

Francisco Cabrillo Rodríguez\*

# UNIDAD DE MERCADO Y COMPETENCIA REGULATORIA

*La intervención en la economía de algunos Gobiernos autonómicos ha creado distorsiones y ha planteado problemas al mantenimiento de la unidad del mercado español. Este artículo analiza la regulación en las Comunidades Autónomas y defiende la competencia institucional y el principio del reconocimiento mutuo de regulaciones como las estrategias más eficientes para el desarrollo de una economía abierta y competitiva en nuestro país. Tras analizar la evolución histórica de la creación del mercado nacional en España, se compara ésta con la experiencia de Estados Unidos y se estudia la correlación que puede existir entre la descentralización de la regulación y el nivel de intensidad. Tomando como base la teoría de la elección pública, se discute el modelo de la «carrera hacia el fondo», que constituye el argumento más utilizado para criticar la existencia de competencia regulatoria, y se afirma que tal argumento solo puede mantenerse desde una visión ingenua del papel del Estado en la economía. Si el nivel de regulación es una respuesta a las presiones de los grupos de interés, existe una clara tendencia a un nivel excesivo de regulación, en beneficio de aquéllos y la competencia puede ser un instrumento útil para una regulación más eficiente. Concluye el artículo con la idea de que un modelo basado en la competencia regulatoria es una solución mejor para España que una recentralización de competencias en el Estado.*

**Palabras clave:** regulación, competencia, mercado único.

**Clasificación JEL:** H73, L51.

«As it is the power of exchanging that gives occasion to the division of labour, so the extent of this division must always be limited by the extent of that power, or, in other words, by the extent of the market»

Adam Smith

## 1. Introducción

El resultado del amplio proceso de descentralización que ha experimentado la economía española en las últimas décadas es complejo, pudiendo encontrarse en él tanto aspectos positivos como negativos. Entre éstos últimos pueden mencionarse el crecimiento del sector público autonómico y una mayor intervención de los Gobiernos

---

\* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.

autonómicos en la economía, que ha creado distorsiones innecesarias y ha llevado tanto a empresarios como a economistas a hablar de que existe en nuestro país un serio peligro de ruptura de la unidad de mercado. Para tratar de solucionar este problema, el Gobierno ha preparado un Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Como se indica en la exposición de motivos, el objetivo de esta norma no es la creación de un mercado único nacional, como ha sido el objetivo de la Unión Europea a lo largo de las últimas décadas, sino preservar un mercado que ya existía y que tenía más de un siglo de antigüedad cuando se inició el proceso de descentralización administrativa y fiscal en España.

No cabe duda de que nos encontramos ante una cuestión fundamental para el futuro de la economía española. Los economistas sabemos bien que un mercado abierto permite conseguir una mayor eficiencia y un nivel más elevado de bienestar. No cabe duda de que determinadas regulaciones autonómicas y diversas prácticas de estas administraciones se han planteado como objetivo segmentar el mercado en beneficio de determinados grupos de interés. La captura del regulador por el regulado no es un fenómeno desconocido en la administración autonómica española. Los grupos de interés pueden tratar de asegurarse el control de su mercado regional, excluyendo a competidores de otras zonas del país. Esto puede tener como resultado un juego no cooperativo en el que, buscando ventajas particulares, todos quedan perjudicados, ya que los mismos que excluyen a otras empresas de su territorio, son expulsados, a su vez, de otras regiones del país.

Los argumentos a favor de que un mercado alcance la mayor dimensión posible tienen su fundamento en uno de los principios más básicos de la teoría económica. La extensión del mercado está directamente correlacionada con el grado de división del trabajo que es posible desarrollar en una determinada economía. Dado que la división del trabajo es requisito fundamental para conseguir un mayor nivel de especialización, mercados más amplios permiten mayor especialización y, por tanto, mayor eficiencia y un nivel de vida más elevado para quienes residen en el país.

Dos son los tipos de factores que determinan la extensión de un mercado. El primero, las características de los productos y los costes de transacción en cada rama del comercio. El segundo, la regulación pública, que interfiere en los acuerdos potenciales de empresas y consumidores que, si no se limitara su capacidad de negociación, podrían llegar a pactos con resultados beneficiosos para ambas partes. Es éste el tema que, principalmente, preocupa hoy en la economía española.

