

Francisco Cabrillo Rodríguez*

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. UN ANÁLISIS COMPARADO

Este artículo presenta algunas ideas sobre la economía española a partir de datos relevantes de su marco institucional. Los resultados obtenidos tanto de la observación de la regulación y la jurisprudencia como del análisis de diversos índices internacionales, confirman la idea de que España tiene problemas en el diseño de sus instituciones, y muestran que la posición del país en dichos índices se deterioró como consecuencia de la última crisis económica. El trabajo revisa, además, la teoría de los orígenes legales y señala que, pese a su difusión y gran popularidad en los últimos años, las explicaciones de esta teoría no son especialmente útiles para explicar la situación de España.

Palabras clave: instituciones, índices, orígenes legales, regulación.

Clasificación JEL: K2, L51, O12.

1. Leyes, instituciones y economía

Brennan y Buchanan, en su libro *La razón de las normas*, afirman que los economistas tenemos un cierto «analfabetismo constitucional» en cuanto no somos capaces de entender y valorar las reglas que determinan la adopción de decisiones relevantes en el campo legal, político o socioeconómico. Y señalan que un economista debe estudiar y conocer dichas reglas, porque dejar fuera de su análisis las restricciones institucionales en las que se desenvuelven las actividades de producción y consumo es tan reprochable como pasar por alto las limitaciones de las capacidades de los agentes económicos

o ignorar las restricciones básicas que se derivan de la escasez¹.

No cabe duda de que el análisis de las instituciones se ha convertido en uno de los temas más relevantes de la ciencia económica contemporánea, que ha cambiado de forma significativa su visión del papel que desempeña en sus modelos el marco institucional. Durante mucho tiempo fue de casi general aceptación la idea de que la misión fundamental de la política económica de un Gobierno es la gestión de las grandes magnitudes macroeconómicas. Hoy, sin embargo, las cosas han cambiado sustancialmente y nuestra forma de entender la política económica, siendo por una parte innovadora, por otra enlaza con la forma que tenían de entender la economía los clásicos,

* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.

¹ BRENNAN y BUCHANAN (1987), p.55.

para quienes unas leyes e instituciones eficientes y una buena administración de justicia constituían el elemento básico del progreso de toda sociedad.

Pero ¿en qué consisten esas instituciones que promueven el crecimiento económico y, por tanto, también el bienestar de la gente? Básicamente, se trata de diseñar un modelo que garantice la competencia entre los agentes económicos en el marco de una economía abierta al sector exterior, en la que los países puedan especializarse de acuerdo con sus ventajas respectivas y cuenten con un sector público que regule las actividades económicas de manera eficiente, que no incurra en gastos que no pueda pagar sin crear distorsiones serias al sector privado y —muy relevante, aunque a menudo se olvide— que sea capaz de mantener de forma razonable la seguridad nacional, el orden público y un sistema jurídico que garantiza, de manera adecuada, el cumplimiento de los contratos.

En línea con lo apuntado por Brennan y Buchanan, cuando se analiza una política económica concreta de un determinado Gobierno es importante conocer las restricciones institucionales a las que aquella se enfrenta. Tales restricciones existen, cualquiera que sea el ámbito de la jurisdicción de dicho Gobierno. Y, en los sistemas democráticos, los gobiernos de todos los niveles ven controlada su actividad por los tribunales de justicia u otros órganos de control de carácter autónomo, lo que puede plantear problemas importantes en cuanto a la política económica que diseña un parlamento elegido por el voto popular y un Gobierno con apoyo parlamentario, ya que puede verse modificada por instituciones cuyos miembros no han sido seleccionados mediante un procedimiento de democracia directa.

La cuestión relevante no es cuál de las instituciones implicadas pueda tener razón, en cada caso concreto, en la apreciación del problema y en la forma de resolverlo, sino hasta qué punto quienes controlan las instituciones sin haber sido elegidos por votación de los ciudadanos pueden llegar a determinar la política económica de un país. Los sistemas políticos democráticos someten al control del parlamento las principales normas que regulan la actividad económica y definen la política

económica de los Gobiernos. El ejemplo más relevante es el presupuesto del Estado —instrumento fundamental para la política económica de una nación— que es sometido al control del Parlamento y que está ligado estrechamente a los orígenes mismos de esta institución. Pero no cabe duda de que, en nuestros días, han cobrado gran importancia instituciones que no han sido elegidas democráticamente y que desempeñan un papel muy relevante en el desarrollo y el control de la política económica. Pensemos, por ejemplo, en las comisiones de competencia, en los organismos reguladores de todo tipo y —en especial— en los bancos centrales, cuya independencia de los Gobiernos y los Parlamentos nacionales —o, en nuestro caso, de la Comisión y el Parlamento Europeo— se ha considerado una condición necesaria para que puedan desempeñar sus funciones con eficiencia². Pero otorgar poderes relevantes a instituciones cuyos responsables no han sido elegidos por los ciudadanos ha sido siempre un tema discutido, en el que no resulta fácil fijar los límites de las competencias de estos órganos no estrictamente democráticos. Los debates, por ejemplo, sobre la política monetaria del Banco Central Europeo a lo largo de los años de la última crisis es un buen ejemplo de la relevancia del problema.

