

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos
a un proceso de evaluación externa anónima

Juan S. Mora-Sanguinetti*

LA «COMPLEJIDAD» DE LA REGULACIÓN ESPAÑOLA ¿CÓMO MEDIRLA? ¿QUÉ IMPACTO ECONÓMICO TIENE?

Las economías desarrolladas están sujetas a regulación. Esta tiene como objetivo mitigar los fallos de mercado y los costes de transacción, pero si no está bien diseñada podría tener impactos negativos en la eficiencia. Uno de los motivos de ineficiencia es que su mera utilización resulte «compleja» para los agentes económicos. Este artículo hace referencia, por tanto, a la «forma» y no al contenido de la regulación. Así, se repasan las técnicas modernas desarrolladas para medir la complejidad (que se relaciona con la cantidad y ambigüedad de la normativa). La producción normativa española se habría multiplicado por cuatro desde 1978.

The “complexity” of Spanish regulation: how can we measure it? What economic impact does it have?

Developed economies are subject to regulation. The aim of this is to mitigate market failures and transaction costs. However, if it is not well planned, it may have negative impacts on efficiency. One of the causes of inefficiency is that its mere use proves “complex” for economic actors. This article, therefore, deals with the “form” and not the content of regulation. Thus, modern techniques developed to measure complexity (which is related to the quantity and ambiguity of the regulations) are reviewed. Spanish regulatory output has quadrupled since 1978.

Palabras clave: complejidad de la regulación, métricas estructurales, métricas lingüísticas, eficiencia económica, regulación española, regulación autonómica.

Keywords: complexity of regulation, structural metrics, linguistic metrics, economic efficiency, Spanish regulation, regional regulation.

JEL: K4, O4.

* Economista Titulado (Banco de España – Eurosistema) y abogado (ICAM).

Las opiniones recogidas en este artículo representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema. El autor agradece los comentarios, críticas y ayuda de Javier J. Pérez, Javier Vallés y Ana Regil. Igualmente agradece la evaluación y las sugerencias de un evaluador anónimo.

Versión de 8 de marzo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6784>

1. Introducción

Las economías desarrolladas están sujetas a un cierto grado de regulación. Esta es necesaria porque mitiga los fallos de mercado, como la información imperfecta, y reduce los costes de transacción (Mora-Sanguinetti y Salvador-Mora, 2016). Sin embargo, una regulación que no esté bien diseñada podría tener unos beneficios reducidos para los agentes económicos y, llegado a un extremo, incrementar, en vez de disminuir, los costes de transacción. De hecho, la regulación (o el marco institucional más en general) es usualmente reputada de ineficiente (North, 1981, 1990 y 1999; Helpman, 2008). Uno de los motivos identificados por la bibliografía por el que la regulación puede resultar ineficiente es que su mera utilización resulte «compleja» para los agentes económicos. Este artículo hace referencia, por tanto, a los problemas relacionados con la «forma» (y no con el contenido) de la regulación.

Cuando en este artículo se habla de «regulación», se hace referencia a las normas emanadas en general de los órganos de representación (como puedan ser las Cortes Generales o los Parlamentos autonómicos), de las Administraciones Públicas más en general (p.ej. el Gobierno de España o el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía), pero también a otras normas que puedan provenir, por ejemplo, de las instituciones europeas de las que España forma parte. Por tanto, estarían incluidas tanto normas del máximo rango, como pueda ser la Constitución española (CE) o las leyes orgánicas, como normas de inferior nivel, como las órdenes ministeriales o las ordenanzas municipales. Todas ellas formarían parte de las denominadas «instituciones formales»¹, según la clasificación de North (1990 y 1994).

Este artículo pretende, por un lado, repasar las técnicas modernas desarrolladas para medir la «complejidad» de la regulación y, por otro, proporcionar

evidencia de su impacto económico. El Esquema 1 proporciona una indicación de las ideas desarrolladas en este artículo.

La «complejidad» en el uso de la normativa puede provenir de dos fuentes: por una parte, la cantidad de regulación podría ser excesiva, generándose solapamientos, y, por otra, su redacción podría ser ambigua (se haría referencia, entre otros, a fallos en la técnica legislativa).

Las distintas vías por las que se genera la complejidad podrían crear dudas en los destinatarios e implicar costes económicos tanto «directos» como «indirectos». Los primeros hacen referencia a los impactos que se observan en la economía como resultado del cambio del comportamiento directo de los agentes económicos (los usuarios de la normativa, es decir, ciudadanos y empresas) cuando se ven confrontados a esa regulación. Los impactos indirectos hacen referencia a los costes que se generan por la actuación de terceros, en este caso, del sistema judicial, o por los cambios en el tamaño del sector público. Una regulación inconsistente, opaca o compleja genera incertidumbre en los agentes, lo que puede generar litigiosidad y así congestionar los órganos judiciales, lo que es fuente de numerosas ineficiencias económicas (Palumbo *et al.*, 2013).

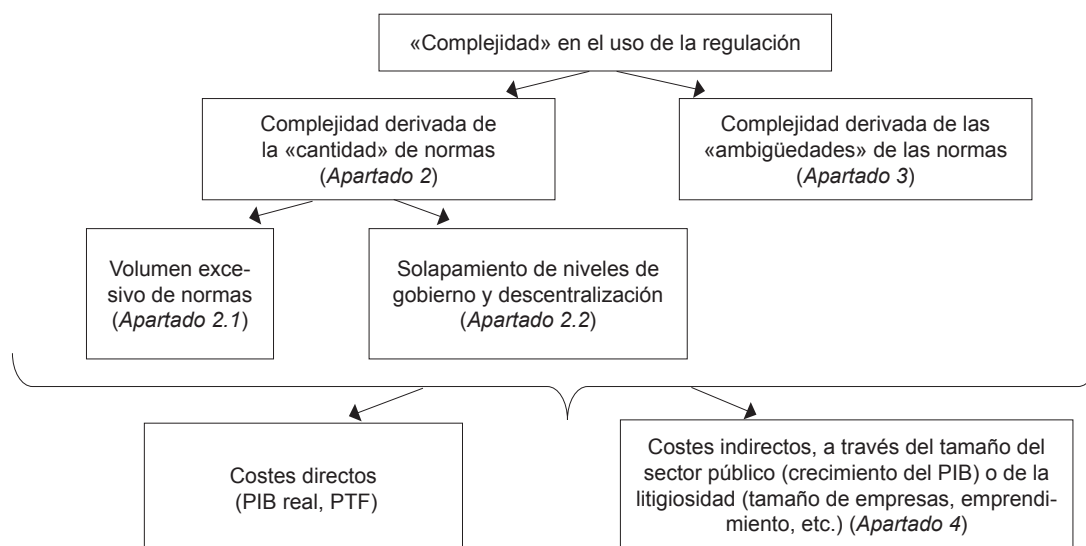
Cabe reincidir en que estas fuentes de ineficiencias pueden no ser suficientemente grandes como para considerar que la adición de nueva regulación pueda considerarse un «coste» o una «carga» desde un punto de vista global pues, como se indicaba, la regulación precisamente es creada para reducir los fallos de mercado. En otras palabras, la identificación directa de «cantidad de regulación» (entre otras medidas posibles) con un coste o con una carga es, al menos, incompleta, a pesar de haber inspirado una cierta literatura (las distintas llamadas a reducir las cargas administrativas en un % determinado); véanse, entre otros, los trabajos de Kox (2005) o de la OCDE (2007)².

