

Jaime Vallés Giménez\*  
Anabel Zárate Marco\*

# REFLEXIONES EN TORNO AL DEBATE DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN Y LOS PROCESOS INSTITUCIONALES PARA SU REFORMA

*En este trabajo se aborda el tema de la regulación, materia clásica en economía pública aunque siempre haya recibido mucha menor atención que los ingresos o gastos públicos, con el fin de fomentar el debate en torno a las estrategias más adecuadas de reforma de la regulación. Dichas reformas estructurales permiten generar inequívocas ganancias, tanto desde el punto de vista de la eficiencia, como desde el punto de vista de la transparencia en los procesos redistributivos. Las aportaciones que se realizan en este trabajo son tres. Por una parte, se realiza una sistematización de los diferentes informes y literatura existentes sobre el tema. Por otra parte, se dota de razonamiento económico a los mismos. Por último, se evalúa la situación española al respecto, y en comparación con los principales países de la OCDE.*

**Palabras clave:** regulación, reformas estructurales, revisión bibliográfica, comparación internacional.  
**Clasificación JEL:** D78, H11, L51.

## 1. Introducción

Una función básica de cualquier gobierno es promover el bienestar económico y social de sus ciudadanos. Los gobiernos intentan lograr este objetivo de formas

muy variadas, entre las que se encuentran las políticas que pretenden alcanzar la estabilidad macroeconómica, incrementar el empleo, mejorar la educación, garantizar la igualdad de oportunidades, promover las innovaciones, y conseguir niveles elevados de calidad medioambiental, salud y seguridad. Para lograr estas finalidades, la actividad del Sector Público condiciona la vida de los agentes económicos de manera muy diversa, pudiendo destacarse como instrumentos básicos los impuestos, los gastos públicos y la regulación.

---

\* Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Zaragoza.

En este sentido, la regulación, en calidad de instrumento de política económica, ha adquirido una mayor importancia en los últimos años, especialmente debido al proceso de integración europea. Así, al haberse producido una renuncia a la soberanía de las políticas cambiarias y monetarias, y al haberse definido un marco de disciplina para la política fiscal, la definición de la política económica se ha volcado hacia los aspectos microeconómicos y de regulación, fundamentales para el funcionamiento de los mercados y la eficiente asignación de los recursos, y con claras repercusiones desde el punto de vista redistributivo.

La intervención del sector público en calidad de agente regulador queda justificada por la existencia de fallos de mercado, más allá de su papel como definidor del marco institucional en el que se desarrolla la economía de mercado. Ahora bien, tal y como se desprende de la Economía del Bienestar, la existencia de fallos de mercado sólo constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para la intervención pública y, por tanto, la pertinencia de ésta ha de valorarse en términos de las ganancias netas de bienestar que de la misma se derivan. En consecuencia, la regulación ha de ser analizada desde una doble perspectiva, positiva y normativa, ya que no sólo es relevante el estudio del porqué de la regulación sino también del cómo se efectúa dicha regulación.

La sensación generalizada de que el número de normas y su complejidad ha experimentado un excesivo crecimiento, y que bajo dicho contexto se producen ineficiencias e importantes costes para los diversos agentes, ha motivado que en las últimas décadas se pongan en marcha importantes procesos de reforma institucional para paliar dichas pérdidas de bienestar. Los beneficios que pueden derivarse de una reforma de la regulación bien diseñada y ejecutada son diversos, con un impacto claro sobre la productividad, los precios, el producto nacional, el empleo, y la calidad y variedad de los bienes y servicios. Además, permite impulsar otros objetivos sociales importantes como mejoras en la salud, seguridad, infraestructuras, equilibrio regional y calidad medioambiental, que pueden acometerse sin ne-

cesidad de incrementar el esfuerzo tributario, e incluso reduciéndolo, al fomentarse una economía más productiva, flexible y con mayores niveles de empleo, crecimiento e innovación. Asimismo, cuando menos, la mayor transparencia sobre los beneficios y costes de la regulación ayudará a fijar de forma más efectiva las prioridades de la acción pública.

Por estos motivos, tras introducir en la segunda sección los principales aspectos normativos relativos al concepto y los argumentos teóricos que respaldan la utilización de la regulación por parte del sector público, en la tercera sección, el artículo se centra en desarrollar las cuestiones positivas, aportando argumentos que justifican y apoyan la evaluación de los procesos regulatorios, al tiempo que se describen los principales elementos constitutivos de una estrategia efectiva de reforma de la regulación a partir de la experiencia comparada. Finalmente, en la cuarta sección, descenderemos al análisis particular de la situación de la economía española, sujeta en los últimos años a un importante proceso de reforma estructural, en el que los aspectos microeconómicos y de regulación pasan a ser fundamentales. Para ello, evaluaremos la posición de España en este ámbito con respecto a terceros países, especialmente los anglosajones, para resaltar las lagunas todavía existentes en la actividad reguladora y, por tanto, identificar oportunidades de mejora que no han de ser desaprovechadas, máxime cuando ya existen en España algunos de los elementos clave para llevar a cabo una regulación eficiente tanto en forma como en contenido.