En España la experiencia con los organismos reguladores no ha sido buena en las últimas décadas. Su prestigio es reducido y poca gente cree que sus miembros actúan en favor del interés general. La idea de que estos son nombrados para que defiendan los intereses del partido que los ha elegido es ampliamente aceptada por la población; y ni siquiera tal falta de independencia parece preocupar demasiado a la gente, que acepta el hecho como un rasgo característico de la política nacional. Ningún partido tiene, por otra parte, incentivos para cambiar, de forma individual, esta situación, ya que, si lo hiciera y eligiera personas neutrales, al margen de su afinidad política, no tendría ninguna garantía de que, tras perder unas elecciones, el siguiente Gobierno fuera a hacer lo mismo.

² Para un amplio análisis de este tipo de instituciones, véase VIBERT (2007).

Y si el nuevo Gobierno volviera a los nombramientos por afinidad, el partido que actuó con imparcialidad quedaría en la peor de las situaciones posibles.

Por otra parte, nadie pone en duda en nuestros días la importancia que la administración de justicia tiene en el desarrollo de la actividad económica. Los tribunales, cuando resuelven un caso, asignan los recursos productivos en un determinado sentido o influyen en el comportamiento futuro de los agentes económicos. Su papel, por tanto, tiene muchos puntos en común con el del legislador. Y tanto las leyes como las sentencias de los tribunales de justicia pueden mejorar o empeorar el funcionamiento de un sistema económico. Un ejemplo puede aclarar esta idea. Pensemos en un sector importante en cualquier economía y, sujeto, con frecuencia, a una regulación intensa: la vivienda de alquiler; como es bien sabido, nuestras leyes de arrendamientos urbanos han sido —al menos hasta fechas bastante recientes— muy intervencionistas en defensa del inquilino; y esto ha tenido como efecto que en España el número de personas que vive en casas de alquiler sea significativamente más reducido que en otros países. Pues bien, la forma en la que los tribunales han interpretado estas leyes reforzó durante mucho tiempo la indefensión de los propietarios, lo que contribuyó, sin duda, a acentuar los efectos negativos de las leyes en el desarrollo de este mercado³.

En las últimas décadas se ha registrado en muchos países un significativo crecimiento del «activismo judicial», término con el que se denominan aquellas decisiones de los órganos de la Administración de Justicia que van más allá de la estricta aplicación de la ley. Este papel de los jueces como legisladores es una cuestión muy relevante en el sistema del *common law* anglosajón, en el que el juez tiene una amplia capacidad de crear derecho. Pero también en el sistema de derecho continental puede encontrarse esta tendencia hacia un mayor activismo de los jueces, que adoptan, a veces, decisiones con

repercusiones significativas en la economía y han llegado a convertirse en auténticos reguladores *de facto*.

Algunas resoluciones judiciales recientes muestran también una actitud, por parte de algunos tribunales españoles, contraria a determinadas políticas del Gobierno nacional o de los Gobiernos autonómicos. La crisis que se desencadenó en nuestro país a partir del año 2008 forzó al Gobierno español —como a los Gobiernos de otros países— a introducir reformas para intentar elevar la eficiencia de nuestra economía, y las comunidades autónomas han tenido que hacer algo similar dentro de su particular marco de competencias. Pero estas nuevas normas no han sido neutrales a efectos de la distribución de la renta; y los grupos perjudicados se han opuesto a ellas, por lo general presentando sus objetivos propios como algo beneficioso para el conjunto de la sociedad. Además, estas reformas han planteado a menudo problemas de interpretación legal, que han convertido, en algunos casos, a los tribunales en actores importantes en la política económica española. La pregunta relevante a este respecto es: ¿cómo han actuado los jueces ante las reformas económicas del Gobierno? Más concretamente ¿han contribuido a su buen funcionamiento o han creado dificultades a su aplicación? ¿en qué grado puede decirse que algunos jueces españoles se han convertido en reguladores *de facto* de aspectos relevantes de la economía española?

Es evidente que no se puede generalizar al evaluar la actuación de un colectivo tan amplio como el de los jueces españoles. Pero pueden citarse numerosos ejemplos relevantes de actitudes claramente contrarias a aquellas reformas dirigidas a mejorar la eficiencia de determinados mercados, y favorables, en cambio, al mantenimiento del *statu quo*, por ineficiente que ese pueda ser. Algunas resoluciones judiciales han traspasado, incluso, nuestras fronteras y causado daños a la imagen del país como una economía atractiva para la inversión exterior directa.