¹ El conjunto de «instituciones formales» es más amplio y también incluiría otros elementos, como los contratos entre sujetos privados, pero estos últimos no se consideran aquí.

² Se haría necesario medir la «restrictividad» de las normas, lo que obliga al analista a entrar en el contenido de la regulación. Véase el Anexo A.

ESQUEMA 1

LA COMPLEJIDAD EN EL USO DE LA REGULACIÓN Y SUS IMPACTOS ECONÓMICOS



FUENTE: Elaboración propia.

El resto del artículo se organiza como sigue: el apartado 2 discute cómo medir, con técnicas actuales, la cantidad de normas así como los problemas económicos directos que podría generar su exceso. Este apartado realiza también una medición del volumen de normativa en España. El apartado 3 explica las técnicas actuales para medir la ambigüedad y sus impactos económicos directos. El apartado 4 hace referencia a los costes indirectos, es decir, aquellos que se derivan de la litigiosidad o del tamaño del sector público, y realiza un análisis de los datos españoles. Finalmente, el apartado 5 proporciona unas breves conclusiones.

2. Complejidad derivada de la «cantidad» de normas

Los agentes económicos incumplen con mayor probabilidad normas que no conocen o sobre las que hay dudas de su vigencia (Bardhan, 2002; Di Vita, 2015).

Estos problemas podrían provenir de dos fuentes: por un lado, el volumen de normas vigentes podría ser excesivo (apartado 2.1) y, por otro, el esquema normativo podría ser excesivamente complejo (derivado de la descentralización y el solapamiento de distintos niveles de gobierno) (apartado 2.2).

El volumen excesivo de normas

Como se introducía, los agentes incumplirán con mayor probabilidad normas que no conocen o sobre las que tienen dudas de su vigencia. Ambos problemas se acentúan con un aumento en el volumen de regulación.

La bibliografía más reciente mide el «volumen» mediante las denominadas «métricas estructurales» (*structural metrics*). Hay diversos planteamientos sencillos: en primer lugar cabe sumar el número de normas, como realizó Kirchner (2012) para Australia, mediante el logaritmo del número de normas aprobadas. Cabe afinar

ese primer planteamiento y medir el número de páginas de regulación. Hay numerosos ejemplos de ello: para EE UU se puede citar a Friedman (2004) —que midió el número de páginas del Federal Register— o a Dawson y Seater (2013); para Australia el propio Kirchner (2012) publicó el logaritmo del número de páginas aprobadas; para España Econlaw Strategic Consulting (2009) o Marcos *et al.* (2010) publicaron el número total de páginas de los boletines oficiales de las comunidades autónomas por competencia transferida. Este último estudio pone de manifiesto que esa medida ha aumentado de forma continuada desde el inicio de la etapa democrática en nuestro país.

Como continuación de las medidas anteriores, cabe también realizar un cociente de normas y páginas (Kirchner, 2012).

Finalmente, si bajamos a un nivel inferior de agregación, Waltl y Matthes (2014) contabilizaron el número de párrafos o frases y Mora-Sanguinetti y Spruk (2018) midieron el número de palabras de distintos conjuntos de normativa, concretamente el Derecho foral o especial para determinadas provincias españolas. A modo de ejemplo, el Cuadro 1 muestra la contabilización para el Derecho civil especial. Este tipo de estrategia permitiría conocer, por ejemplo, el peso que tiene en el tiempo una normativa de una determinada naturaleza sobre el total y cómo ha ido cambiando su importancia a lo largo del tiempo³.

A partir de este tipo de mediciones de volumen, la bibliografía ha encontrado diversos impactos económicos. Dawson y Seater (2013), a partir de la teoría del crecimiento endógeno, analizan el impacto de la regulación en la evolución del PIB y la productividad total de los factores (PTF) en EE UU. Señalan, en concreto, que las regulaciones federales que se han ido sumando en los últimos 50 años habrían reducido el crecimiento del PIB real en aproximadamente dos

puntos porcentuales en promedio durante el período 1949-2005. Un canal por el que este efecto se podría producir es la reducción en la productividad total de los factores y señalan que la regulación podría explicar una parte relevante de la desaceleración de la productividad de los años setenta. También señalan que la regulación puede afectar al *mix* de factores de producción utilizados. Su estrategia empírica se basa en la idea de que, si bien la regulación aumenta la mayor parte del tiempo, sufre variaciones en su tasa de crecimiento, las cuales relacionan con otras variables.

Habría que tener en cuenta la composición de la regulación en cualquier caso. Así, Mora-Sanguinetti y Spruk (2018) argumentan que un mayor peso del Derecho foral o especial se relaciona con una mayor probabilidad de tener instituciones de ejecución más eficientes en la actualidad, y ello podría tener impactos en la especialización productiva.

Solapamiento de niveles de gobierno y descentralización

Una estructura administrativa compleja también puede hacer dudar a los agentes económicos sobre la vigencia de las distintas normas. Este problema lo aproximó Di Vita (2015) para Italia sumando la regulación de varios niveles de gobierno, incluyendo las directivas europeas, las leyes nacionales y regionales y las sentencias del Tribunal Constitucional italiano. Este autor se aproximó al problema mediante el enfoque de Ellingsen (1998) de «coordinación de externalidades»: los consumidores y las empresas encontrarían dificultades para entender qué norma es la adecuada a obedecer ante una multiplicidad de fuentes (lo que sería especialmente definitorio de países con un sistema de gobierno con distintos niveles, como España). Por su lado, Kirchner (2012) propuso la comparación del número total de páginas por nivel de Administración como medida de la importancia de cada nivel.

En cuanto a los impactos económicos directos, Di Vita (2015) encontró que la complejidad tenía un

³ Por ejemplo, para el caso de Cataluña, la compilación de Derecho civil especial aprobada en 1960 (Ley 40/1960, de 21 de julio sobre Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña) tenía 41.864 palabras.

