

*Luis Gámir Casares**

LA TEORÍA DE LOS ORGANISMOS REGULADORES Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR

En un país con democracia y economía de mercado se vota según las reglas de «una persona, un voto» y «un euro gastado, un voto». Es coherente que la primera quede por encima, lo que justifica una cierta regulación. Pero en un país como España existe una hiperregulación y es necesario una desregulación selectiva. Una forma de hacerlo es a través de los órganos reguladores, que han tenido un rápido crecimiento. La teoría de los organismos reguladores aplicada al CSN a través de su Plan Estratégico nos lleva al principio de un objetivo único (la seguridad nuclear y radiológica) y, dependiendo de él, al subobjetivo credibilidad y a los objetivos instrumentales transparencia, eficacia, independencia y neutralidad.

Palabras clave: regulación, desregulación, Consejo de Seguridad Nuclear.

Clasificación JEL: L51, N40, R38.

1. Notas previas

1.1. Introducción

En el 2008, el Instituto de Estudios Económicos (IEE) encargó al autor de este artículo que dirigiera una investigación sobre *La teoría de los organismos reguladores y su aplicación a España*, con una introducción sobre la teoría de la regulación en general y las razones para una posible «desregulación».

Cuando ya estaba el proyecto relativamente avanzado, se produjo en el 2009 un nuevo encargo del IEE, en este caso con la colaboración de Bancaja, sobre *La investigación y la innovación en España*, con Pedro Durá como co-autor.

Se dio preferencia en el tiempo a este segundo trabajo de investigación que se terminó en el 2010

* Catedrático de Política Económica de la UCM y Técnico Comercial y Economista del Estado.

y dio lugar a un libro del mismo título que se presentó en febrero del 2011, lo que implicó aplazar hasta el 2012 la entrega del estudio sobre la regulación y los organismos reguladores.

Pero, mientras tanto, había surgido la oportunidad de utilizar lo que se había investigado sobre dicho tema con el Plan Estratégico (PE) del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) 2011-2016, cuya coordinación le fue encargada al autor de este artículo, en su condición de vicepresidente de dicho organismo.

Este Plan se escribió en la segunda parte del 2010. Se llevó a diversos Plenos del CSN entre diciembre de dicho año y finales de febrero del 2011 y cuando incorporando distintas enmiendas ya estaba prácticamente aprobado, el 11 de marzo de 2011, ocurre el gran accidente nuclear que ha tenido lugar en la central nuclear de Fukushima.

Esto llevó a aplazarlo hasta que se pudiera introducir lo básico sobre el impacto de este grave ▷

accidente en el propio PE. Finalmente, resultó aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo el 31 de mayo del 2011.

El «protagonismo» del Plan trata de la seguridad nuclear y radiológica, incluidas las políticas de seguridad derivadas de Fukushima. La mayoría de sus 100 párrafos se refieren a la seguridad nuclear, pero hay una parte importante que trata del sustantivo Consejo.

Esta parte es la que recoge y desarrolla ciertos enfoques que provienen de la teoría de los organismos reguladores. Lo ocurrido con la aprobación de la Ley de Economía Sostenible –y la filosofía que contiene sobre determinados organismos reguladores– y la actual tramitación en el Parlamento de una Proposición de Ley sobre el Refuerzo de la Independencia de los Organismos Reguladores muestran la oportunidad de esta parte del Plan.

1.2. Un paréntesis: la teoría de la regulación

En el trabajo de investigación mencionado para el IEE¹, la primera parte –o parte introductoria– trata del contenido del título de este epígrafe y ello arranca con la teoría del «doble voto», tema sobre el que trabajé mientras estudiaba en Oxford con uno de mis tutores: el después Premio Nobel James Mirrlees, y seguí profundizando después.

La razón teórica básica para «corregir» o «regular» los resultados del mercado consiste en argumentar que en una sociedad democrática de economía de mercado se «vota» dos veces la asignación de recursos: en el mercado a través de la regla de «un euro gastado, un voto» y en las urnas por el principio de «una persona, un voto».

Se estima que es el segundo sistema el que debe prevalecer y que el primero implica un voto ponderado según el gasto de cada persona.

Como es lógico, este enfoque tiene diversas complicaciones en las que no se puede entrar aquí.

¹ Este artículo, por sus características especiales, no necesita la «carga bibliográfica» que aparecerá en dicho trabajo.

Así, si los mercados están, en parte, globalizados y los poderes políticos no, se produce lo que técnicamente podríamos llamar una doble esquizofrenia: por la ponderación distinta del voto y por la diferencia en los contextos del voto en el mercado y en el voto político.

Una «facción» de esta problemática se ha puesto recientemente de moda con los mercados financieros relativamente globales y con ámbitos distintos a los contextos políticos «deciden los mercados, no los gobernantes electos», se critica ante los problemas de financiación de la deuda pública (aparte del «decide el poder político europeo por encima del nacional»). La temática es muy compleja e interesante. En el mencionado trabajo de investigación se la esboza. En este artículo solo se recuerda su existencia.