## 2. La formación de un mercado nacional: dos experiencias comparadas

Un capítulo importante de la historia de casi todas las naciones es el proceso a través del cual sus economías han pasado de constituir mosaicos de pequeñas unidades de producción y consumo, con una relación comercial relativamente limitada entre ellas, a funcionar en el marco de mercados más amplios, cuya dimensión ha pasado a venir determinada por las fronteras nacionales y, en algunos casos, un área integrada por varios países. En este apartado se pasa a revista a algunas de las principales características de estos procesos en dos casos concretos, que resultan de interés para el tema que nos ocupa. El primer caso es el de la creación del mercado español a lo largo del Siglo XIX. El segundo, la integración de los Estados norteamericanos en un mercado único, en el que se da la circunstancia del mantenimiento de una estructura federal, cuyo conocimiento puede resultar ilustrativo para analizar el caso español.

La formación de un mercado nacional en España, como en el resto de los países de Europa occidental, tuvo lugar a lo largo del Siglo XIX en un proceso en el que se llevaron a cabo programas sistemáticos de reducción de costes de transacción y reformas legales dirigidas a la creación de un mercado nacional. Por una parte, se introdujeron mejoras sustanciales en los medios de transporte, desempeñando en este punto un papel fundamental la construcción de una red de ferrocarriles de carácter radial, con su centro en Madrid. Por dar sólo un dato indicativo del esfuerzo inversor realizado en la época, entre 1850 y 1870 se constru-

yeron en España más de 5.400 kilómetros de ferrocarriles, todas las regiones quedaron conectadas con el resto del país. Por otra, se produjeron cambios legales de gran relevancia que intentaron homogeneizar las normas reguladoras de la actividad económica en todo el país.

También tuvo lugar otro fenómeno interesante. Al mismo tiempo que se fortalecían en Europa los mercados internos surgió, en la mayor parte de los países, la idea de que existía un mercado exterior como una realidad diferente a la que había que aplicar normas específicas, marcando una clara distinción entre los de «dentro» y los de «fuera». En términos económicos no existe, ciertamente, una diferencia fundamental entre el comercio interregional y el internacional. Pero la larga polémica sobre el librecambio que tuvo lugar en España a lo largo de todo el Siglo XIX —de forma no muy diferente, por cierto, a lo ocurrido en otros países de la Europa continental y en los Estados Unidos de América— muestra cómo la idea dominante era conseguir un mercado interior sin trabas. Pero, tal vez con la única excepción de Gran Bretaña, triunfó la idea de que las ganancias que podrían obtenerse al ampliar la dimensión de los mercados suprimiendo los aranceles de aduanas, no compensaban los beneficios que la protección ofrecía a grupos económicos y sociales relevantes.

Si se analizan las reformas legales que tuvieron lugar en la España del Siglo XIX, puede comprobarse que el papel de instrumento unificador del mercado nacional fue asumido tanto por la regulación administrativa como por la codificación del derecho privado. Desde el Siglo XVIII en España se había venido aplicando un sistema, inspirado en el modelo francés, de creciente centralización administrativa; y en el siglo siguiente se realizaron reformas importantes siguiendo el ejemplo del modelo desarrollado en Francia por Napoleón. Se produjo así en España una división en provincias similar a la de los departamentos franceses en la que los gobernadores civiles, como la cabeza de la administración provincial, aplicaban las políticas del Gobierno de la nación. En el proceso de codificación hubo algunas resistencias importantes por parte de los defensores de las peculiaridades de la legislación civil de las regiones. Esto retrasó de forma significativa

la aprobación de un Código Civil, lo que no ocurrió hasta fechas tan tardías como 1889, tras varias décadas de intentos frustrados. Algunas ramas del derecho civil —como la regulación del régimen económico—matrimonial, el derecho de sucesiones o los arrendamientos agrarios— han mantenido determinadas peculiaridades regionales hasta nuestros días.