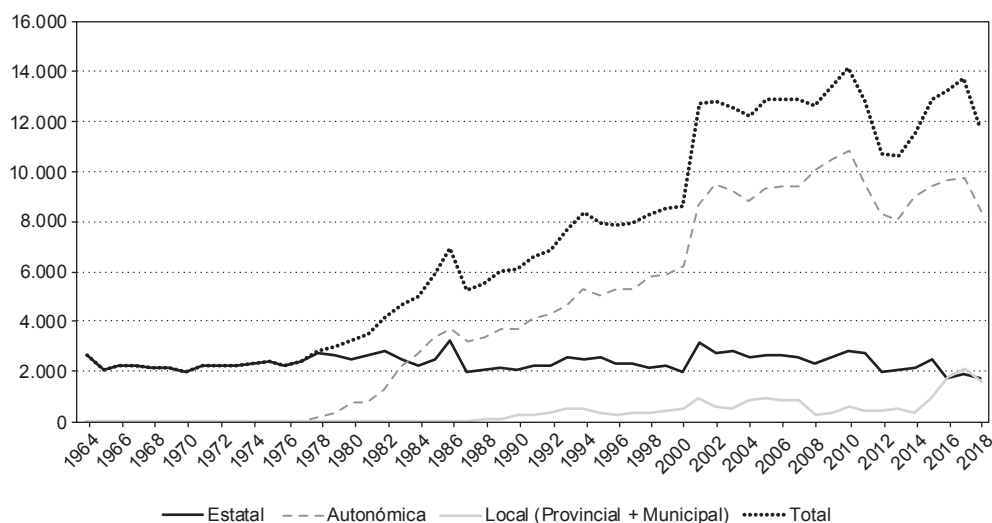
CUADRO 1

«PESO» DE LAS NORMAS CIVILES ESPECIALES EN ESPAÑA

CC AA	Provincias afectadas	Normas	Número de normas	Conteo de palabras aproximado
País Vasco	Álava Guipúzcoa Vizcaya	– Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco. – Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho.	2	22.547
Cataluña	Barcelona Tarragona Lleida Girona	– Decreto legislativo 1/1984, de 19 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Compilación del Derecho Civil de Cataluña. – Ley 29/2002, de 30 de diciembre, primera Ley del Código Civil de Cataluña. – Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia. – Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro Tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas. – Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto del Código Civil de Cataluña, relativo a las sucesiones. – Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales. – Ley 6/2000, de 19 de junio, de pensiones periódicas. – Ley 22/2000, de 29 de diciembre, de Acogida de Personas Mayores. – Ley 2/2005, de 4 de abril, de contratos de integración. – Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo. – Ley 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña. – Ley 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del Derecho privado. – Ley 4/2012, de 5 de marzo, del recurso de casación en materia de Derecho civil de Cataluña.	13	237.307
Galicia	A Coruña Lugo Ourense Pontevedra	– Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia. – Ley 5/2005, de 25 de abril, reguladora del recurso de casación en materia de Derecho civil de Galicia. – Ley 3/1993, de 16 de abril, de las Aparcerías y de los Arrendamientos Rústicos Históricos de Galicia.	3	24.211
Comunitat Valenciana	Valencia Alicante Castellón	– Ley 5/2012, de 15 de octubre, de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana. – Ley 3/2013, de 26 de julio, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias.	2	15.089
Aragón	Zaragoza Huesca Teruel	– Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas. – Ley 4/2005, de 14 de junio, sobre la casación foral aragonesa.	2	87.387
Navarra	Navarra	– Ley 1/1973 de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra. – Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables. – Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia. – Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres.	4	80.403

FUENTE: Mora-Sanguinetti y Spruk (2018).

GRÁFICO 1
VOLUMEN DE NORMATIVA POR NIVEL DE ADMINISTRACIÓN (1964-2018)



FUENTE: Elaboración propia.

impacto negativo en el PIB y el PIB per cápita regional. A nivel empírico, el autor realizó regresiones cuantílicas.

El volumen y solapamiento del marco regulatorio español en el largo plazo

El Gráfico 1 representa el volumen crudo de legislación (número de normas aprobadas) en España obtenido a partir de la base de datos de Aranzadi por nivel de la Administración a lo largo del período 1964 hasta el último año completo (2018)⁴. Se sigue, por tanto, una aproximación sencilla, como la de Kirchner (2012). La contabilización se ha iniciado en 1964 como referencia a una etapa de modernización económica de España,

a partir del primer plan de desarrollo del franquismo⁵. En consecuencia, los gráficos permiten observar la evolución del marco normativo previo a la democracia, su evolución posterior al año 1978 y, finalmente, sus cambios con el desarrollo del Estado de las autonomías⁶. El Gráfico 2 muestra el peso (como %) de cada nivel de Administración sobre el total.

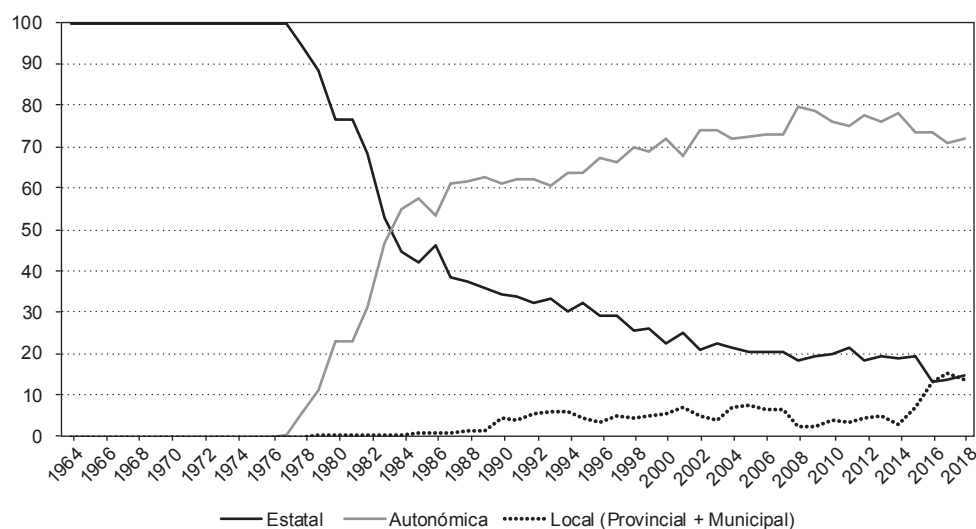
Se ha contabilizado normativa estatal (leyes orgánicas, reales decretos, etc.), autonómica (leyes autonómicas, decretos legislativos autonómicos, etc.) y local (agrupando regulación y otros vehículos de acción de la Administración identificados por Aranzadi tanto provinciales como municipales, incluyendo los decretos forales, las ordenanzas municipales, etc.). Esta aproximación es

⁴ Se ha tomado la fecha de cada disposición y se han agrupado por año. Si en cambio se hubiera tomado la fecha de la publicación de cada norma el resultado sería prácticamente el mismo.

⁵ Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964/1967 y se dictan normas relativas a su ejecución.