Han asumido así algunos tribunales de justicia funciones que corresponden al poder ejecutivo y no a los jueces. Y, lo que resulta más preocupante, sus decisiones se basan, con frecuencia, en razonamientos económicos

³ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1980 en relación con las cláusulas de elevación de la renta ligadas al aumento del nivel de precios.

defectuosos, que pueden causar graves daños a la gestión y a la productividad en muchos sectores, tanto si la oferta está en manos de empresas privadas como si son organismos públicos los que la controlan. Un buen campo de estudio es la reforma laboral aprobada por el Gobierno en 2012 para tratar de reducir la altísima tasa de paro que la economía experimentaba en aquellos momentos. La reforma tenía aspectos muy diversos como la reducción de los costes de despido, el fin de la denominada ultraactividad de los convenios, mayor flexibilidad en el diseño de la jornada laboral o en los contratos de trabajo. En todos estos casos pueden encontrarse ejemplos de sentencias que, en palabras del ministro de Justicia, han aplicado la Ley de una forma muy diferente al propósito del legislador. Pero el caso más relevante ha sido, seguramente, el de los expedientes de regulación de empleo. La reforma pretendía facilitar la reducción de plantilla mediante este tipo de procedimiento a las empresas que se encontraran en dificultades económicas. La aplicación práctica de la norma ha sido, sin embargo, difícil en muchos casos para las empresas, ya que los tribunales han echado abajo numerosos expedientes de este tipo. Y esto ha afectado tanto a empresas privadas como a empresas públicas⁴.

Es sólo un ejemplo. Pero, desde el mismo punto de vista, podrían analizarse otras muchas sentencias sobre cuestiones muy diversas. No siempre resulta fácil determinar cuáles son las razones por las que algunos jueces

han actuado en contra de los objetivos de la reforma laboral o del saneamiento de ciertas empresas públicas. Es posible que, en algunos casos, los jueces estuvieran mostrando una actitud ideológica marcada en contra de las privatizaciones o de una menor intervención estatal en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Pero cabe también pensar que se ha producido algún tipo de captura del «regulador» judicial por parte del regulado, en este caso de grupos de presión como sindicatos o asociaciones de empleados, que les habrían inclinado a decidir a favor de sus intereses particulares. En todo caso, hay que señalar que este tipo de sentencias pueden tener costes elevados para la economía y, por tanto, para el conjunto de la sociedad española.

2. Instituciones, ideas y orígenes legales ¿es un problema para España tener un sistema de derecho continental?

El estudio comparado de las estructuras institucionales de diversos países y sus efectos sobre la actividad económica, es un tema de gran interés que ha recibido bastante atención por parte de la literatura especializada en los últimos tiempos, desde puntos de vista diferentes. Resucitando el viejo debate sobre el papel de las ideas en el desarrollo económico McCloskey ha publicado, recientemente, el último volumen de su trilogía *La Era de la Burguesía*, con un título sugerente y discutible al mismo tiempo⁵. Su tesis es que, en diversas partes del planeta existieron, a lo largo de la historia, procesos de acumulación de capital y hubo instituciones que podrían haber sentado las bases de su desarrollo económico; y, sin embargo, no lo hicieron. Fue sólo en Europa Occidental, entre los Siglos XVI y XVIII, donde se consiguió establecer cambios sustanciales en la economía que permitirían, con el paso del tiempo, una mejora espectacular del nivel de vida de la gran mayoría de la población. Dos tipos de ideas fueron, en

⁴ Entre estas últimas se encuentra, por ejemplo, Telemadrid, cuyo ERE fue modificado, elevando la cuantía de los despidos, por sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de abril de 2013, que consideró que no se había acreditado la causa legal para declarar procedentes los despidos. La sentencia fue ratificada posteriormente por el Tribunal Supremo. Es interesante señalar que el Supremo aceptó que se había probado la situación de pérdidas del Ente, pero consideró que tales pérdidas no justificaban el despido de la mayor parte de la plantilla. Es el caso también de Radio Televisión Valenciana, cuyo ERE fue declarado nulo por el Tribunal superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con el argumento de que se afectó a la «igualdad» en el trato a los trabajadores y de que si, para el tribunal, la desigualdad en el trato puede ser aceptable en la empresa privada, no lo es en el caso de las empresas públicas. Lo más interesante es que ambas empresas tenían plantillas muy sobredimensionadas, elevados gastos de explotación que provocaban fuertes déficits cada año y, como consecuencia de ello, un elevado endeudamiento. Y tales problemas solo podían resolverse o mediante el cierre de la empresa o mediante una reestructuración que garantizara su supervivencia.