Dada la realidad del principio antes citado del doble voto, encontramos que en democracia la primera función de los defensores del liberalismo económico es convencer, en el grado mayor posible, de sus ideas a la sociedad, de forma que los dos tipos de votación se acerquen entre sí (el liberalismo político-económico no debe hacer *marketing* de demanda –ajustar sus programas, a lo que la sociedad piensa, lo que se puede conocer por ejemplo a través de las encuestas– sino *marketing* de oferta: convencer de su enfoque ideológico a la sociedad).

El intervencionismo macro de demanda tiene, como es sabido, un origen keynesiano (y en esta crisis hemos pasado de una fase más keynesiana a otra, la actual, con un enfoque mucho más neoclásico y de ortodoxia presupuestaria, enfoque que implica también una menor regulación y mayor protagonismo del mercado). Ahora bien, lo que se quiere destacar aquí es que el marco teórico de la intervención en la asignación micro de recursos se plantea con raíces pigouvianas.

Así, dicho marco teórico se desarrolla de forma especial en la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo pasado (hasta los *shocks* del petróleo), basándose en la teoría del *cost-benefit* y del precio sombra o *shadow price*. ▷

Se decía en dicha teoría que los precios de mercado podían recoger la mejor relación *cost-profit* (coste-beneficio privado), pero que no recogían otros costes o beneficios sociales que se incluían en los *shadow prices* de los que se derivaba el *cost-benefit* (coste-beneficio social). Esta teoría, desarrollada paradójicamente por economistas de corriente y formación neoclásica, se consideraba especialmente útil para el tratamiento de las externalidades que, de ser positivas, incrementarían el precio sombra por encima del de mercado y lo disminuirían en caso de resultar negativas.

La forma de igualar los precios del mercado a los precios sombra era a través del mecanismo impuesto-transferencia más que de regulaciones directas, porque se estimaba que el primer enfoque dejaba jugar más al mecanismo precio –aunque fueran precios distintos– que el segundo.

El diferencial entre precios de mercado y precios sombra recogería por lo pronto las externalidades en el sentido más amplio del término: desde el medio ambiente –y ahora el cambio climático–, hasta, por ejemplo, el nivel de I+D+i, si se estimaba que el cubierto por el mercado era menor del «deseable», según el Gobierno y el Parlamento elegidos por el sistema de una persona-un voto.

La otra gran razón para modificar el resultado del mercado se basa en el campo de la igualdad, la equidad o la igualdad de oportunidades, con todas las subpartes que conlleva.

En cierto grado, se puede aplicar a este rectificador el sistema de los precios sombra, si se da un valor superior a 1 al incremento de renta de determinados grupos y menor o igual a 1 al de otros.

En el trabajo para el IEE se analizarán otras causas de intervención entre ellas, el riesgo, etcétera y si son o no subsumibles en las dos anteriores.

A continuación, en dicho trabajo se estudian las razones para disminuir el intervencionismo público.

Se puede empezar por los costes de la intervención. Recordemos aquí muy brevemente algunos de ellos.

En primer lugar, el sistema de los precios sombra exigiría calcular con exactitud cada externali-

dad –o cada desigualdad que se busque disminuir– y los cambios en las mismas para el fino ajuste a través del tiempo del impuesto-transferencia. Por ello, en general, el intervencionismo crece por la vía de la regulación directa (o los impuestos-transferencias que no se modifican, además de que incluso en su origen no se haya medido la valoración exacta del precio sombra), aunque el coste de este sistema para la eficiencia del mercado sea muy superior.

En segundo lugar, de la intervención vía impuesto-transferencia o vía regulaciones directas se pasa al gasto público como instrumento para enfrentarse con externalidades, desigualdades, riesgos, etcétera. El gasto público –a modo de ejemplo– se extenderá a diferentes áreas: seguridad, infraestructuras, sanidad y educación, pensiones, ejército, recaudación de impuestos, política exterior, políticas sectoriales, economía general y economía exterior serían solo algunos ejemplos (aparte de determinadas externalidades –se ha mencionado ya el I+D+i y se volverá a esa problemática–, el terreno laboral –citamos los subsidios de desempleo, entre otros diversos casos–, ciertas formas de desigualdad, etcétera).

Recordemos el coste de la Administración en recaudar recursos y su maquinaria para utilizarlos: lo que en ocasiones se podría considerar como una gran externalidad que va en contra de la eficiencia económica y habría que realizar un análisis coste-beneficio entre lo que se consigue en los objetivos buscados y su coste: aunque el beneficio fuera mayor, lo que suele ser difícil de medir, habría en todo caso que disminuirlo por el coste, algo que no se suele hacer, lo que en general nos llevaría a reducir el grado de intervención.

Este trabajo no puede entrar en el análisis de todo el gasto público y de la forma de financiarlo. En todo caso se realizarán diversas consideraciones buscando que el sector público afecte en el menor grado posible a la eficiencia de los mercados: su tamaño máximo en un contexto de competencia globalizada, el tipo de impuestos que dañan menos a la competitividad y a los incentivos en mercados ▷

competitivos (a título de ejemplo se recordará que si una Administración utiliza un impuesto de sociedades más alto colocará a las empresas de ese país en peor situación competitiva, además de menos atractivas para la inversión extranjera), ciertas reducciones estructurales de impuestos como fórmula para avivar la economía, etcétera.