⁶ En los primeros años representado por las autonomías del artículo 151 de la CE (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) y, en años posteriores, por las del artículo 143 y Navarra.

GRÁFICO 2
PESO DE LA NORMATIVA POR NIVEL DE ADMINISTRACIÓN (1964-2018)
(En %)



FUENTE: Elaboración propia.

expresamente simplificada y formal, en tanto que suma como «norma» tanto una ley orgánica (LO) como una ordenanza municipal, si bien la influencia del contenido de una LO es muy superior. Las conclusiones deben, por tanto, tomarse con las debidas cautelas y ser consideradas como una aproximación a la evolución del marco normativo en el largo plazo.

Se pueden realizar varias lecturas a partir de los Gráficos 1 y 2. En primer lugar, el total de normativa se mantuvo por debajo de las 3.000 normas en todo momento antes de la aprobación de la CE. A partir de 1979 este cómputo aumenta de forma relevante hasta multiplicarse por alrededor de cuatro en 2018 (11.737 normas). Este gran aumento de normativa tiene que ver casi en su totalidad con el desarrollo del Estado autonómico, aunque también hay un aumento del número de normas del ámbito local, en especial en los años más recientes. La producción normativa a nivel estatal se ha mantenido, por tanto, relativamente estable a lo largo de los últimos 50 años.

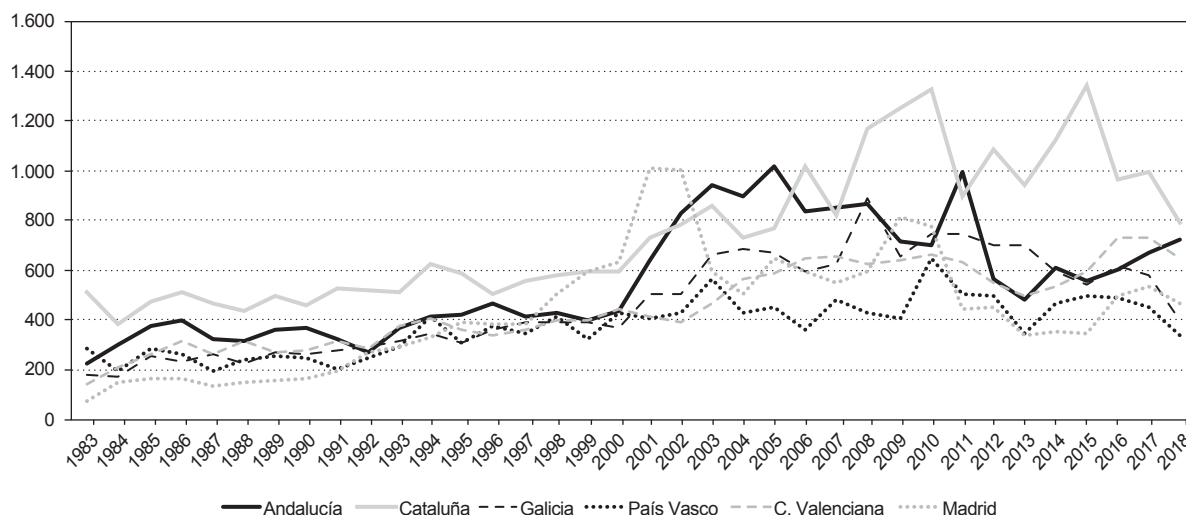
Si observamos el peso de cada grupo de normas, se obtendría que el peso de la normativa autonómica sobre el total habría alcanzado algo más del 70 % en 2018 y la normativa estatal estaría en el entorno del 15 %.

Es posible disgregar la normativa autonómica para conocer qué CC AA tienen una mayor actividad normativa y cuál ha sido la evolución desde su creación. El Gráfico 3 ilustra la producción normativa de un conjunto de seis CC AA (las Autonomías del artículo 151 de la CE, a las que se añaden la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana por su peso demográfico y económico), en el período 1983⁷-2018. En paralelo a lo discutido en torno al Gráfico 1, se observa un aumento generalizado en el volumen de producción normativa. Este aumento es también observable, en general, en las CC AA no graficadas. Para el conjunto de todas las

⁷ Se escoge como año de partida 1983, al ser el primero en el que hay un reflejo de producción normativa por parte de todas y cada una de las CC AA.

GRÁFICO 3

VOLUMEN DE NORMATIVA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (1983-2018)



FUENTE: Elaboración propia.

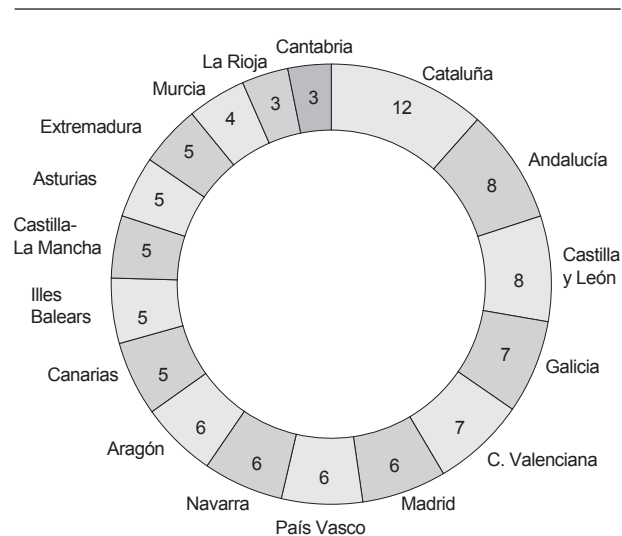
CC AA, la actividad normativa se habría multiplicado en alrededor de cuatro entre 1983 (2.207 instrumentos normativos) y 2018 (8.436).

Junto a ello, el Gráfico 4 muestra el peso medio (sobre el total del nivel autonómico) de la actividad normativa para cada una de las CC AA. Con todas las cautelas señaladas antes, puede observarse que el mayor peso corresponde a Cataluña (con un 12 %) frente al resto de CC AA, que no superan un peso del 8,5 %. El mayor peso de Cataluña es histórico (es decir, afecta a todo el período autonómico), pero se confirma también en los años más recientes (2014-2018) si se observan por separado. En general, existen correlaciones elevadas entre el peso de la normativa de cada comunidad autónoma y el peso de la comunidad autónoma sobre el PIB nacional (0,627) y entre la producción normativa bruta de cada comunidad autónoma y el PIB regional (0,601).