⁵ MCCLOSKEY (2016). *La igualdad burguesa: cómo fueron las ideas, y no el capital o las instituciones, las que enriquecieron el mundo*.

su opinión, determinantes. Por una parte, las ideas sobre la posibilidad de triunfar en la vida creando nuevas tecnologías o diseñando nuevos tipos de productos o empresas, que rompían con lo que se había venido haciendo a lo largo de los siglos. Por otra, la aceptación generalizada del mundo de los negocios y el reconocimiento social de sus éxitos.

El modelo vuelve, de alguna forma, a reivindicar la vieja idea de la superioridad de las ideas de la Europa del Norte frente a la del Sur, y de la tradición protestante frente a la católica. Este planteamiento contribuiría así a explicar la debilidad de las instituciones de un país como España, que no habría logrado el pleno desarrollo de las ideas burguesas que habrían sido el origen de la prosperidad en otras zonas del continente.

Pero no cabe duda de que en las dos últimas décadas ha sido la literatura sobre «orígenes legales» la que ha centrado el debate sobre las relaciones entre instituciones y crecimiento económico. El punto inicial de esta literatura se encuentra en un conocido artículo de Laporta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1997), cuyo objetivo era analizar determinados aspectos de las finanzas internacionales, en especial la protección de los inversores extranjeros. La principal conclusión de este trabajo es que, si se clasifican los países en función del origen de su sistema legal —*common law* o derecho continental, *civil law*— aquellos que se encuentran en la tradición del *common law* mostrarían mejores resultados en lo que hace referencia a las garantías de los inversores, la regulación estatal y la eficiencia de los tribunales de justicia, todo lo cual redundaría en un mejor funcionamiento de sus economías. Este trabajo inicial fue seguido por una larga serie de artículos de los mismos autores, que se encuentran, de alguna forma, resumidos en un extenso trabajo publicado en 2008 por el *Journal of Economic Literature* con el título de «Las consecuencias económicas de los orígenes legales» (Laporta, López de Silanes y Shleifer, 2008).

La idea de la superioridad del *common law* en lo que se refiere a su eficiencia y a sus efectos en el desarrollo económico no es nueva, ciertamente. Pero en los

últimos años ha cobrado una gran fuerza y ha llegado a ser ampliamente aceptada en diversos ámbitos internacionales. La tesis es sin embargo, en mi opinión, muy discutible, no solo por la dudosa validez de algunos de los datos presentados, sino también por cometer errores conceptuales importantes, entre los que destaca, seguramente, una mala comprensión de los sistemas jurídicos de los países de la tradición continental.

El tema es relevante para España, en cuanto, de ser cierta la tesis, el hecho de tener un sistema jurídico en la tradición continental, influiría en el peor funcionamiento de las normas y las instituciones que regulan su actividad económica. No es cuestión de entrar aquí en detalle de las formas diversas en las que los dos modelos regulan las cuestiones jurídicas más relevantes. Pero un estudio detallado de la evolución y estructura de los derechos de propiedad en sus diversos aspectos, del derecho de daños o de la jurisprudencia en materias de contenido económico, permite plantear objeciones serias a esta tesis.

Lo que los datos muestran es, más bien, que el sistema del *common law* y el *civil law* han seguido una evolución paralela, buscando objetivos similares y adaptándose a las ideas y los valores vigentes en cada momento histórico de la sociedad occidental; y que este «espíritu de la época» —y en muchos casos los valores dominantes en una determinada sociedad— ha condicionado la evolución del derecho en un grado mayor que la estructura interna de funcionamiento de un determinado sistema jurídico.

De acuerdo con esta interpretación, las instituciones jurídicas que han determinado el desarrollo económico del mundo occidental no son características específicas del *common law*. Y, lo que es aún más importante, este sistema no garantiza una defensa más sólida de los principios de la economía de libre mercado que el sistema de derecho continental. O, dicho en otros términos, no hay argumentos sólidos que demuestren que la construcción judicial del derecho defiende mejor la economía de mercado que la legislación realizada por los parlamentos o asambleas legislativas.

Por citar solo un ejemplo relevante, veamos el tema del principio de libertad de contrato, uno de los rasgos del *common law* que con más frecuencia se mencionan como característicos de su superioridad frente al derecho continental. ¿Avalan los hechos tal afirmación? Hay argumentos de peso para contestar de forma negativa a esta pregunta, entre otras cosas porque fue el principio de libertad contractual el que inspiró la redacción de los códigos civiles del siglo XIX en Europa continental, empezando por el Código Civil francés, de 1804. Y en un código relativamente tardío, como es el Código Civil español de 1889, el derecho de contratos se basa claramente en el principio de libertad de pactos.