Mencionemos que, aunque en grado menor, el coste de la Administración también existe con el sistema de las regulaciones. Como se ha indicado serían necesarios organismos públicos que calculasen los precios sombra, sus cambios, el impuesto-transferencia a utilizar, su aplicación y vigilancia. También la regulación directa, además de su mayor coste en términos de imperfección de mercado en relación al mecanismo impuesto-transferencia, exige organismos que preparen la normativa, la aprueben y vigilen su cumplimiento.

Dentro de las políticas de desregulación se recordará entre otras medidas: a) la flexibilización en lo posible del mercado laboral; b) la liberalización de mercados de bienes y servicios, sobre todo, en sectores no abiertos a la competencia internacional y aún excesivamente regulados, etcétera. Ambas medidas, junto a la «ortodoxia» fiscal y a la negociación salarial más cercana a cada empresa y a la productividad pueden llevar a la «deflación competitiva», es decir, a que se rompa la tendencia a que nuestros precios suban más que en la eurozona, tendencia instalada desde que entramos en el euro y que nos vuelve no sólo menos competitivos en dicha área, sino en terceros países con los de esta zona. Ya no podemos devaluar –antiguo recurso ante esta problemática–, ni siquiera aplicar una política monetaria diferencial, sino que tenemos que utilizar las políticas fiscales, laborales y de la competencia).

Dentro de la política de gasto se mencionarán algunos puntos, entre ellos el desarrollo de infraestructuras, especialmente del transporte de mercancías para incrementar la competitividad (con fórmulas de financiación mixtas) y el análisis más detallado de la «causa» de la intervención. Por poner dos ejemplos, en la política de I+D, nuestro pro-

blema no está en el gasto público, en donde en los presupuestos somos el primer país del mundo en el ratio I+D pública/PIB, pero que tiene menor relación con la *i* (innovación) y la productividad empresarial, sino en la I+D de las empresas, donde en comparación estamos en una situación mucho peor, aunque con ella se consigue un efecto mucho mayor en la innovación aplicada. Por ello, antes de seguir aumentando el gasto público, se deberían reanalizar las desgravaciones fiscales al I+D empresarial. Este tema y las peculiaridades de nuestro mercado, muy intensivo en artículos publicados y muy poco intensivo en patentes y en innovación, se estudió con detalle en el libro antes mencionado sobre «La investigación y la innovación en España».

En la política de la vivienda, cuando nuestro problema era de demanda excesiva, resultaba lógico eliminar las desgravaciones fiscales a la compra, pero ahora que tenemos una carencia clara de demanda (dadas las expectativas en sus precios y en la economía en general, aparte de los problemas en los mercados financieros, etcétera) habría que plantearse su reimplantación, además de políticas de oferta en este sector y en general en la economía para incrementar su competitividad y su acercamiento al mercado.

A veces la política puede consistir en modificar el sistema de regulación o de financiación de determinadas prestaciones. Un ejemplo sería el siguiente.

La cuota empresarial de la Seguridad Social es un gravamen que penaliza la utilización del factor trabajo en el proceso productivo.

Su disminución y su sustitución por una elevación del IVA que recaude la cantidad necesaria que se transmita a su vez a la Seguridad Social, tiene efectos positivos sobre la utilización factorial relativa y sobre el comercio exterior.

Mientras las cuotas de la Seguridad Social discriminan contra el uso del factor trabajo, el IVA es neutro en la utilización de los factores productivos. Además, las cuotas disminuyen la competitividad exterior, dado que no se devuelven a las exportaciones ni gravan a las importaciones, lo contrario de lo que ocurre con el IVA. ▷

En resumen, sería una medida que ayudaría al empleo, a la competitividad empresarial y a la internacionalización de nuestra economía, objetivos muy positivos en la actual situación de nuestra crisis económica.

Se insiste en que los párrafos anteriores se han escrito exclusivamente a título de ejemplo. En el trabajo mencionado esta parte sería más extensa, pero sin ninguna pretensión de exhaustividad: se estudiará más la parte teórica relacionada con el doble voto, el *cost-benefit*, el *Public Choice* y la hiperregulación unida a la teoría del poder².

Pasemos a otro punto. En la obra se analizan con cierta extensión los «cuerpos teóricos» en los que se basa la desregulación. Aquí, de manera resumida, recordemos los dos siguientes:

En primer lugar, varios argumentos defendidos por el *Public Choice*, teoría que además nos será después muy útil a la hora de analizar las razones para crear organismos reguladores independientes en vez de órganos, como son las direcciones generales, etcétera, dependientes directamente de la Administración.

Resumiéndolo al máximo este enfoque en este artículo, el *Public-Choice* es parte de la doctrina que analiza «los fallos del sector público» (o del Gobierno) en vez de los «tradicionales» del mercado.