Como conclusión, las medidas sencillas discutidas hasta este momento podrían sugerir que este marco normativo habría aumentado su complejidad con el

GRÁFICO 4

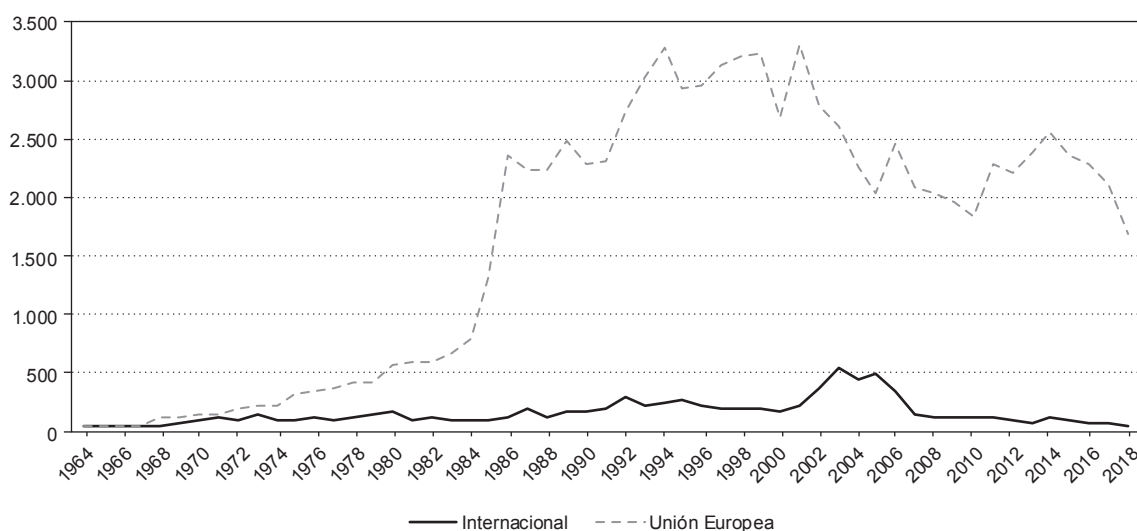
PESO DE LA NORMATIVA A NIVEL AUTONÓMICO, 1983-2018 (En %)



FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICO 5

VOLUMEN DE LA NORMATIVA DE CARÁCTER INTERNACIONAL (1964-2018)



FUENTE: Elaboración propia.

tiempo, tanto por el volumen de normas como por el potencial «solapamiento» normativo. A un nivel subnacional, la Comunidad Autónoma de Cataluña estaría sometida potencialmente a una mayor complejidad normativa que las demás.

Finalmente, a todo ello es necesario añadir que los ciudadanos y las empresas en España están también sujetos a un cierto nivel de normativa proveniente de organismos internacionales (incluyendo la Unión Europea, otras instituciones de las que España pueda formar parte o los acuerdos internacionales firmados por España con otros países) (Gráfico 5). Nótese que el volumen de normativa ilustrado en el Gráfico 1 ya incluiría las transposiciones de Directivas europeas.

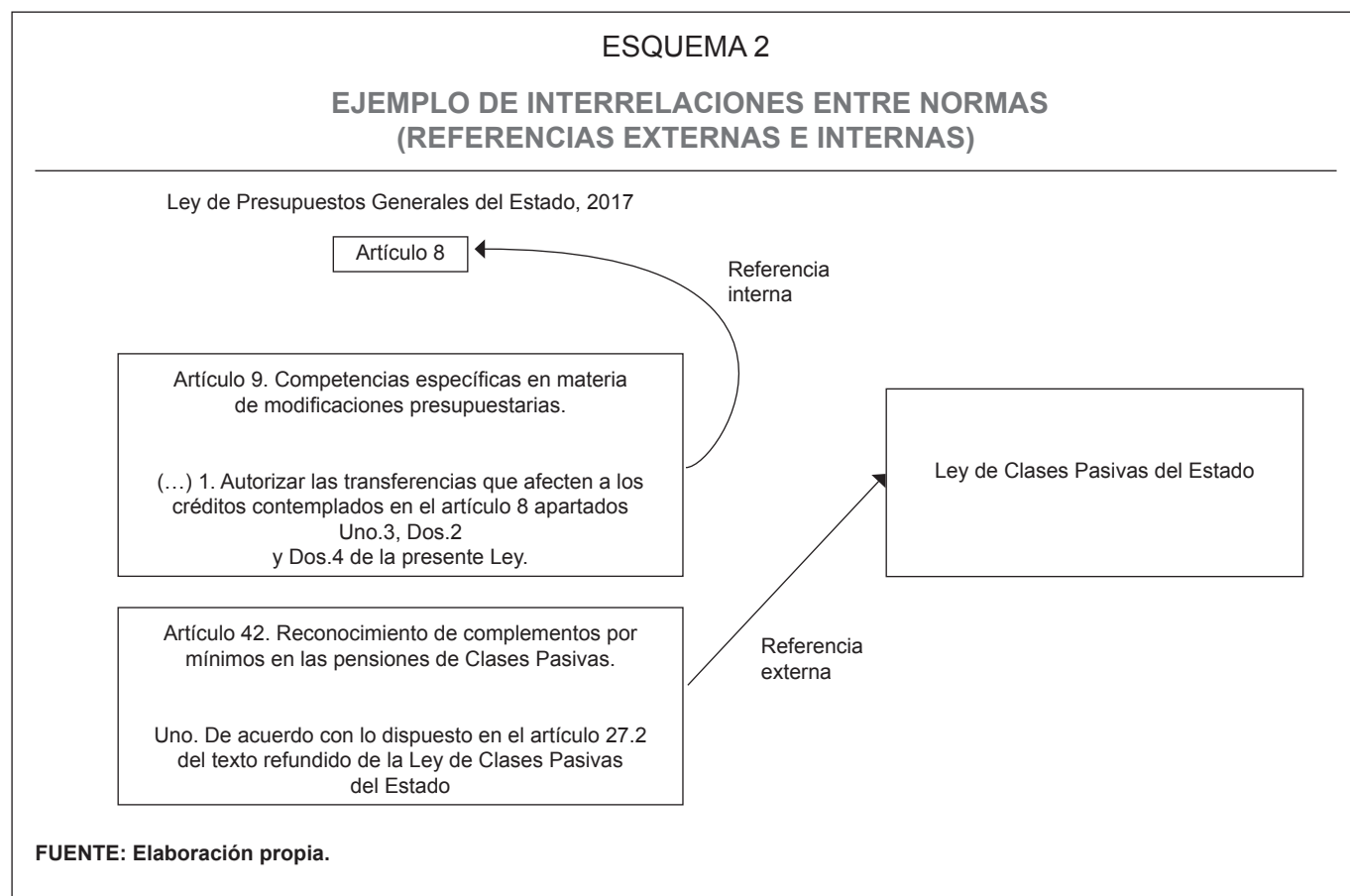
3. Complejidad derivada de la ambigüedad de las normas

Los agentes económicos pueden tener también dificultades para utilizar la normativa porque esta tenga

una redacción ambigua. Cabe recordar que la búsqueda de la «claridad» de la legislación ocupa una parte del trabajo de la OCDE (OECD, 1999 y 2007) y es una preocupación de los operadores jurídicos que, por tanto, destacan la importancia de la mejora de la «técnica legislativa».