Es cierto que, si se observa la evolución de la legislación posterior, es fácil ver cómo este principio, por una parte, va perdiendo importancia en las nuevas normas; y, por otra, se desprestigia claramente entre los tratadistas en derecho y entre los jueces. En lo que al primer punto hace referencia, cabe interpretar buena parte de las leyes promulgadas a lo largo del último siglo como una huida del código civil y del principio básico de libertad de pactos que lo inspira. Desde las normas que regulan las relaciones entre empleadores y empleados a las que limitan, de forma drástica, la autonomía de las partes en un contrato de arrendamiento de una vivienda, un porcentaje significativo de las leyes civiles han buscado una redistribución de la renta a favor de determinados grupos sociales; y para ello han sustituido, en buena medida, los acuerdos particulares por normas de obligado cumplimiento. Y, en lo que a las decisiones de los tribunales de justicia hace referencia, cabe hacer una valoración similar, ya que los jueces se orientaron pronto en la misma dirección, subrayando en sus sentencias la pérdida de importancia de la autonomía de las partes en los contratos⁶.

⁶ Es muy indicativa, en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo español de 2 de abril de 1946, en la que se afirma que, cuando se analiza la evolución de la legislación desde la aprobación del Código Civil hasta aquella fecha, se observa lo que el tribunal considera una evolución basada en la infiltración de principios éticos y sociales, que pasan a disciplinar de una forma general y absoluta las relaciones jurídico-privadas, dándoles un carácter público, a expensas del principio de la libertad de contrato.

Resulta claro que los sistemas de derecho civil a los que el español puede contribuir como caso representativo, han ido renunciando paulatinamente a que el mercado sea el ámbito en el que se adopten las decisiones que determinen la asignación de los recursos productivos de una economía. Pero, si observamos la evolución que estos principios han tenido en los países del *common law*, no nos encontramos realmente ante una situación distinta, ya que la evolución de las leyes y la jurisprudencia en el derecho inglés o norteamericano ha sido similar, aunque el marco legal fuera diferente. En ambos sistemas las normas legales se modificaron en el sentido de reducir la autonomía de las partes y de una mayor regulación. Y, también en ambos sistemas, la evolución de la doctrina fue interpretada como un avance hacia el progreso y la modernidad, que permitió que el principio de la libertad de contrato fuera sustituido por otros basados en principios éticos que subordinan la autonomía de las partes a criterios de distribución de renta en favor de la parte más débil de la relación contractual⁷. Y algo similar podría decirse de la evolución de otras ramas del derecho directamente relacionadas con la actividad económica, como el derecho de daños, el derecho laboral, el derecho del consumidor etc⁸.

En resumen, no resulta claro que el hecho de que España pertenezca a la tradición del derecho continental haya perjudicado al país en el diseño de instituciones que favorezcan la actividad económica. Las causas de nuestros problemas para conseguir instituciones eficientes son otras, seguramente. Y, lo que es aún más importante, lo que pueda haber de cierto en la teoría de los orígenes legales, difícilmente ofrece soluciones para la reforma institucional que el país necesita. No se puede, en efecto, modificar desde sus raíces un sistema jurídico centenario; y no tendría sentido

⁷ Es cierto que, desde la década de 1980 se han llevado a cabo procesos parciales de desregulación. Para un resumen de esta literatura sobre la recuperación de algunos aspectos del principio de la libertad de contrato, véase BUCKLEY (1999).

⁸ Un estudio más amplio de este tema en CABRILLO (2007).

alguno hacerlo. Los cambios hay que introducirlos desde la propia experiencia del derecho continental, que, ciertamente, ofrece posibilidades para ello.

3. ¿Se puede medir la eficiencia de las instituciones? Análisis comparado de experiencias internacionales

¿Es semejante el marco institucional de la economía española al de otros países desarrollados? La idea de la propia excepcionalidad goza de una sorprendente popularidad en muchos países. Y España es un buen ejemplo de una nación cuya historia social y económica ha sido vista, con frecuencia, desde el punto de vista de su singularidad más que como un país que —con sus peculiaridades, ciertamente— responde al patrón general de desarrollo de los países de su entorno. Pero el hecho de que no exista un «caso español» muy distinto del de otros países europeos no significa que no encontremos características específicas que, seguramente, han impedido que nuestro país alcance mayores niveles de desarrollo y prosperidad.

Aunque no resulta fácil realizar comparaciones del marco institucional de países diferentes y valorar su papel dinamizador o retardatario del desarrollo, existen diversos estudios que tienen como su principal objetivo el análisis comparado del marco institucional de la mayor parte de los países del mundo, que pueden tomarse como *proxies* de los efectos del papel del Estado y la regulación en el desarrollo económico. Analizaremos, brevemente, cuál es la posición que ocupa España en tres índices relevantes: el Index of Economic Freedom (2016) de la Heritage Foundation, el índice Economic Freedom of the World (2015) del Fraser Institute y el índice Doing Business (2016) del Banco Mundial. También tienen interés a nuestros efectos los Índices de competitividad, que intentan medir la capacidad de una economía para competir con las economías de otros países. Se han utilizado en este estudio dos de estos índices: el Global Competitiveness Index, que publica el World Economic Forum y el índice World Competitiveness, que

elabora el World Competitiveness Center de Lausana. Es importante señalar que, aunque en ambos el marco institucional desempeña un papel importante, en ellos se utilizan también muchas variables no relacionadas directamente con la regulación o las instituciones, como infraestructuras, educación o capacidad de innovación.

