,82%.

Para apreciar debidamente la importancia del diferencial conviene tener presente que cada operación mercantil se decide en base a la diferencia existente, de modo que un precio superior no implica una venta menor, sino la pérdida del pedido que se trata de obtener, con lo que puede decirse que en cada caso el resultado se presenta en términos de todo o nada y que una diferencia pequeña puede explicar el desenlace. Dicho en otras palabras, la mejora relativa no significa nada si el resultado sigue estando por debajo de la oferta alternativa o, metafóricamente, importa poco que aumente la altura de la columna que indica la calidad de la oferta si no iguala o supera el nivel de las alternativas; si no llega hasta el techo, da igual que se quede a medio metro o a un metro; la oferta no es sostenible.

En el gráfico n. 2 se atiende a la dimensión del control del Estado sobre la actividad productiva. De nuevo, en los tres enfoques y en los seis años mostrados, la carga soportada por España excedió a la media de la OCDE. También aquí la trayectoria indica una aliteración de la incidencia estatal en los tres bloques. En el grupo de la izquierda el diferencial de control descende menos en España de modo que de una carga inicial superior en un 12,89%, en 1998, se pasa a una de 27,8% en 2003. En el grupo central las diferencias son menores, pero la caída es menor en España y del 2,35% inicial se sube hasta el 12,4% final. En cuanto a la implicación estatal directa en operaciones empresariales se puede apreciar la misma pauta: descenso en España y en el conjunto, pero claro aumento del diferencial que pasa desde el 28,31% hasta el 55,4%.

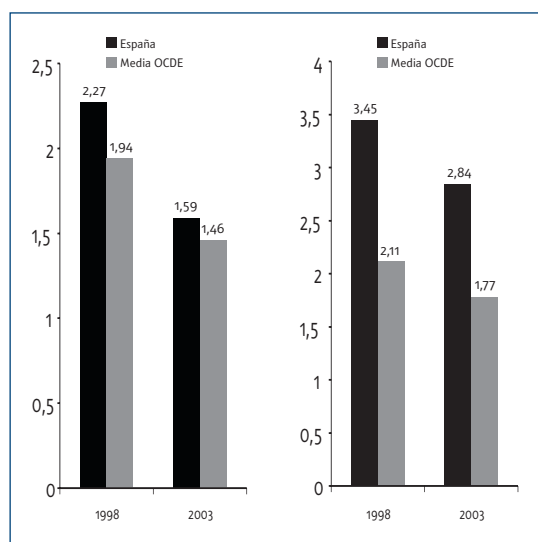
**GRÁFICO 2**  
Control del Estado. España y OCDE



FUENTE: *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, April 2005*

La altura de las barreras a la actividad de las empresas y de las cargas administrativas para poder iniciar la actividad de las empresas se presentan en el gráfico n. 3. De nuevo la situación en España es más gravosa que la media de los países de la OCDE y en los dos aspectos mostrados baja, con mayor intensidad en España de modo que la diferencia del 17% inicial para las barreras a la actividad empresarial se reduce al 8,9% y el diferencial de las cargas administrativas al inicio del negocio bajan del 63,5% inicial al 60,45% final. En el segundo caso, a pesar de la leve mejora relativa, el nivel superviviente de carga es significativamente más elevado, al punto que actúa como señal de alerta que indica la conveniencia de una actuación pública específica, urgente y profunda para lograr un doble objetivo, primero el de minimizar esa carga y, en segundo lugar, impedir que se reproduzca.

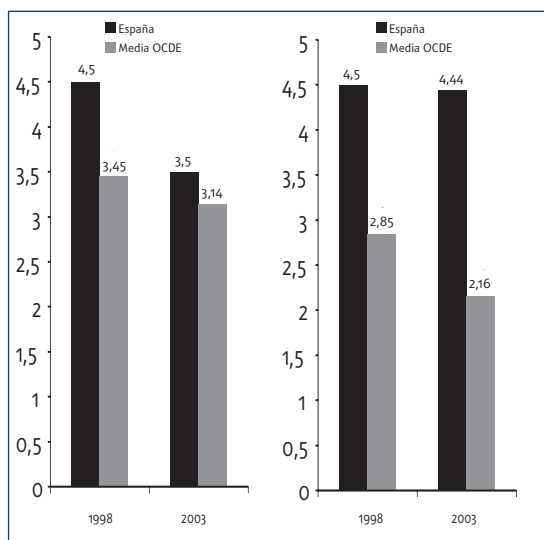
**GRÁFICO 3**  
Barreras a la actividad empresarial. España y OCDE