Pero, a efectos de la unificación del mercado, tuvo, sin duda, mayor importancia la codificación mercantil. Ésta se consiguió en un período de tiempo relativamente corto, ya que desde 1829 España disponía de un Código de Comercio de aplicación general en todo el país. Y, con base en este texto, se fueron promulgando a lo largo del siglo nuevas normas de carácter mercantil que contribuyeron a regular de manera uniforme las prácticas empresariales en España. El derecho de patentes, la introducción de la responsabilidad limitada en las sociedades mercantiles, las normas reguladoras de la bolsa y los mercados de valores, etcétera constituyeron así no sólo factores importantes para el desarrollo económico, sino también instrumentos para la creación del mercado nacional.

En el marco de este proceso de formación del mercado español se menciona con frecuencia la reforma fiscal de Mon y Santillán del año 1845. La reforma ha tenido una gran importancia en la historia de la hacienda española, ya que creó un sistema fiscal basado en impuestos de producto que duró prácticamente hasta la reforma de 1977. Antes de 1845 no solo la presión fiscal era diferente en las diversas regiones del país, también existían tributos específicos de regiones o ciudades. Y todo ello en el marco de un tratamiento muy poco equitativo para la mayoría de los contribuyentes y de insuficiencia de ingresos para la hacienda.

Pero, ¿hasta qué punto una reforma como ésta es realmente necesaria para la formación de un mercado unificado? Esta pregunta es fundamental y ha sido objeto de numerosos debates a lo largo de la historia económica de los dos últimos siglos. Y sigue constituyendo un tema controvertido en el marco de la Unión Europea, donde partidarios de una mayor armonización fiscal consideran que es un elemento importante para la consolidación del mercado

único y de la estructura misma de la Unión. La segunda parte de esta afirmación es cierta en el caso de que se piense que la Unión Europea es, ante todo, una entidad política (lo cual dista de ser una idea de aceptación general), pero la primera parte es errónea. El mercado único europeo no exige armonización fiscal. Las únicas diferencias a eliminar en temas tributarios deberían ser aquéllas que crearan distorsiones al libre movimiento de bienes, servicios y factores de producción; y para ello no es preciso, desde luego, armonizar los tipos de gravamen del IVA, del impuesto de sociedades o de la tributación de los rendimientos del ahorro. En este sentido, la reforma Mon-Santillán hizo mucho por consolidar un Estado español digno de tal nombre y contribuyó a la modernización del sistema fiscal y de la economía española en su conjunto, pero es discutible que fuera un elemento imprescindible para la formación de un mercado nacional.

El caso de la consolidación de un gran mercado interior en Estados Unidos en la segunda mitad del Siglo XIX y primeras décadas del XX, aunque parezca muy alejado de nosotros, tiene un gran interés para la España de nuestros días porque nos permite analizar cuáles deben ser los límites de competencia de los Estados en una organización federal y en qué campos debe el Gobierno nacional tener capacidad para regular la economía de manera uniforme. La evolución de la distribución de competencias ha seguido caminos inversos en España y en Estados Unidos. Pero en un momento como el actual en el que surgen en nuestro país serias amenazas a la unidad de mercado, no es ocioso analizar cómo se han resuelto estas cuestiones en un país con una experiencia federal —y democrática— mucho más larga y profunda que la nuestra.

En la historia económica norteamericana posterior a la guerra civil tuvo una importancia excepcional la aprobación de la Interstate Commerce Act y la creación de la Interstate Commerce Commission en el año 1887. De acuerdo con la tradición jurídica norteamericana, los poderes del Parlamento inglés habían pasado desde la Revolución a los nuevos Estados, con la única excepción de aquellas competencias que la Constitución atribuía al Gobierno federal. La interpretación de estas competencias

ha sido objeto, sin embargo, de un amplio debate. Algunas de las competencias atribuidas al Gobierno federal tienen como objetivo claro evitar distorsiones en el comercio entre Estados. Así la sección 9 de artículo 1 de la Constitución de Estados Unidos prohíbe establecer ningún impuesto o derecho sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado. Pero, sin duda, la norma más importante y que mayores implicaciones ha tenido en la vida económica y en la regulación pública ha sido la denominada «cláusula de comercio». Esta cláusula, que se encuentra en la sección 8 del mismo artículo 1 establece que el Congreso de Estados Unidos tendrá facultad para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias. La evolución legal de los dos últimos siglos muestra con claridad que el término «comercio» dista de tener un significado único y puede interpretarse de formas muy diversas.