Conviene recordar que estos índices trabajan con datos que, por lo general, son entre uno y tres años anteriores a las fechas que aparecen en la publicación; pero, dada la naturaleza y los objetivos de los índices, lo relevante no es tanto que tales datos tengan plena actualidad, como el hecho de que reflejen la situación de un país en un momento determinado; situación que rara vez cambia de forma marcada de un año para otro.

El Cuadro 1 presenta la posición que ocupa España en la última edición de los cinco índices mencionados:

El Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, que se publica cada año desde 1996, ofrece una imagen bastante completa del papel del sector público y la regulación en la mayoría de los países del mundo, insistiendo en la relación que existe entre la libertad económica y la prosperidad de las naciones. El índice se construye a partir de diez variables que recogen las limitaciones a la actividad empresarial y al comercio internacional, la presión fiscal y el peso del sector público, la estabilidad de precios, el respeto a los derechos de propiedad, la libertad para realizar inversiones, las garantías que ofrece el sistema financiero, las restricciones que existen en el mercado de trabajo y el nivel de corrupción en cada país.

De acuerdo con la media de los resultados obtenidos en cada una de estas variables, España se sitúa en el puesto 43 del mundo, lo que nos coloca (entre Chipre y Bélgica) en el nivel de los países en el índice «moderadamente libres», la tercera de las cinco categorías establecidas (siendo la primera la de los países considerados «libres» y la última las de los «reprimidos»). Tampoco es bueno el resultado si nos comparamos con el resto de los países europeos, ya que ocupamos el puesto 20 entre las naciones del continente.

CUADRO 1

ESPAÑA EN LOS INDICES DE LIBERTAD ECONOMICA Y COMPETITIVIDAD, 2015

Índice e Institución que lo elabora	Posición de España
Index of Economic Freedom (Heritage Foundation).....	43
Economic Freedom of the World (Fraser Institute)	49
Doing Business (Banco Mundial)	33
Global Competitiveness Index (World Economic Forum).....	33
World Competitiveness (World Competitiveness Center)	37

FUENTE: www.heritage.org/index/ranking. Edición de 2016.

La posición no es brillante, ciertamente, pero está en la media de los países europeos; y es mejor que la que ocupan los países de nuestro entorno más inmediato, como son Portugal, Francia o Italia. Pero España se encuentra muy por debajo de las naciones más prósperas del continente, como Suiza, Irlanda, Reino Unido, Holanda o Alemania, por hacer referencia solo a algunos países que se colocan, al menos, 20 puestos por encima de España en el *ranking* mundial.

Una de las ventajas que ofrece este tipo de estudios es que permite analizar de forma separada cada una de las variables y ver en qué aspectos la regulación de la economía de un determinado país se aproxima o se separa de la de los otros, lo que ofrece una imagen bastante indicativa del marco institucional de cada nación. Si se analizan una por una las diez variables incluidas en el índice, se observa que España obtiene las puntuaciones más altas en aquellas referidas al comercio internacional, a la libertad para las inversiones internacionales y a la estabilidad monetaria; mientras que las puntuaciones más bajas son las de las variables referidas al gasto público, nivel de impuestos y mercado de trabajo. Es importante señalar —y esto dice de nuevo poco en favor del diseño de nuestro marco regulatorio— que algunas de las variables en las que España logra las puntuaciones más altas dependen en buena medida de la Unión Europea; sin

embargo, la baja puntuación obtenida en las variables referidas a la Hacienda pública y al mercado de trabajo es responsabilidad, básicamente, de nuestro propio marco legal.

Esta cuestión es especialmente relevante, porque la actividad económica que se realiza en España tiene una regulación multinivel. Cualquier actividad está sometida, en efecto, a normas que emanan de cuatro niveles de la Administración Pública: municipal, autonómica, nacional y europea. La competencia de cada una de estas administraciones puede ser única o compartida con otras, por lo que, en determinados tipos de regulaciones, el papel del Estado nacional es limitado o prácticamente nulo. Este último es el caso de la política monetaria o de la política de comercio exterior, que dependen por completo de la Unión Europea. Y existen otros campos en los que la regulación depende en gran medida de los entes subnacionales. Lo que los datos indican es que, en aquellos campos en los que la regulación depende por completo de la Unión Europea, España obtiene mejores resultados⁹.