Si el empresario busca maximizar beneficios y el trabajador salarios, el político procurará maximizar votos. Para ello no utilizará sólo el margen discrecional que se le haya otorgado necesariamente para corregir al mercado por las razones antes mencionadas, sino que con esos pretextos, o sin ellos, buscará tomar medidas maximizadoras de votos.

El *Public-Choice* hay que hacerlo compatible con la diferencia entre *marketing* de oferta y *marketing* de demanda. Si en la lucha política, cada partido busca convencer a la sociedad de su ideología,

o de su programa, utilizaría sólo *marketing* de oferta, para argumentar su postura ideológica.

En la práctica, los partidos políticos realizan una combinación de *marketing* de oferta y de demanda. En parte buscan convencer de su programa y en parte lo adaptarán a lo que, a través de las encuestas, encuentran que el «mercado de votos» (o segmentos del mercado) desean, lo que incrementa la relación con lo que se acaba de argumentar.

Como ya se ha dicho, en el trabajo se desarrolla más ampliamente este planteamiento, pero aquí se recordarán solo dos de sus puntos, relacionados también con el *Public-Choice*.

El primero, según dicho enfoque, es el ciclo político. Dada la miopía del elector, el político procurará que la situación económica esté «lo mejor posible» antes de las elecciones, para tomar las medidas de ajuste después, lo que implica que, además del ciclo económico, o *bussines cycle* (ciclo de negocios), habrá un ciclo especial causado por el «ciclo electoral».

Por otra parte, el político procurará agrandar a grupos de votantes organizados y que impliquen «nichos» o segmentos de voto de alguna importancia con medidas favorables a ellos, aunque no vayan a favor del interés general, siempre que este coste quede diluido en el resto de los votantes (se puede aplicar aquí la teoría de las asimetrías en la información de los votantes, aparte del peso relativo para sus intereses y, por otra parte, el *marketing* de demanda de segmentos o nichos de mercado ya mencionado).

El trabajo se refiere de forma más general al coste del intervencionismo sobre la eficacia y competitividad de una economía concreta (en este caso la española).

Este coste es mayor dentro de la Unión Europea y en un contexto globalizado compitiendo con países que tengan menores costes de regulación o intervención.

Por ello, es muy importante analizar el coste de la intervención o regulación en eficacia y competitividad del mercado y, en todo caso, si realmente es necesario tomar medidas que se enfrenten a ▷

² En el libro sobre «La investigación y la innovación en España», antes citado, se analizan otras medidas para que resulte más competitiva la creación de empleo en diversos sectores e instrumentos para el desarrollo de actividades abiertas al exterior más basadas en la innovación y el capital humano en una economía que necesita internacionalizarse más.

las «imperfecciones del mercado», se deben diseñar de forma que afecten lo menos posible a la eficiencia.

Este apartado acabará destacando la importancia de utilizar el mercado como sistema básico de asignación de recursos, especialmente ante una crisis como la actual en la que hay que incrementar la competitividad de la economía.

Si combinamos lo que acabamos de decir con «la teoría del poder» la problemática se vuelve excepcionalmente compleja.

Sin entrar en toda la complejidad temática al respecto, un único apunte: en un país como España, la hiperregulación tiene muchas posibilidades de existir.

Hay por lo menos tres poderes sobre la misma realidad con límites no claramente definidos, el autonómico, el del Gobierno central español y el europeo (aparte del municipal).

La lucha por el poder tiene dos contextos claros. El primero la recaudación y el gasto fiscal relativo, con lo que ello puede implicar de competencia repetidas, extensión de funcionarios, etcétera. El segundo la regulación. Fijándonos en este artículo en el segundo, encontramos que «quien más regula, más poder tiene».

Ello puede llevar potencialmente a la hiperregulación competitiva, a la variedad de regulaciones, a la ruptura potencial de la unidad de mercado, a la carencia de confianza en la estabilidad regulatoria, a la disminución de la competitividad, etcétera³.

Es una problemática compleja e interesante, que, se insiste, en el citado trabajo de investigación se esboza y que aquí sólo se apunta su existencia:

En todo caso, si se decide superar una imperfección real del mercado, se puede utilizar: a) la vía precio, a través del impuesto-transferencia y del precio sombra, b) la vía de la regulación directa y c) se puede ofrecer directamente el bien o el servicio desde el gasto público.

³ El autor de este artículo es un firme defensor del Estado de las autonomías y del poder municipal. Ello no es óbice para que se plantee alguna de su potencial problemática.

Estos enfoques se pueden llevar a cabo desde la Administración Pública en sentido estricto y, cada vez más, desde la para-Administración (empresas públicas, organismos autónomos, fundaciones públicas y en este amplio campo habría que introducir los organismos reguladores independientes).

Por otra parte, en la realidad podemos encontrar sumados estos planteamientos.

Por ejemplo, la energía nuclear se produce en Francia por una empresa pública y además existe un potente organismo regulador público de la seguridad nuclear. En otros casos, la situación es más compleja: el regulador, o la regulación, actúa en un mercado en el que compiten empresas públicas y privadas, con el potencial sesgo del regulador a favor de las primeras, sobre todo si no es auténticamente independiente y la dependencia política de la empresa pública y del regulador acaba siendo la misma.