Con anterioridad a las reformas de 1887 la cláusula no tuvo mucha aplicación. Pero desde la década de 1870 el Gobierno federal había intentado regular el tráfico ferroviario entre Estados. En 1886 en *Wabash, St. Louis and Pacific Railway v. Illinois* el Tribunal Supremo dictaminó que el Congreso tenía competencia para regular el sector ferroviario cuando el tráfico afectaba a varios Estados. Esta sentencia dio pie a la creación de la Interstate Commerce Commission, que pronto se convertiría en un poderoso instrumento de regulación en manos de la Administración federal.

Se plantean, por tanto, aquí dos cuestiones que afectan a la España de nuestros días. La primera, la distribución de competencias regulatorias entre los Estados y la Unión. La segunda, la utilización de una mayor capacidad de reglamentación por parte de la Administración central para incrementar el intervencionismo estatal en la economía. En el caso de la economía norteamericana ambos efectos se fueron produciendo de forma simultánea y llegaron a alcanzar su máxima expresión con la política del *New Deal* del presidente Roosevelt. De acuerdo con la cláusula antes comentada, solo las actividades de comercio podían ser reguladas por el Gobierno federal; y durante mucho tiempo fue doctrina legal que la actividad manufacturera era algo sustancialmente diferente de la actividad comer-

cial. Pero en los años treinta, ante las fuertes presiones del presidente Roosevelt, el Tribunal Supremo se vio forzado a cambiar su interpretación de la ley y a afirmar que, cuando las industrias se organizan a escala nacional y hacen del comercio interestatal una de sus actividades principales, no tiene sentido excluir al Congreso de Estados Unidos de la regulación de las manufacturas. Esto tuvo un doble efecto. Por una parte permitió que el Gobierno federal entrara a regular un campo fundamental del que hasta entonces había estado excluido: el de las relaciones laborales, y por otra, incrementó sustancialmente el grado de la regulación en los mercados de trabajo.

En la tradición norteamericana, por tanto, la centralización ha ido acompañada de un mayor intervencionismo estatal. Distinta ha sido, sin embargo, la evolución de la regulación en España. En nuestro país, muchas reformas legales realizadas en el Siglo XIX tuvieron como objetivo limitar la regulación en mercados que previamente habían estado muy intervenidos. Se promulgaron una serie de normas administrativas con el objeto de liberalizar la actividad económica e industrial. Disponemos de abundantes fuentes que indican que hubo numerosas quejas por parte de industriales con respecto a la actitud restrictiva de muchos ayuntamientos a la hora de autorizar su actividad; lo que llevó —por citar solo un ejemplo ilustrativo— a introducir en 1884 una nueva legislación nacional con el objetivo de facilitar el establecimiento de nuevas industrias.

La centralización de la regulación fue vista, por tanto, en España durante mucho tiempo como un instrumento para la liberalización de la actividad económica. La situación volvió a cambiar, sin embargo, cuando las regiones consiguieron competencias regulatorias importantes y empezaron a seguir estrategias divergentes. Se trata ya del denominado «Estado de las autonomías», que se analiza en el apartado siguiente.

### 3. El Estado de las autonomías

La asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas españolas en el campo de la econo-

mía ha sido muy rápida, especialmente en lo que se refiere al gasto público. Por otra parte, las autonomías han emprendido un camino peligroso en el que la Administración central parece que estaba ya de vuelta hace algún tiempo: la creación de un sector público empresarial, que ha llevado a hablar a algunos economistas de la reconstitución del INI en las Comunidades Autónomas.

Idea clave del análisis económico de la política es el abandono de lo que ha venido a denominarse la interpretación del gobernante como «déspota benevolente». En otras palabras, se afirma que los políticos, como el resto de la gente, tienen sus propias funciones de utilidad y persiguen sus propios objetivos. El más importante de éstos suele ser la permanencia en el poder, lo cual significa que el gobernante tendrá muy presente cuáles pueden ser los efectos de su actual política económica en su futuro político. Si aceptamos esta visión alternativa de la política, no es difícil darse cuenta de la relación que existe entre la actividad de los políticos y las estrategias de los grupos de interés. Políticos y *lobbies* pueden, en efecto, apoyarse mutuamente. Un gobernante prestará mayor o menor atención a un determinado grupo en función de qué es lo que éste puede aportarle —o en qué este grupo puede perjudicarlo— para su propio plan político.