FUENTE: *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, April 2005*

La incidencia del control del estado, medido por el ámbito del sector público empresarial y por el uso de la regulación directiva y controladora se recoge en el gráfico n. 4, en el que se aprecia de nuevo la misma pauta de mayor densidad de control en España. En el lado izquierdo la carga relativa descende del 30,4% al 11,46%, pero en el de la derecha aumenta desde el 55,4% hasta el 105,55%. La conclusión del párrafo anterior es plenamente aplicable a este nuevo ámbito.

**GRÁFICO 4**  
Control del Estado: otros indicadores. España y OCDE

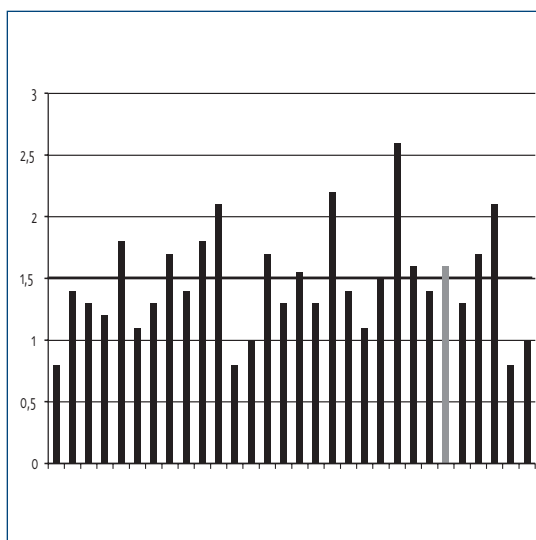


FUENTE: *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, April 2005*

Es probable que una visión más precisa resulte de la presentación sintética de todos los indicadores para cada uno de los países que forman la OCDE. En el gráfico n. 5 se muestra la situación de acuerdo con los datos de 2003. De los 30 países que aparecen en el gráfico están por encima de España nueve y de los antiguos miembros de la organización, tan sólo Francia e Italia muestran una situación que, en el aspecto medido, es peor que la española.

A modo de conclusión, un planteamiento regenerador debiera postular acciones como las emprendidas en el Reino Unido para simplificar las normas. Crear un cuerpo pequeño altamente cualificado, que domine el derecho, especialmente el administrativo, la economía, la realidad de la empresa y el conocimiento de las pautas de regulación. Ese grupo, preferentemente, debería proceder de las propias Administraciones Públicas, configurarse como una Secretaría de Estado dependiente de un Ministerio fuerte o de la propia Presidencia de Gobierno. Debería elaborar un plan de reforma en línea con el Informe de la Comisión para la Reforma

**GRÁFICO 5**  
Indicador de Regulación del Mercado Productivo



FUENTE: *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003, April 2005*

del Ordenamiento Jurídico Económico de 1995, que se dejó morir de inanición tras un buen comienzo. Convendría que participara del espíritu que llevó a los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia de hace una década. Su finalidad ha de ser en primer lugar preventiva, por lo que debería exigir y valorar los análisis coste-beneficio de toda nueva propuesta legislativa en cualquier ámbito y, además, tendría que sugerir las simplificaciones oportunas en normas en vigor, incluyendo la eliminación y la integración de las que proceda. Además, el Gobierno debería aportar información semestral sobre los avances realizados, las propuestas en curso y los temas en estudio. Cada Comunidad Autónoma haría bien en adoptar actitudes y medidas semejantes. Finalmente, debieran tomarse en consideración las sugerencias provenientes de los ciudadanos y de los funcionarios. En este último caso, sería interesante primar aquellas sugerencias de simplificación y eliminación de requisitos innecesarios o redundantes, sin mengua de las facultades de supervisión y control de las propias Administraciones Públicas.