En el índice elaborado por el Fraser Institute, Economic Freedom of the World, la posición que ocupa España es

⁹ No es posible analizar en este trabajo las diferencias regionales que existen en España en los niveles de regulación intervención del sector público en la economía y presión fiscal. Véase sobre este tema el índice regional CABRILLO, ALBERT y BIAZZI (2015).

incluso peor, ya que ocupa el lugar 49. De nuevo, como en el caso anterior, por encima de países como Francia, Italia o Bélgica pero por debajo de la mayoría de los países de Europa Occidental. La estructura de este índice es similar a la del índice de la Heritage Foundation, aunque las variables se estructuran de forma algo diferente. En él existen cinco áreas que se dividen en componentes y subcomponentes. Estas áreas son: dimensión del sector público, sistema legal y derechos de propiedad, estabilidad monetaria, comercio internacional y regulación. No es sorprendente que las mejores puntuaciones las consiga la economía española en las áreas de estabilidad monetaria y comercio internacional; es decir, lo mismo que sucedía con el índice de la Heritage Foundation, y por las mismas razones.

La puntuación más reducida es la del área que muestra la dimensión del sector público, en la que tanto el nivel de gasto público como el nivel de los tipos marginales de los tributos, son indicativos de un fuerte peso del Estado en la economía. Pero los niveles más bajos no se encuentran aquí. En este índice, el área de regulación recoge cuestiones muy diferentes, que van desde la regulación de los mercados de crédito a la del mercado de trabajo, pasando por una amplia serie de normas referidas a la puesta en marcha y al funcionamiento de las empresas. Pues bien, es en algunas de ellas en las que España obtiene las menores puntuaciones; se trata, en concreto, de los subcomponentes denominados «regulación de la contratación de trabajadores y salarios mínimos», «requisitos administrativos» y «costes burocráticos» en la gestión de una empresa.

Llaman la atención también algunas de las valoraciones que se presentan en el área de «sistema legal y derechos de propiedad». Las puntuaciones que obtienen los diversos componentes son, en este caso, muy diferentes. Elevadas en componentes como confianza en la policía, la neutralidad del ejército ante el sistema legal y la política o la regulación de la propiedad inmobiliaria. Pero son muy bajas en los componentes «independencia judicial» e «imparcialidad de

los tribunales», dos variables por cierto, muy difíciles de medir con precisión.

El índice Doing Business que elabora el Banco Mundial comparte algunas características con los anteriores; pero presenta también aspectos diferenciales significativos. Su objetivo es analizar las regulaciones que estimulan la actividad empresarial o la restringen; y se elabora, básicamente, a partir de una amplia serie de cuestionarios que contestan una pequeña muestra de agentes económicos implicados. Las áreas en las que se estructura el índice son: trámites para abrir una empresa, permisos de construcción, servicios de suministro eléctrico, crédito, protección de inversores minoritarios, impuestos, comercio internacional, cumplimiento de contratos y procedimientos concursales. No es sorprendente que, de nuevo, sea el área de comercio internacional aquella en la que España obtiene mejores resultados, mientras que las puntuaciones peores aparecen en las áreas de permisos de construcción y trámites para abrir una empresa.

Lo que muestran los datos no es solamente que las posiciones que ocupa nuestro país en estos índices son poco destacadas, aunque podamos encontrar otras naciones de nuestro entorno por debajo. Indican, además, que se produjo un significativo deterioro de dicha posición en los *rankings* en los años iniciales de la crisis económica, y que solo recientemente se han vuelto a registrar avances. Por no remontarnos mucho en el tiempo, baste mencionar que, en el índice de la Heritage Foundation, España ocupaba el puesto 29 en el año 2009 (datos de 2007); y que de aquí retrocedimos al 36 en el índice de 2012; llegamos al 46 en 2013 (datos de 2011) y subimos ligeramente hasta el puesto 43 en el último índice de 2016 (datos de 2014). Si en vez de fijarnos en la posición en el *ranking*, hacemos la misma estimación por los valores absolutos obtenidos por el país, los datos nos muestran también una bajada sostenida de dicha puntuación desde el principio de la crisis, que tendría su punto mínimo en 2014 (datos de 2012) y empezaría a elevarse a partir de aquella fecha.

Similar resulta la evolución de España en el índice del Fraser Institute. En él, en lo que se refiere al *ranking*, España partía de una posición en torno al 30 antes de la crisis: al desatarse ésta, tal posición se deterioró de forma significativa, pasando al 39 en la edición de 2010 (datos de 2008); alcanzó su punto mínimo en la edición de 2014 (datos de 2012), con el puesto 51; y ha mejorado ligeramente hasta el 49 en la edición de 2015 (datos de 2013). Resultados parecidos también muestra la evolución de España en el índice Doing Business. De posiciones situadas en torno a 38-39 antes de la crisis, España llegó a caer hasta el 49 en la edición de 2011, para recuperarse a partir de 2013 (puesto 44) y llegar al 33 en la última edición, mostrando en este caso un resultado superior hoy al que teníamos en 2007.