Si las funciones de utilidad que maximizan los políticos son las mismas en cualquier esfera, las restricciones para conseguir los objetivos buscados pueden ser, sin embargo, distintas; y esto lleva necesariamente a comportamientos diferenciados. Por esto es preciso analizar si los sujetos estudiados —los políticos y las administraciones públicas en las comunidades autónomas españolas— se encuentran ante restricciones institucionales particulares que nos permitan explicar sus comportamientos específicos. Por ejemplo, es habitual escuchar en España que, en no pocas comunidades autónomas, sus políticos se alejan más que los gobernantes nacionales de los principios básicos de la ortodoxia económica y financiera. Si esto es así, y no hay razón para pensar que las preferencias puedan cambiar por el hecho de dirigir una Administración central o autonómica, tiene

que haber características específicas que expliquen las diferencias. Analizaremos, a continuación, algunas posibilidades.

Existen, ciertamente, argumentos que pueden explicar esa mayor tendencia a la regulación y a la intervención del sector público en la economía, que se encuentran en algunos Gobiernos autonómicos, tanto en lo que se refiere al tema de los gastos y los ingresos públicos como con el relacionado con la regulación. Si el gobernante es un agente racional, debe enfocar la primera de las cuestiones desde el punto de vista del político en el Gobierno que intenta continuar en el poder, debiendo analizar los costes y los beneficios electorales de cada una de sus decisiones.

En lo que se refiere a la regulación, hay varios argumentos que incitan al político autonómico a legislar en un gran número de cuestiones y a tratar de controlar sus economías en un grado aún mayor de lo que lo hace el poder central. Por un lado está la propia afirmación de su poder, en un sistema todavía relativamente joven. Muchos políticos parecen pensar que su comunidad tendría menos relevancia que la vecina si aceptara la regulación estatal en determinados campos, en vez de tener una normativa propia. En muchos casos la forma tiene así mayor relevancia que el fondo: se trata no tanto de buscar un objetivo distinto como de buscar el mismo objetivo pero con una ley autonómica.

En otros casos, sin embargo, la regulación es el resultado de objetivos específicos, dirigidos a apoyar los intereses de determinados grupos sociales y económicos. En este caso, la mayor proximidad del grupo de interés al poder que se da en las Comunidades Autónomas eleva el beneficio del político que legisla en su interés, ya que la identificación de la norma y sus beneficiarios es más clara; y, por otra parte —por la misma razón— hace aumentar los costes para el político que se resista a tales presiones. Por ejemplo, los pequeños comerciantes de ciertas regiones tienen mayor capacidad de influencia en su Gobierno autonómico que la que el conjunto de los pequeños comerciantes del país tienen en el Gobierno central.

Existe, sin embargo, un argumento que podría influir en el político autonómico para no ceder a este tipo de presiones. Se trata de la mejor información que el votante debería tener de su Gobierno regional en comparación con lo que sabe del Gobierno central, necesariamente más distante, entendido este término tanto en su sentido físico como en los mayores costes que supone al votante obtener la información pertinente de la política de un determinado Gobierno. Pero hay un factor importante que actúa en contra del votante —y a favor del político— en la cuestión de la información: algunos gobiernos regionales —con un elevado grado de intervencionismo, generalmente— mantienen un control elevado de los medios de comunicación de la región. No solo las televisiones autonómicas suelen depender directamente de los Gobiernos de las comunidades; el control de la prensa en algunas autonomías es claramente superior al que el Gobierno central puede tener sobre la prensa nacional, lo que explica el hecho aparentemente sorprendente de que, para informarse de determinadas noticias locales o regionales, los residentes en algunas comunidades autónomas han preferido buscar los datos en medios de comunicación fuera de la región.

En resumen, la observación de la realidad parece indicar que el factor proximidad es más relevante en lo que a la capacidad de influencia se refiere que en los límites que al poder del político supone una mejor información debida a una mayor proximidad. El comportamiento del político autonómico hacia una mayor regulación se ve, por tanto, reforzado por ello.