1.3. El crecimiento de los organismos reguladores

Existen muchas, pero de manera también extraordinariamente simplificada recordemos algunas de sus causas:

1. El cambio de enfoque de ciertas corrientes del pensamiento socialista que, de proponer la empresa pública (a lo Mitterand en los años ochenta del pasado siglo), pasan a aceptar la empresa privada, pero regulada, incluso con organismo regulador incluido.

2. Ante las privatizaciones de las últimas décadas hubo dos enfoques, el de privatización más desregulación y el de privatización regulada. En este segundo planteamiento se insistió, entre otras razones, cuando, tras la privatización, podía aparecer un sector de estructura oligopolista, y en este caso específico se encontró el pensamiento socialista con el liberal que también quería asegurar la competencia (hemos mencionado antes que la regulación puede implicar corregir parcialmente el resultado de la libertad de mercado desde el prin- ▷

cipio de igualdad –o sus derivaciones– o desde el de las externalidades, incluido el medio ambiente. Aquí encontramos un supuesto en que se corrige al mercado para que exista más competencia, es decir, para que funcione mejor el mercado).

También desde el enfoque liberal, el *Public Choice* dio origen a diversos argumentos a favor de organismos reguladores independientes.

El más simple y tradicional está en la política monetaria, y no solo por el *Public Choice*. De acuerdo con lo antes analizado, es argumentable que si el Gobierno maneja los tipos de interés, los podría bajar antes de las elecciones para crear mayor viveza económica y subirlos después.

El paso a un organismo regulador independiente en principio impedía, o al menos dificultaba, esta política. En Europa se ha ido más lejos. Al tener un único Regulador Europeo para 27 países no puede ajustarse a ningún ciclo electoral, y es más difícil que se creen ciclos económicos con efectos negativos en el crecimiento por motivaciones político-electorales.

3. En un sentido parecido se podría mencionar la fijación de tarifas (o de precios máximos) antes de que se haya conseguido la plena liberalización en un sector. Un organismo con poder y auténticamente independiente sería menos vulnerable al ciclo político.

4. La fuga, en lo posible –antes mencionada y aunque sea parcial– del derecho administrativo, con organismos autónomos, reguladores, empresas públicas, etcétera, es otra causa.

5. La mencionada multiplicidad de Administraciones, pudiendo existir reguladores europeos (pocos), españoles centrales y autonómicos (muchos), sería otro factor.

6) La polémica sobre la necesidad de más regulación financiera, sobre todo al principio de esta crisis económica.

La suma de estos dos últimos puntos puede dar lugar a fenómenos curiosos, y no sólo entre organismos reguladores. Por ejemplo, el intenso proceso privatizador que tuvo lugar entre 1993 al 2003, y especialmente entre 1995 y 1999, a nivel estatal,

fue unido a un amplio desarrollo de empresas públicas autonómicas y municipales.

Sin embargo, existen en la actualidad enfoques desde los que se plantea una limitación de estos organismos:

- Son caros y si luego, de hecho, no son independientes ¿no se debería pasar a fórmulas de menor gasto en un momento como el actual?

- La simplificación de las distintas Administraciones puede implicar la supresión de algunas entidades.

- Existe una cierta corriente que argumenta que las competencias de alguno de ellos, tal y como están ejercidas, pueden volver al ámbito del Gobierno.

Queda claro que estos planteamientos no afectan a entidades como el CSN, pero sí requieren la conveniencia de que dicho organismo refuerce sus principios, lo que nos lleva al siguiente epígrafe.

2. La teoría de los organismos reguladores y el CSN

Pasemos con ello al núcleo de este artículo, que se corresponde con su título, aunque las anteriores notas previas parecía que podían tener algún interés para «encontrar» la problemática existente.

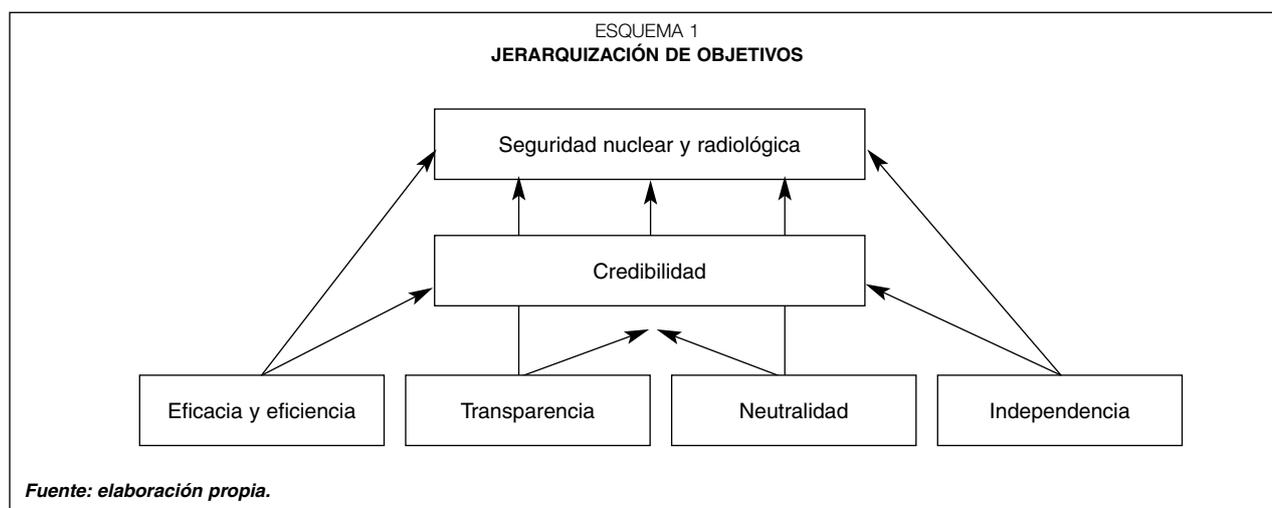
Engarcemos con el final del apartado 1.1. Los puntos más destacables del Plan Estratégico del CSN en su relación con la teoría de los organismos reguladores podrían ser las siguientes:

2.1. Instrumentos y mediciones

Se han considerado a los instrumentos y a los sistemas de medición como básicos del Plan, para que la declaración de los objetivos no fueran simples palabras bonitas.

2.2. Objetivo único

Se presenta como objetivo único la seguridad nuclear y radiológica. ▷



Se suele argumentar en la teoría de los organismos reguladores que estas entidades deben tener un objetivo único, entre otras razones, para disminuir su grado de discrecionalidad.

A menudo se pone como ejemplo de «objetivo único» al Banco Central Europeo. El CSN ha ido más lejos.

El SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales) tiene como objetivo primordial mantener la estabilidad de precios (y dice primordial, lo que implica que pueden existir otros objetivos).

De hecho, se añade: *sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios*, tales como un alto nivel de empleo y un crecimiento sostenible y no inflacionista.

Es decir, el SEBC tiene un objetivo primordial, pero apoyará además otros objetivos (empleo, crecimiento sostenible y no inflacionista), sin perjuicio del primero. Además, en su historia ha modificado lo que entiende por estabilidad de precios, de hecho elevando la tasa objetivo de inflación y no se entra aquí en la inmensa literatura, y en la polémica al respecto, sobre el posible *trade off* entre empleo e inflación.

En el caso del CSN, el enfoque es mucho más claro: existe un objetivo único (el antes mencionado) y los demás son subobjetivos u objetivos instrumentales.

2.3. Jerarquización de objetivos

Basándose en este objetivo único se produce la jerarquización de objetivos, representada en el Esquema 1, apoyada en la credibilidad como subobjetivo básico y en cuatro objetivos instrumentales: eficacia y eficiencia, transparencia, neutralidad e independencia.

2.4. Un subobjetivo básico: la credibilidad

La credibilidad es la palabra de moda: «credibilidad en las políticas económicas de los Gobiernos de la zona euro». En este Plan Estratégico aparece como «subobjetivo básico» y ello en un doble sentido:

Uno, la confianza de la sociedad en la solidez y eficacia del CSN para el cumplimiento del objetivo único antes citado. Este debe ser un elemento fundamental del Consejo, según el preámbulo de la Ley 33/2007 de 7 de noviembre sobre este organismo regulador. Se medirá, entre otras formas, a través de encuestas independientes acerca de lo que opina la sociedad al respecto.

Dos, la credibilidad de la coherencia temporal de las decisiones y de la adecuada estabilidad de su marco regulatorio. El instrumento cualitativo será la «Teoría de los Juegos», que analiza las interacciones entre agentes que toman decisiones buscando maximizar su utilidad, dependiente de ▷

los cursos de acción escogidos por el resto de los agentes.

La relación entre el organismo regulador, la sociedad y la empresa regulada es dinámica, en tanto en cuanto representa un juego repetido, en principio de forma indefinida, donde es básica la credibilidad en el organismo regulador basada en su comportamiento estable, predecible, independiente, transparente, neutral y eficaz como condición esencial en su proceso regulador.

Con esta aplicación se buscará que las reacciones estratégicas de los distintos agentes (empresas, Gobierno, grupos medioambientales, municipios con instalaciones nucleares y otros agentes de la sociedad que puedan influir en la seguridad nuclear y radiológica) sean positivas, ante lo que prevén que será la actuación estratégica del CSN. Si esta previsión lleva a la credibilidad de que dicho organismo regulador actúa de forma coherente y con consistencia temporal en sus decisiones y de acuerdo con los objetivos aprobados en este Plan Estratégico, las reacciones de dichos agentes ayudarán a fortalecer precisamente los mencionados objetivos.

2.5. Los objetivos instrumentales

Siguiendo el orden de jerarquización, se plantean cuatro objetivos instrumentales, objetivos sin duda por sí mismos, pero a la vez instrumentos del objetivo único y del subobjetivo básico mencionado.