La bibliografía ha propuesto diversas maneras de medir la ambigüedad (o la falta de la claridad) de las normas. En primer lugar, para entender correctamente una norma se debería tener en cuenta sus interrelaciones con otras. Así, el número de conexiones estaría relacionado con su complejidad. En consecuencia, cabe medir las referencias de una norma hacia otras y también las llamadas que realiza una norma a otras partes de la misma norma (Waltl y Matthes, 2014). El Esquema 2 muestra un ejemplo de este tipo de razonamiento para el caso de una norma española (la Ley de Presupuestos Generales del Estado).

En segundo lugar, se pueden utilizar las denominadas «métricas lingüísticas» (*linguistic metrics*). Waltl y Matthes



(2014) o Bruno (2018) señalan que se podría aproximar la legibilidad de un texto con indicadores. Ejemplos de ello son el *Flesch Reading Ease* (FRE) o el *Automated Readability Index* (ARI). El FRE tiene en cuenta la longitud media de las frases así como el número medio de sílabas por palabra. De forma similar, el ARI considera más sencillas las palabras cortas y las frases cortas.

Junto a ello, la mayor frecuencia en una norma de palabras o términos indeterminados dificultaría su inteligibilidad y aplicabilidad. Por ejemplo, si en una ley aparece la palabra «adecuado» puede hacer referencia a diversas circunstancias. El autor de un estudio de este tipo debería identificar las palabras indeterminadas y calcular su frecuencia en un texto legal (Australian Government – Office of Parliamentary Counsel, 2016). A modo de ejemplo, obsérvese la

utilización de la palabra «adecuado» en distintos extractos del Código Penal (CP) español⁸.

«Artículo 62 (CP). A los autores de tentativa de delito se les impondrá la pena inferior en uno o dos grados a la señalada por la Ley para el delito consumado, en la extensión que se estime adecuada, atendiendo al peligro inherente al intento y al grado de ejecución alcanzado.

Artículo 97 (CP). Durante la ejecución de la sentencia, el Juez o Tribunal sentenciador adoptará, por el procedimiento establecido en el artículo siguiente, alguna de las siguientes decisiones (...) c) Sustituir una medida de seguridad por otra que estime más adecuada, entre las previstas para el supuesto de que se trate. En el caso de que fuera acordada la sustitución y el sujeto

⁸ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

evolucionara desfavorablemente, se dejará sin efecto la sustitución, volviéndose a aplicar la medida sustituida.»

Finalmente, cabe medir la «formalidad» de un texto en función de su composición —adjetivos, preposiciones, adverbios, verbos, etc.— (Heylighen y Dewaele, 2002)⁹. La comunicación «formal» sería rica en nombres, adjetivos, artículos y preposiciones. La «contextual» sería, sin embargo, rica en pronombres, adverbios, verbos e interjecciones. A partir de esta premisa, estos autores desarrollan una medida de formalidad (F), basada en la frecuencia de las diferentes clases de palabras.

Los impactos económicos de esta forma de complejidad se manifestarían de forma indirecta (apartado 4).

4. Costes indirectos de la complejidad

Un volumen excesivo de normas podría manifestar efectos negativos también de una manera indirecta, en concreto a través de un aumento ineficiente del tamaño del sector público. Así, Kirchner (2012) sugiere que la actividad legislativa podría ser un buen predictor para el crecimiento del tamaño del sector público¹⁰. Goff (1996) ya había escrito sobre la relación entre el número de páginas de regulación y el empleo en algunas agencias regulatorias. Junto a ello, Bergh y Henrekson (2011) o Fall y Fournier (2015) sugieren que existe una relación negativa entre el tamaño del sector público y el crecimiento económico, analizando países de la OCDE.

El Cuadro 2 analiza la relación entre la complejidad normativa en España (a partir de los datos discutidos en el apartado 2.3) y el empleo en las Administraciones

Públicas españolas. La columna A se refiere a dos medidas mencionadas anteriormente (la producción normativa bruta por nivel de gobierno o bien el peso de la producción normativa de un nivel de gobierno sobre el total de España) y la columna B al empleo (o su peso) en el nivel de gobierno determinado. Los datos de empleo (asalariados en el sector público) provienen de la Encuesta de Población Activa (EPA). Por cuestiones metodológicas (utilización del censo de 2001 o el censo de 2011) se utilizan dos muestras (1988-2013 y 2002-2018).

Los resultados indicarían que hay una muy alta correlación entre el peso de la normativa estatal y de las CC AA y el peso del empleo en esos niveles de gobierno. Esta correlación sería también muy elevada incluso si se comparan la producción normativa bruta de las CC AA y sus asalariados. Esas evidencias, por tanto, serían coherentes con lo discutido por Kirchner (2012) o por Goff (1996). Las correlaciones, sin embargo, no implican causalidad. Para ello, se ha pretendido ir un paso más allá y proporcionar alguna evidencia a partir de contrastes de causalidad «en el sentido de Granger» (Granger, 1969; Hamilton, 1994 y Joly 2002). Es decir, se desea analizar si las observaciones retardadas de una variable (regulación) podrían ser útiles para predecir otra variable (empleo en la Administración Pública). A modo de ejemplo (con un retardo):

$$\begin{aligned} \text{Peso del empleo en la Administración central}_t &= \alpha + \beta_1 \text{Peso del empleo en la administración} \\ &\text{central}_{t-1} \\ &+ \beta_2 \text{Peso normativa estatal}_{t-1} + \varepsilon_t \end{aligned}$$

El análisis pondría de manifiesto que habría una cierta relación causal (en el sentido de Granger) del peso de la normativa estatal hacia el peso del empleo de la Administración central así como de la producción bruta de normativa autonómica y el empleo autonómico¹¹.

⁹ Estos autores diferencian dos estilos lingüísticos: uno que deposita una gran cantidad de información en el contexto y que denominan «contextual» y otro en el que el contexto no puede darse por sobreentendido y que denominan «formal». Retomando su ejemplo: la comunicación entre dos personas que se conocen muy bien (una pareja de gemelos) puede reducir la información explícita transmitida permitiendo al mismo tiempo el entendimiento (sería una comunicación altamente contextual). Sin embargo, los abogados en juicio tenderán a no dar nada por sobreentendido y transmitirán explícitamente todos sus argumentos (Hall, 1976).

¹⁰ En tanto que parece haber relación entre los ingresos fiscales (% del PIB) y la actividad legislativa.

¹¹ Este análisis puede estar reflejando un «factor común», que es el desarrollo del estado del bienestar a nivel autonómico (por ejemplo, con el establecimiento de los distintos servicios de salud y sistemas educativos a nivel de las CC AA).