## **2. Concepto de regulación y argumentos para justificar su utilización por parte del sector público**

La regulación se caracteriza por incluir aquellas actividades públicas más difíciles de cuantificar y evaluar, por carecer de repercusión presupuestaria y no tener generalmente reflejo monetario a corto plazo. Es habitual diferenciar entre la regulación básica o genérica y la específica. Dicha distinción se basa en que

la relevancia de los factores institucionales (o regulación básica) es decisiva. Si el marco institucional o las reglas de juego hubieran de ser negociadas en cada ocasión por quienes realizan los intercambios económicos, los agentes privados estarían asumiendo íntegramente los costes de transacción y el proceso sería tan laborioso y caro que llegaría a ser inviable, impidiendo que los mercados funcionasen. Ahora bien, otras veces el Estado no se limita a actuar como legislador y árbitro para el sector privado, sino que en múltiples aspectos es un activo participante en los mercados. En ocasiones condiciona, con regulaciones muy específicas y nada genéricas, precios, cantidades y los tipos de productos a intercambiar, por ejemplo, a través de la fijación del salario mínimo, las tarifas eléctricas o las normas de calidad que han de cumplir los alimentos.

En este trabajo, vamos a centrarnos en los aspectos institucionales del llamado Análisis Económico de la Regulación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE (1997), Oficina de Gestión Presupuestaria de EE UU-OMB (1996 y 1997) y Oficina para la Revisión de la Regulación de Australia-ORR (1995 y 1996))<sup>1</sup>, por lo que nosotros vamos a entender por regulación el conjunto de instrumentos diversos con los que los gobiernos establecen condiciones, exigencias o limitaciones a la actividad de los sujetos, empresas e incluso al propio sector público. La regulación incluiría normas formales e informales aprobadas por todos los niveles de gobierno, y reglas emitidas por los organismos reguladores en los que el gobierno puede delegar su capacidad normativa.

Las medidas de regulación pueden ser de tres tipos: económicas, sociales y administrativas<sup>2</sup>. La regulación económica es la empleada por el gobierno para alterar las decisiones de asignación de recursos que toman los agentes económicos, con la intención de garantizar la eficiencia en los mercados, e incluye medidas relacionadas con restricciones sobre la entrada y salida de los mercados, el ejercicio del monopolio, controles sobre precios, cantidades, etcétera. Por otra parte, la regulación social se emplea por los gobiernos para conducir el comportamiento de los agentes económicos con el fin de proteger determinados valores sociales tales como la salud, la seguridad, el medio ambiente, el equilibrio regional, la cohesión social, etcétera. Este tipo de normativa es necesaria porque el mercado no valora adecuadamente algunos bienes a los que los ciudadanos atribuyen una gran importancia, o porque se deben controlar las consecuencias dañinas resultantes de transacciones en el mercado<sup>3</sup>. Finalmente, la regulación administrativa está relacionada con las obligaciones que el sector público impone al privado con la finalidad de obtener información (obsérvese que supone trasladar la carga de la obtención de información al sector privado)<sup>4</sup>. Incluye la normativa sobre regulación fiscal, administración sanitaria, control de la economía sumergida y acciones relativas a la obtención de información de la actividad empresarial.

Tal y como señala Ogus (1994), la regulación se puede llevar a cabo a través de muy diversos instrumentos, entre los que cabe mencionar el control de precios o las

<sup>1</sup> La teoría de la regulación es muy amplia y bastante técnica, por lo que realizar una revisión detallada de la misma está fuera del objetivo principal del presente trabajo. Una visión más profunda, en especial de los aspectos de carácter técnico, puede realizarse en los originales de AVERCH y JOHNSON (1962); LAFFONT y TIROLE (1986); STIGLER (1971); POSNER (1974); PELTZMAN (1976); BECKER (1983); JOSKOW y ROSE (1989); NOLL (1989), o bien en los libros de JOSKOW y NOLL (1981), LAFFONT y TIROLE (1993) y OGUS (1994).

<sup>2</sup> Véase, entre otros, UNION OF INDUSTRIAL AND EMPLOYERS' CONFEDERATIONS OF EUROPE-UNICE (1995, página 5), OMB (varios años), y también FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (2000).