Eficacia y eficiencia

Siendo de igual importancia que el resto de objetivos instrumentales en este Plan Estratégico, bajo el de eficacia y eficiencia se recoge la parte más sustancial de la actividad del Consejo, por lo que el desarrollo de sus instrumentos resulta de mayor extensión que para el resto de objetivos.

Así se analiza en el PE de forma muy amplia:

a) Los elementos claves para el mantenimiento de altos niveles de seguridad en las instalaciones nucleares españolas.

b) Los elementos claves para el mantenimiento de altos niveles en protección radiológica y del medio ambiente.

c) Las muy importantes repercusiones del grave accidente ocurrido en la central nuclear de Fukushima, en Japón. Este grave accidente marcará sin duda las actividades del CSN en los próximos años y llevará a incrementar de forma muy importante la seguridad en las centrales.

Transparencia

La transparencia es uno de los objetivos instrumentales básicos del CSN. Para enfrentarse con este problema hay que empezar por definirlo.

La transparencia se logra, en primer lugar, reduciendo el grado de asimetría de información entre las centrales y los muy diversos titulares de actividades relacionadas con la seguridad nuclear y radiológica y el CSN y en segundo lugar, entre el CSN y el resto de la sociedad.

El Plan establece un extenso listado de medidas al respecto. Destaquemos entre ellas las actividades desarrolladas por el Comité Asesor, como herramienta clave para mejorar la transparencia, según el mencionado preámbulo de la Ley 33/2007, de 7 de noviembre (este preámbulo, como «voluntad del legislador» y como una de las modificaciones básicas respecto a la anterior Ley 15/1980 de 22 de abril, es del máximo interés para el análisis de los objetivos del CSN).

La neutralidad

El CSN debe ser neutral respecto a la polémica política sobre el *mix* energético. Su única función es conseguir la máxima seguridad nuclear y radiológica en lo que el Gobierno y los Parlamentos decidan que se debe utilizar la energía nuclear.

La independencia

En opinión del autor de este artículo, si no existe independencia no se justifica la existencia de un organismo regulador. Así de claro. ▷

La independencia debe ejecutarse respecto a los regulados, sin duda, pero también respecto al Gobierno y otros grupos sociales.

El CSN goza de un grado de independencia mayor que bastantes otros organismos reguladores.

Los nombramientos de la Presidencia y consejeros ya se realizan por un sistema similar al propuesto por la Proposición de Ley sobre el «Reforzamiento de la Independencia de los Organismos Reguladores», presentada por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso el 18-IV-2011, aunque esta Proposición de Ley se refiera a los organismos reguladores previstos en la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, propuesta por el Gobierno y publicada en el BOE de 5 de marzo de 2011, por lo que no se incluye al CSN.

En el caso del CSN ya se requiere la intervención del Congreso con mayorías reforzadas, para los nombramientos, con la misma filosofía –se insiste– de la mencionada Proposición de Ley de 18-IV-2011 para otros Organismos Reguladores.

Uno de los problemas que la doctrina considera básico superar en el control de los organismos reguladores es el de la «doble agencia» en dicho control, es decir, un ministerio controla al organismo regulador y a su vez ese ministerio es controlado por el Parlamento. El CSN es, sin embargo, controlado directamente por el Congreso de los Diputados. Aunque se debe reforzar este punto, el CSN cae menos en la problemática de la doble agencia.

La independencia y la neutralidad tienen instrumentos comunes en este Plan Estratégico, entre ellos el Código Ético y el Código del Buen Gobierno.

Recientemente, tanto en la Ley de economía sostenible como en la Proposición de Ley antes mencionada, se plantean profundizaciones en la independencia, que no están recogidas en este Plan, que tiene que basarse, como ya se ha dicho, en su Ley 15/1980 de 22 de abril –modificada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre–.

En todo caso, el Plan Estratégico, precisamente en su última cláusula, dice que, durante su vigen-

cia, el CSN podrá proponer la reforma de su marco legal para incrementar su independencia respecto al Gobierno, reforzando su relación con el Parlamento, reduciendo aún más el problema mencionado de la doble agencia.

3. Resumen y conclusiones

En primer lugar, hay que destacar que la teoría de la regulación se puede basar en el doble voto que tiene lugar en una sociedad democrática con economía de mercado. Así, en la «soberanía política» se vota con el criterio de una persona un voto, mientras que la soberanía del consumidor se expresa con un euro gastado un voto. Este segundo voto está ponderado: con más capacidad de gasto ejercida se tienen más votos.

La regla «una persona, un voto» es coherente que quede por encima de la «un euro gastado, un voto» –si difieren–, lo que justifica una cierta regulación por los elegidos democráticamente.

Aparece en ocasiones una cierta contradicción entre libertad económica y ciertas formas de entender la igualdad, el cuidado del medio ambiente, otras externalidades, etcétera.

Sin embargo, si lo combinamos con la teoría del poder y el contexto concreto español, puede existir una tendencia a la hiperregulación (aparte del enfoque más liberal o más regulador de cada ideología política) por la estructura de «tres poderes» (europeo, nacional y autonómico) actuando sobre la misma realidad.