CUADRO 2

CORRELACIONES Y RELACIONES DE CAUSALIDAD ENTRE COMPLEJIDAD NORMATIVA Y EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Variables		Correlación (A,B)	H0: A no causa B en el sentido de Granger (1 retardo)	H0: A no causa B en el sentido de Granger (2 retardos)
A	B		(P-valor)	(P-valor)
Período 1988-2013				
Peso de la normativa estatal	Peso del empleo en la Administración central	0,968	0,045	0,017
Peso de la normativa CC AA	Peso del empleo en las CC AA	0,927	0,202	0,209
Peso de la normativa local	Peso del empleo en la Administración local	0,018	0,263	0,608
Normativa estatal	Empleo en la Administración central	-0,3340	0,992	0,981
Normativa CC AA	Empleo en las CC AA	0,905	0,0003	0,0065
Normativa local	Empleo Administración local	0,546	0,191	0,378
Período 2002-2018				
Normativa estatal	Empleo en la Administración central	0,113	0,997	0,636
Normativa CC AA	Empleo en las CC AA	0,129	0,036	0,077
Normativa local	Empleo Administración local	-0,0814	0,227	0,331

FUENTE: Elaboración propia.

Por otro lado, como se indicaba, una regulación inconsistente, opaca o compleja implica incertidumbre en los agentes, lo que puede generar litigiosidad (en otras palabras, un aumento de la frecuencia en que los conflictos son llevados a juicio). El aumento de las tasas de litigación no es inocuo pues tiene un impacto positivo y significativo en la duración de los procedimientos judiciales (Palumbo *et al.*, 2013). Es decir, se reduciría el rendimiento del sistema judicial.

Tanto las tasas de litigación como la eficacia de la justicia pueden ser medidas directamente de diversas maneras (las tasas de congestión, las tasas de pendencia, las tasas de resolución, PPNC, etc.). Véanse, entre otros, Mora-Sanguinetti (2012) o García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015). Los impactos económicos

de un menor rendimiento del sistema judicial (las denominadas instituciones de «ejecución») son diversos, afectando negativamente, por ejemplo, a la entrada, el tamaño o el crecimiento de las empresas. El Cuadro 3 muestra algunos de estos efectos identificados en España cuando se analiza la jurisdicción civil.

5. Conclusiones y propuestas

Las economías desarrolladas están sujetas a un cierto grado de regulación. Esta tiene como objetivo mitigar los fallos de mercado y reducir los costes de transacción. Sin embargo, si las normas no están bien diseñadas, verían limitados sus efectos positivos y, en un extremo, podrían tener impactos negativos en la

CUADRO 3

IMPACTOS ECONÓMICOS DE UN INCREMENTO DE LA EFICACIA JUDICIAL EN ESPAÑA

Problema analizado de la economía española	Experimento	Procedimiento	Efecto estimado	Fuente
Proporción del mercado de alquiler en comparación con la propiedad en España	Reducción de 1 punto en la tasa de congestión judicial	Ejecución	Incremento de 0,15 puntos porcentuales de la tasa de alquiler (3.400 viviendas alquiladas más en Madrid, 3.100 en Barcelona, 1.400 en Valencia)	Mora-Sanguinetti (2012)
Tasa de entrada de emprendedores	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento de la tasa entre el 5 y el 7 %	Garcia-Posada y Mora-Sanguinetti (2014)
Tamaño medio de las empresas	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento del 0,6 al 2,8 %	Garcia-Posada y Mora-Sanguinetti (2015)
Crecimiento de las empresas	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento del 1,1 al 2,8 %	Garcia-Posada y Mora-Sanguinetti (2015)
Tasa de entrada de empresas	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento del 8,8 al 9,5 %	Garcia-Posada y Mora-Sanguinetti (2015)
Disponibilidad de crédito	Incremento de 1 punto de la tasa de liquidación judicial	Ejecución	Incremento del 0,32 % de la tasa de crédito total respecto del PIB	Mora-Sanguinetti <i>et al.</i> (2017)

FUENTE: Elaboración propia.

eficiencia. Uno de los motivos identificados por la bibliografía, por el que la regulación puede resultar ineficiente, es que su utilización resulte compleja para los agentes económicos.

Este artículo repasa, por un lado, las técnicas modernas desarrolladas para medir la complejidad de los textos normativos y, por otro, proporciona evidencia de los impactos económicos de esa complejidad.

Más concretamente, la complejidad en el uso de la normativa por parte de los agentes económicos podría provenir, por una parte, de una cantidad excesiva de regulación y, por otra, de una redacción ambigua. Todo ello podría generar costes económicos, por ejemplo una reducción en el crecimiento del PIB real a través de un impacto negativo en la PTF. Junto a ello, de una manera indirecta, también podría incidir

negativamente en la eficiencia económica a través de un aumento ineficiente del sector público o una reducción de la eficacia del sistema judicial (que afectaría al tamaño de las empresas o al acceso al crédito).

Este artículo analiza de forma novedosa la producción normativa bruta en España desde 1964 para los distintos niveles de gobierno. La complejidad normativa habría aumentado en las últimas décadas, en especial tras la aparición de las CC AA. De hecho, la producción normativa total se habría multiplicado por alrededor de cuatro veces entre 1978 y 2018. El peso de la normativa autonómica sería de algo más del 70 % en 2018. La producción normativa del nivel estatal se habría mantenido, sin embargo, relativamente estable en los últimos 50 años y tendría hoy un peso del 15 % sobre el total.

El artículo concluye, teniendo en cuenta diversas limitaciones resaltadas en el texto y de forma coherente con la literatura internacional, que podrían establecerse algunas relaciones entre el crecimiento del volumen normativo (o su peso por nivel de gobierno) y el aumento de los asalariados en el sector público, en concreto para el Estado y para las comunidades autónomas.

El conocimiento que se tiene sobre el impacto de la «forma» de la regulación en la eficiencia económica en España podría desarrollarse haciendo un uso ampliado de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo¹². Un primer paso a realizar sería añadir a la memoria una serie de métricas a partir del análisis del texto de la norma a aprobar. En concreto, cabe pensar en un conjunto de «métricas estructurales», conteniendo información sobre la longitud del texto (y el número de palabras) de la norma y una referencia al peso de la norma dentro del marco normativo —con base en el número de normas que deroga o no deroga (artículo 1. b) del RD 931/2017)—. Este segundo cálculo requeriría realizar un seguimiento de la cantidad de regulación (en el sentido de lo expuesto en los

Gráficos 1 y 3) por área temática. Todo ello sería coherente con el contenido actual de estas memorias, que ya solicitan información y justificaciones sobre por qué es necesaria la norma —frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación— (artículo 1. a) 3º del RD 931/2017) y una explicación sobre su coherencia con los principios de necesidad, eficiencia y proporcionalidad (artículo 1. a) 2º).