Pero hay que llamar también la atención sobre los aspectos positivos de la descentralización de la política económica, señalar que no todas las medidas particulares de las autonomías rompen la unidad del mercado. En la situación en la que nos encontramos actualmente en España, no estaría de más prestar atención a la forma en la que se han planteado estas cuestiones de competencia regulatoria en economías como la Norteamericana o la de la Unión Europea. Por citar solo un par de ejemplos. ¿Rompería la unidad de mercado el hecho de que una comunidad autónoma estableciera un salario

mínimo superior o inferior al de otra? ¿Rompe el mercado norteamericano el hecho de que el Estado de Delaware tenga un derecho de sociedades y unos tribunales mercantiles que hacen que muchas grandes empresas se acojan a estas instituciones? O, ¿es malo que muchas empresas alemanas se estén hoy domiciliando en Londres a causa de la mayor flexibilidad del derecho de sociedades inglés en comparación con el alemán? La coordinación mediante competencia puede, en resumen, ser más eficiente que la simple armonización de regulaciones.

#### 4. La competencia regulatoria

En una economía internacional con un grado de integración muy alto, en la que la regulación y el sector público desempeñan un papel fundamental, las instituciones han cobrado una gran relevancia no sólo en cuanto establecen las reglas de juego en las economías nacionales, sino también por haberse convertido en factores competitivos para atraer inversiones y actividad económica. No es sorprendente, además, que en áreas económicas —como la Unión Europea— en las que han desaparecido las barreras arancelarias y existe libre movilidad de factores de producción su relevancia sea aún mayor.

Una cuestión clave en una unión económica o en un país en el que un número importante de decisiones se adoptan de forma descentralizada es determinar el grado óptimo de coordinación de las instituciones de los países que la integran. Es importante señalar dos ideas a este respecto. La primera, que un mercado único exige la coordinación de algunas normas e instituciones, pero rara vez su total armonización. Y la segunda, que la competencia institucional es una forma de llegar a un nivel de coordinación que resulte más favorable para los agentes económicos implicados que una coordinación dirigida por los Gobiernos de los Estados miembros.

La posibilidad de que las naciones o las regiones compitan con sus normas de regulación encuentra, sin embargo, una fuerte oposición en el campo de la teoría de la política económica. Esto se plantea tanto en el ámbito mundial como en el ámbito de un grupo de Estados

con un alto nivel de integración —Unión Europea— o en un país con un nivel elevado de descentralización como Estados Unidos o España.

Para quienes están en contra de este fijo de competencia, su principal efecto negativo es la tendencia a la nivelación a la baja en los niveles de regulación en diversos sectores. Esta idea es, sin embargo, discutible, por las razones que ahora veremos. Supongamos un modelo de estrategias en el que dos Estados —o dos comunidades autónomas— tienen competencias para regular determinados aspectos de la actividad económica. Se presupone que:

- Las empresas y los agentes económicos, en general, pueden cambiar de circunscripción con bajos costes.
- No existe un organismo superior que fije pautas de comportamiento obligatorias o que garantice el cumplimiento de los acuerdos que puedan alcanzar las autoridades de las dos comunidades.

Si cada una de las administraciones tiene la opción de fijar niveles de regulación diferentes y se mantiene la condición de *ceteris paribus*, se producirá un desplazamiento parcial de factores de producción de la comunidad con nivel de regulación más alto a la de nivel de regulación más bajo. La conclusión que a menudo presenta la literatura, es que la competencia obligará a todas las comunidades a adoptar niveles de regulación más bajos; es decir, lo que suele conocerse como la «carrera hacia el fondo».

Pero ¿es realmente negativo que se reduzca el nivel de regulación? Este modelo parte de una idea estándar en la literatura, de acuerdo con la cual el Estado elige, *a priori*, un nivel de regulación óptimo que maximiza el bienestar social, al igualar el beneficio marginal social de la regulación con su coste marginal social.