La lucha por el poder puede tener, como una de sus expresiones, el enfoque de quien más regula más poder tiene.

La tendencia a la hiperregulación puede deberse a otras causas. Hay muchas, pero recordemos aquí sólo dos puntos.

El primero es el ciclo político. Dada la miopía del elector, el político procurará que la situación económica esté lo mejor posible antes de las elecciones, para tomar las medidas de ajuste después, lo que implica que, además del ciclo económico ▷

–o *bussines cycle* (ciclo de los negocios)– habrá un ciclo especial causado por el ciclo electoral.

Por otra parte, el político procurará agradar a grupos de votantes organizados y que impliquen nichos o segmentos de voto de alguna importancia con medidas favorables a ellos, aunque no vayan a favor del interés general, siempre que este coste quede diluido en el resto de los votantes. Se puede aplicar aquí la teoría de las asimetrías en la información de los votantes, aparte del peso relativo para sus intereses y, por otra parte, el *marketing* de demanda de segmentos o nichos de mercado mencionado en el texto.

Todo ello nos llevará a la conveniencia –en la situación actual de la economía española– de una cierta desregulación, basada entre otras razones en:

1. El coste de la intervención.
2. La flexibilidad del mercado laboral, el incremento de la competencia sobre todo en bienes y servicios no comercializables internacionalmente, la mayor competitividad en mercados externos abiertos, la necesidad de internacionalizar la economía, la deflación competitiva, etcétera.
3. La modificación del sistema de regulación en la innovación, en el mercado de la vivienda, en el paso parcial de cuotas de la Seguridad Social al IVA, etcétera.
4. A nivel macro, el cambio desde un enfoque más keynesiano, al principio de la actual crisis, a otro más neoclásico y de ortodoxia presupuestaria, en la actualidad, acabará implicando menos intervención pública.

Aparte de ello, es de gran importancia cómo se regula. La regulación vía precios –la que menos impacta en general en la economía de mercado– se realiza por el sistema impuesto-transferencia, lo que exige, en teoría, un cálculo de los precios sombra basados en la diferencia entre el *cost-benefit* de la sociedad y el *cost-profit* privado o empresarial.

Después está, desde la regulación directa supervisada hasta la creación de un regulador en principio independiente que decide sobre casos concretos y emite normas. La regulación puede llegar a la prohibición, aparte de la decisión del sector públi-

co de producir directamente los bienes o servicios regulados (parte de la educación y de la sanidad, empresas públicas, etcétera).

En el artículo se analizan algunas de las causas del incremento e importancia de los organismos reguladores, en lo que coinciden distintos enfoques ideológicos. Se recuerdan también otros planteamientos más recientes en dirección contraria.

A continuación se entra en el núcleo del artículo: el Plan Estratégico (PE) del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y la teoría de los organismos reguladores.

En dicho PE se ha adoptado la filosofía del sistema de objetivo único, con el que se deben contrastar todas las políticas aplicadas, pero con un subobjetivo y cuatro objetivos instrumentales, todo lo cual disciplina y jerarquiza la actuación del CSN, con la claridad que se debe exigir a un organismo regulador con amplia discrecionalidad potencial.

Debajo de dicho objetivo único se establece el subobjetivo de credibilidad, en su doble aspecto de confianza de la sociedad en el CSN para conseguir el objetivo único antes mencionado, además de la coherencia temporal en sus decisiones y de la adecuada estabilidad de su marco regulatorio.

Se consideran como objetivos por sí mismos y a su vez como objetivos instrumentales, los siguientes:

- a) La eficacia y la eficiencia como objetivo instrumental básico para conseguir la seguridad nuclear y radiológica y para la credibilidad del CSN y, en definitiva, para la coherencia interna de todo el Plan.
- b) La transparencia, como objetivo instrumental para disminuir la «asimetría de la información» entre regulados y regulador y entre éste y la sociedad en general. El Comité Asesor es un instrumento de gran importancia al respecto, aunque el Plan establece un muy amplio listado de medidas para incrementar la transparencia del CSN.
- c) La neutralidad del CSN sobre la utilización de la energía nuclear en el *mix* energético.
- d) La independencia, sin la cual pierde su razón de ser un organismo regulador definido adecuadamente.

▷

El artículo último de este Plan Estratégico deja abierta la puerta para proponer modificaciones en el marco legal que lleven al CSN a profundizar en este objetivo (además de las decisiones que puede tomar al respecto que no necesitan cambios en dicho marco).

Como conclusión final cabría apuntar:

Existe en el doble voto en las urnas y en los mercados una justificación teórica de la regulación.

Sin embargo, en el caso concreto de nuestro país en la actualidad, sería positiva una política de

desregulación y de modificación de los esquemas regulatorios.

Dentro de las formas de regulación se analizan sobre todo los organismos reguladores, las razones de su crecimiento y algunas de las de su potencial freno en la actualidad.

Los organismos reguladores se justifican más en el grado en que asimilen ciertos principios de la teoría al respecto.

Ello nos ha llevado al núcleo del artículo: a la aplicación de dicha teoría al Plan Estratégico del Consejo de Seguridad Nuclear.