Y esta tendencia de los resultados —deterioro como consecuencia de la crisis y una cierta mejoría en los últimos años— se refleja en los índices que analizan la competitividad de la economía española en relación con la de otros países. Así en el Global Competitiveness Index del World Economic Forum, España se encontraba antes de la crisis en torno al puesto 29. Se produjo a continuación un claro deterioro que llevó a nuestro país a caer hasta la posición 42 en la edición 2010-2011; y, en los últimos años se ha producido una recuperación hasta el actual puesto 33. Y en lo que al índice World Competitiveness hace referencia, nuestro país pasó del puesto 30 que ocupaba en el año 2007, al 39 en 2009, al 45 en 2013, y recuperó posiciones hasta llegar al lugar 37 en el índice de 2015; una clara mejora, sin duda, pero que deja la posición del país en una situación significativamente inferior a la que tenía en los años de bonanza económica. Si desagregamos los datos de los índices de competitividad, obtenemos también un resultado interesante. Las cifras nos muestran algo que es evidente: España tiene unas buenas infraestructuras, una estructura empresarial avanzada y otras características propias de una economía desarrollada. Pero, si nos fijamos en los aspectos institucionales de la competitividad, los

resultados son, en general, malos; y, naturalmente, los bajos valores que, en los índices de libertad económica, registran la política de nuestro sector público y la regulación de los mercados de trabajo se repiten en los índices de competitividad.

Es evidente que un índice concreto puede plantear dudas sobre la fiabilidad de algunos de sus resultados. Pero cuando, desde instituciones diversas, que trabajan con metodologías diferentes, se llega a conclusiones similares, los resultados que obtienen deben tomarse en consideración.

4. Una reflexión final

No cabe duda de que, en el análisis de las causas de la prosperidad de las naciones, el marco institucional en el que su actividad económica se desenvuelve desempeña un papel fundamental. En los últimos años se han publicado multitud de estudios en los que se intenta explicar por qué determinadas instituciones son más eficientes que otras a la hora de promover el desarrollo. El objetivo de este artículo no es —ni podría ser dada la complejidad del tema— ofrecer una explicación de la evolución de la economía española a partir de un análisis de su marco institucional. Pero sí intenta ofrecer algunas ideas para confirmar o rechazar opiniones poco acertadas. Por una parte, los datos parecen confirmar la idea de que España tiene problemas en el diseño de sus instituciones; y estos problemas no se limitan a la difícil situación de su Hacienda pública. El marco regulatorio exige también reformas; y la actividad de algunos de sus tribunales de justicia muestra que deberíamos preocuparnos de los costes que a nuestra economía puede imponer una jurisprudencia poco proclive, a menudo, a los principios de la economía de mercado. Por otra parte, sin embargo, no es fácil establecer cuál es el origen de tales problemas.

Se comenta en este artículo el modelo más relevante hoy en el campo del análisis institucional de la política económica, la teoría de los orígenes legales. La

conclusión que se alcanza es que, pese a su difusión y gran popularidad en los últimos años, las explicaciones que ofrece esta teoría no son, en términos generales, convincentes; y que lo que caracteriza la evolución de los sistemas legales, desde hace muchos años, es más la convergencia que la divergencia en su forma de abordar las relaciones económicas. Problemas de ineficiencia existen, sin duda; pero no parece que su origen esté en las diferencias entre el *common law* y el derecho continental.

Referencias bibliográficas

- [1] BRENNAN, G. y BUCHANAN, J. M. (1987). *La razón de las normas. Economía política constitucional*. Madrid: Unión Editorial.
- [2] BUCKLEY, F. H. (ED.) (1999). *The Fall and Rise of Freedom of Contract*. Durham and London: Duke University Press.
- [3] CABRILLO, F. (2007). «Law, Institutions and Economic Development: Common Law V. Civil Law». *Public Choice and the Challenges Democracy Faces*. Cheltenham: Edward Elgar.
- [4] CABRILLO, F.; ALBERT, R y BIAZZI, R. (2015). *Libertad Económica en España 2015*. Madrid: Civismo.
- [5] LAPORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F.; SHLEIFER, A. y VISHNY, R. W. (1997). «Legal Determinants of External Finance». *Journal of Finance*, vol. 52, nº 3, pp. 1131-50.
- [6] LAPORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F. y SHLEIFER, A. (2008). «The Economic Consequences of Legal Origins». *Journal of Economic Literature*, vol. 46, nº 2, pp. 285-332.
- [7] MCCLOSKEY, D. (2016). *Bourgeois Equality: How Ideas, Not Capital or Institutions Enriched the World*.
- [8] VIBERT, F. (2007). *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: University Press.