De acuerdo con este modelo, cualquier reducción de la regulación por debajo de este nivel hará caer el bienestar social, ya que, para la sociedad, la reducción del beneficio será mayor que la del coste. Pero tal conclusión no se fundamenta en una base sólida, ya que parte de un postulado de muy escasa consistencia: la idea de que un Gobierno, a la hora de determinar el nivel de regulación, se situará siempre en el punto más conveniente para el

conjunto de la sociedad. Tal resultado exigiría, sin embargo, que se cumplieran al menos dos condiciones:

a) Que el Gobierno sea capaz de identificar dicho nivel óptimo.

b) Que, si tal cosa fuera posible, su objetivo sea fijar el nivel de regulación en dicho punto. En el lenguaje de teoría de la elección pública, esto exigiría que el gobernante tuviera como principal objetivo de su acción el bienestar social —cualquiera que sea la forma en la que se defina este término—.

Ambas condiciones plantean serias dudas con respecto a su cumplimiento. Pueden darse muchas razones —desde la búsqueda del propio interés del político en cuestión a la captura del regulador por parte de grupos concretos de operadores— por las cuales un Gobierno tiende a elevar el nivel de regulación en su estrategia de lograr el apoyo de grupos de interés. Si, de acuerdo con este tipo de estrategias, el gobernante regula un determinado sector más de lo que sería óptimo para las empresas y los consumidores, la competencia regulatoria tendría como efecto un incremento del bienestar social.

En resumen, el argumento básico en contra de la competencia regulatoria, a pesar de su aparente solidez, es difícilmente aceptable tan pronto como se pone en cuestión la idea del Gobierno como buscador del bien común que, antes de que entrara en juego la competencia, habría fijado un nivel de regulación óptimo desde el punto de vista social.

Este enfoque permite interpretar el problema que estamos estudiando en términos de un modelo de competencia imperfecta. La idea es que, ante la posibilidad de enfrentarse a una competencia con otras agencias regulatorias, muchos Gobiernos preferirían llegar a acuerdos entre ellos con el objetivo de mantener el nivel de regulación previamente fijado, sin el riesgo de que las empresas se desplacen a otras circunscripciones. Y —visto el tema desde otro ángulo— el no desplazamiento de factores, empresas o personas físicas podría interpretarse como una prueba de la falta de competencia entre diferentes administraciones.

Stigler definía una situación de «colusión perfecta» como aquella en la que ningún comprador cambia voluntariamente de proveedor. Si se aplica esta idea a la polí-

tica regulatoria, cabe definir la «colusión perfecta entre Estados» como aquella situación en la que ningún operador económico tiene incentivos para cambiar su residencia por la reglamentación administrativa que afecta a su actividad.

Como en todo oligopolio pueden existir, sin embargo, problemas importantes en relación con la estabilidad de los acuerdos, ya que quienes forman parte del grupo pueden encontrar incentivos para incumplir el pacto. Son varios los métodos que permiten llegar a una solución cooperativa entre las administraciones; el más importante de los cuales es, sin duda, la existencia de una autoridad que pueda obligar a las haciendas implicadas a llegar a un acuerdo contenga capacidad para sancionar su incumplimiento.

Es importante señalar que, en temas como éste, alcanzar el resultado buscado por las Administraciones Públicas no significa que tal resultado sea el mejor para la actividad económica o para el crecimiento de la región. Una solución acordada entre los Gobiernos no implica, por tanto, necesariamente un beneficio para las empresas; como una solución cooperativa entre empresas que pactan sus precios es negativa para los consumidores. De acuerdo con el modelo antes presentado, esta coincidencia de intereses solo se produciría si el nivel previo de regulación fuera igual o inferior al óptimo. Si no fuera así, se plantearía un problema de relación principal/agente, ya que las administraciones tratarían de lograr un objetivo de mayor regulación que no tendría por qué maximizar el bienestar de la población.

## 5. Algunas conclusiones

La cuestión clave para la unidad de mercado no es, por tanto, que las regulaciones en Madrid, Andalucía o Cataluña sean diferentes, sino el hecho de que se dé a los agentes económicos libertad de elegir entre modelos institucionales alternativos. El problema de la unidad de mercado surge cuando los Gobiernos intentan impedir la competencia, no cuando diseñan instituciones que fomenten la actividad económica en un marco de libre movilidad de los agentes económicos.

Desgraciadamente las políticas contrarias a la competencia son bastante frecuentes en determinadas administraciones autonómicas. Podemos en efecto, encontrar numerosas normas que fijan estándares diferentes para productos de consumo en las distintas Comunidades Autónomas; leyes que exigen el etiquetado en la lengua regional; o sistemas de compras públicas que exigen, en la práctica, que las empresas suministradoras se localicen en el territorio de la comunidad autónoma correspondiente.

El Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado elaborado por el Gobierno parte de una idea acertada, ya que afirma que la mayor parte de las barreras y obstáculos a la unidad de mercado se eliminan adoptando criterios de buena regulación económica. Es decir, el problema no radica en quién es el regulador en cada caso concreto, sino en el hecho de que la regulación sea o no competitiva. En el texto, la coordinación de regulaciones se basa en el principio del reconocimiento mutuo, ya que se establece que cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional, sin que quepa, en principio, exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes. Se trata, por tanto, de aplicar el mismo principio en el que se ha basado la creación del mercado único en la Unión Europea, al menos desde la firma del Acta Única de 1986.

El principio de reconocimiento mutuo ha demostrado, en efecto, ser el más eficiente para evitar procedimientos interminables —y muy poco eficientes— de armonización de normas regulatorias. Aun así, es muy probable que los esfuerzos del Gobierno encuentren una fuerte oposición por las dos razones antes apuntadas, que explican la regulación regional: la defensa de la competencia del Gobierno regional para regular de forma independiente, y los intentos de conservar una herramienta que

puede resultar útil al Gobierno de la comunidad autónoma a la hora de negociar con determinados grupos de interés regionales. Dada esta previsible resistencia es muy importante la disposición final primera del Anteproyecto, en la que, entre otras cosas, se establece la posibilidad de que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia soliciten la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, la cual se producirá en forma automática, evitando así estrategias dilatorias por parte del regulador regional.

La solución que se ha planteado por parte de algunos economistas, consistente en reforzar una regulación centralizada, parece una estrategia poco viable en la actualidad, dada la estructura del Estado español y la fuerza de los grupos de interés regionales. Más razonable parece permitir que las Comunidades Autónomas compitan entre sí y que se fijen normas —al estilo de algunas vigentes en la Unión Europea— que impidan las regulaciones que creen distorsiones a la competencia. De hecho, no es política-ficción pensar que, si la nueva norma del Gobierno no llegara a convertirse en ley, la aplicación de la legislación europea acabaría siendo, en algunos casos, la única fórmula posible para defender los derechos de las empresas y consumidores en determinadas Comunidades Autónomas españolas. Y esta conclusión resulta bastante preocupante.

### Referencias bibliográficas

- [1] CABRILLO, F. (2008): «El marco institucional», en *España Siglo XXI. La Economía* (VALVERDE, J. y SERRANO, J. M., eds.) Madrid: Biblioteca Nueva, 2007, pp. 569-600.
- [2] SIEGAN, B. (1980): «Economic Liberties and the Constitution». Chicago: University of Chicago, Press.
- [3] STIGLER, G. (1964/1968): «A Theory of Oligopoly». En *The Organization of Industry*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 39-63.
- [4] TEATHER, R. (2005): *The Benefits of Tax Competition*. London: Institute of Economic Affairs.

Nueva colección



# AMPLIAR LOS MERCADOS EXTERIORES



La obra es una guía para cualquier empresa y profesional que desee participar en los proyectos financiados por los organismos multilaterales de desarrollo (OMD).

Se detallan los mecanismos para la identificación de oportunidades, los sistemas de contratación para las diferentes vertientes (proyectos de asistencia técnica, suministros u obras) y la estrategia para acceder con éxito a este mercado especializado.

Con esta publicación se inicia la colección Manuales ICEX-CECO fruto de la colaboración editorial entre el Instituto Español de Comercio Exterior y el Centro de Estudios Económicos y Comerciales.

624 páginas  
Formato: 210 x 250 mm  
PVP: 32 € (IVA incluido)  
ISBN: 978-84-7811-721-5

*Encuentre nuevas oportunidades en las instituciones multilaterales*

Puede adquirir la obra en las principales librerías y en el ICEX.

**Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)**  
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID - tel.: 91 349 1888  
c.e.: [libreria@icex.es](mailto:libreria@icex.es) - [www.icex.es/publicacionesicex-libreria](http://www.icex.es/publicacionesicex-libreria)



*El mundo es tu mercado*