Referencias bibliográficas

- Australian Government – Office of Parliamentary Counsel (2016). *Reducing complexity in legislation*. Document release 2.1. Reeditado en junio de 2016.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bergh, A. y Henrekson, M. (2011). Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence. *IFN Working Paper*, (858).
- Bruno, G. (2018). Central Bank Communications: Information extraction and Semantic Analysis. Presentación en: *Harnessing Big Data & Machine Learning Technology for Central Banks* (Banca d'Italia). Recuperado de <https://www.bancaditalia.it/publicazioni/altri-atti-convegni/2018-bigdata/index.html>
- Dawson, J. W. y Seater, J. J. (2013). Federal regulation and aggregate economic growth. *Journal of Economic Growth*, 18(2), 137-177.
- Di Vita, G. (2015). Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: the costs of regulatory complexity. *Mimeo*. Publicado posteriormente en: *Papers in Regional Science*.
- Econlaw Strategic Consulting (2009). *Evolución de la actividad regulatoria en España 1978-2008: descentralización y comunidades autónomas*. Econlaw. Madrid.
- Ellingsen, T. (1998). Externalities vs. internalities: a model of political integration. *Journal of Public Economics*, 68(2), 251-268.
- Fall, F. y Fournier, J.M. (2015). Macroeconomic Uncertainties, Prudent Debt Targets and Fiscal Rules. *OECD Economics Department Working Papers* (1.230), Paris: OECD Publishing.
- Friedman, M. (2004). Freedom's Friend. *Wall Street Journal*, 11 de junio.
- García-Posada, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2014). Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics*, 40(1), 49-74.
- García-Posada, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2015). Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth. *Small Business Economics*, 44(3), 639-669.

¹² Reguladas actualmente en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

- Goff, B. (1996). *Regulation and Macroeconomic Performance*. Norwell, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Granger, C. W. J. (1969). Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods. *Econometrica*, 37(3), 424-438.
- Hamilton, J. D. (1994). *Time Series Analysis*. Princeton: New Jersey. Princeton University Press.
- Hall, E. T. (1976). *Beyond Culture*. Nueva York: Anchor Press.
- Helpman, E. (ed.) (2008). *Institutions and economic performance*. Cambridge: Massachusetts. Harvard University Press.
- Heylighen, F. y Dewaele, J. (2002). Variation on the Contextuality of Language: an Empirical Measure. *Foundation of Science*, 7(3), 293-340.
- Joly, P. (2002). *GCAUSE: Stata module to perform Granger causality tests*. Statistical Software Components S428201, Boston College Department of Economics, revisado 21 de abril 2010.
- Kirchner, S. (2012). Federal legislative activism in Australia: a new approach to testing Wagner's law. *Public Choice*, 153(3-4), 375-392.
- Kox (2005). *Intra-EU Differences in Regulation-caused Administrative Burden for Companies*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Memorandum, (136), Rev.1.
- Marcos, F., Santaló, J. y Sánchez Graells, A. (2010). Measuring regulatory intensity by the Spanish regions (1978-2009). *IE Business School Working Paper WP10-07*.
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2012). Is judicial inefficacy increasing the weight of the house property market in Spain? Evidence at the local level. *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association*, 3(3), 339-365.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Martínez-Matute, M. (2014). La regulación en el mercado de productos en España según los indicadores de la OCDE. *Boletín Económico-Banco de España*, (12), 45-54.
- Mora-Sanguinetti, J.S., Martínez-Matute, M. y García-Posada, M. (2017). Credit, crisis and contract enforcement: evidence from the Spanish loan market. *European Journal of Law and Economics*, 44(2), 361-383.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Salvador-Mora, S. (2016). El impacto económico de la actividad normativa. Los riesgos de la «gran convergencia». *Revista de Economía Industrial*, (398), 117-128.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Spruk, R. (2018). Industry vs Services: Do Enforcement Institutions Matter for Specialization Patterns? Disaggregated Evidence from Spain. *Banco de España. Documento de Trabajo*, 1.812.
- North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1999). Understanding the process of economic change. *Occasional Paper 106*, IEA (Institute of Economic Affairs).
- OCDE (1999). *Regulatory Reform in Mexico. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2007). *OECD Reviews of Regulatory Reform. Korea. Progress in Implementing Regulatory Reform*. Paris: OECD Publishing.
- Palumbo, G., Giupponi, G., Nunziata, L. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2013). The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics. *OECD Economics Department Working Papers 1.060*.
- Waltl, B. y Matthes, F. (2014). *Towards Measures of Complexity: Applying Structural and Linguistic Metrics to German Laws*. Jurix: International Conference on Legal Knowledge and Information Systems, Krakow, 2014.

ANEXO A

LAS MEDIDAS DE CALIDAD Y «RESTRICTIVIDAD» DEL CONTENIDO DE LA REGULACIÓN

Este artículo hace referencia a la forma de la regulación y cómo puede afectar a la eficiencia económica, pero se ha señalado también que la identificación directa o mecanicista de cantidad de regulación (entre otras medidas posibles) con un coste o con una carga es, al menos, incompleta. La complejidad añadida por una nueva norma podría no ser suficiente como para compensar sus efectos positivos (p.ej., gracias a su función de guía frente a un posible fallo de mercado).

En consecuencia, en conjunción con las medidas más formales, parece importante no olvidar la existencia de mediciones de la calidad del contenido de las normas y de su restrictividad. Este tipo de evaluación se realiza en una multitud de proyectos existentes, como los *Product Market Regulation* (PMR) de la OCDE, los *Doing Business* del Banco Mundial o diversos papeles académicos (para un resumen de estos indicadores, véase Mora-Sanguinetti y Salvador-Mora, 2016 o Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute, 2014). Entrar en el contenido de la regulación es muy costoso y, por tanto, estos indicadores se limitan a analizar un número limitado de materias (y, por tanto, de normas).

España habría logrado mejorías en los últimos años en los indicadores PMR y los *Doing Business*^{*}, apuntando a que el marco normativo en algunas materias se habría vuelto paulatinamente menos restrictivo.

La lectura conjunta de todas las partes de este artículo llevaría por tanto a la conclusión de que España habría aumentado de forma importante su cantidad de regulación en las últimas décadas, implicando, por tanto, una mayor complejidad para los agentes económicos. Sin embargo, el contenido de algunas de las normas, analizadas en algunos casos por indicadores internacionales, habría mejorado en calidad.

NOTA: * Desde un punto de vista estático, es decir, limitándonos únicamente a la última observación publicada, los PMR (en 2013) indicarían que la restrictividad de las regulaciones que afectan a los mercados de productos en España estaría ligeramente por debajo de la media de la OCDE. Por su lado, en la clasificación del *Doing Business*, España tendría en 2019 la posición 30, mejor que la de Francia (32) e Italia (51), pero peor que la de Reino Unido (9) y Alemania (24).

FUENTE: Elaboración propia.