<sup>3</sup> Esto no significa que la regulación social esté siempre justificada. En algunos casos, muchas normas son inútiles o incluso contraproducentes para alcanzar el objetivo que se proponían. Y, en otros, sucede que los beneficios obtenidos son inferiores a los costes generados por la regulación, por lo que es recomendable revisarla.

<sup>4</sup> En este caso, hay que diferenciar claramente entre aquellas tareas administrativas que en cualquier caso tendrían que realizar las empresas (exista o no una regulación), por ejemplo, para calcular los costes de producción, de aquéllas que son estrictamente debidas a la regulación (calcular las retenciones a los empleados y las cotizaciones a la Seguridad Social).

cantidades de bienes, o emitiendo algunas prohibiciones sobre los consumidores o empresas. En estos casos se dice que la regulación es directa. Sin embargo, también existen regulaciones indirectas tales como franquicias, concesiones, licencias y permisos. Además, debe considerarse el establecimiento de estándares de calidad y desempeño. Siguiendo a Fernández Ordóñez (2000), la variedad de formas en que el Estado ha intervenido e interviene mediante la regulación revela de lo que ha sido capaz la imaginación humana. Algunos de los principales ejemplos de acciones normativas en este sentido los hemos sintetizado en el Recuadro 1.

En ocasiones, la regulación se ha referido a cuestiones directamente relacionadas con los intereses públicos, como la salud, el medio ambiente o la seguridad, mientras que en otras ha incidido en cuestiones ajenas al ámbito público. Desde una perspectiva distinta, ciertas regulaciones pueden ser aceptables porque contribuyen a la eficiencia y al bienestar, y otras pueden ser rechazadas por ineficientes (algunos ejemplos como el control de los horarios, el acceso a la profesión o actividad, o la prohibición de efectuar descuentos en determinados bienes resultan particularmente significativos). En unos casos, la regulación cuenta con justificaciones económicas, tal como ocurre en los casos del monopolio natural o la defensa de la competencia; pero en otros, responden más a valores sociales dominantes que a argumentos estrictamente económicos (como las normas que afectan a la venta de alcohol), e incluso en casos extremos es difícil sostener con argumentos sólidos algunas regulaciones como la fijación del precio de reventa de los libros.

Para responder a la cuestión de qué argumentos legitiman la intervención del sector público en la economía, es necesario tener en cuenta que el equilibrio competitivo de una economía de mercado debe ser tomado como punto de referencia para valorar la eficiencia. Esto es así porque el mecanismo de los precios, en un contexto perfectamente competitivo, garantiza una asignación óptima de los recursos disponibles en el sentido de Pareto (no es posible aumentar el bienestar de un individuo sin disminuir el de otro). Empero, en ocasiones, el funcionamiento

del mercado se aleja del resultado eficiente por la presencia de fallos de mercado (Baldwin y Cave (1999)). Entre los principales fallos de mercado que dan origen a reglas públicas podemos destacar el monopolio natural y el poder de mercado, la inexistencia de mercados y las externalidades en sentido amplio, la presencia de información asimétrica o inadecuada, los aspectos redistributivos y la estabilización<sup>5</sup>. Hemos resumido los principales fallos de mercado, con algunos ejemplos de normas asociadas a ellos, en el Recuadro 2.

Los mercados no pueden funcionar sin normas, aunque su exceso o torpeza perjudica el desarrollo económico. Es más, la importancia de la regulación, desde un punto de vista económico, es creciente, puesto que conforme el gobierno ve reducido su margen de maniobra en otros instrumentos de política económica por las exigencias comunitarias (equilibrio presupuestario, tipo de cambio, política monetaria)<sup>6</sup>, la función reguladora adquirirá mayor relevancia en cuanto a su número y diseño legislativo, impulsada también por una mayor demanda de los grupos de presión que ven cerradas las vías de los ingresos y gastos públicos. En este sentido, y como explicaremos luego, parece existir algún indicio de que en los últimos años se ha producido un importante crecimiento en la cantidad de las normas aprobadas, aunque también es posible que se haya deteriorado la calidad de las mismas, lo cual puede desembocar, aunque de forma lenta y a largo plazo, en un menor bienestar de los ciudadanos.

---

<sup>5</sup> En algunas ocasiones, la regulación es fruto de la planificación económica que realiza el Estado (demanda esperada de gas, luz, teléfono, evitar que se sobre exploten los recursos naturales y desaparezcan, etcétera).

<sup>6</sup> No obstante, cabe pensar que en muchas ocasiones la regulación es una forma de escapar al control presupuestario, o una forma rápida y barata de exhibir que se han adoptado medidas en un determinado asunto. La regulación equivale a mayores impuestos o puede actuar como un sustitutivo de gastos públicos explícitos, que las empresas intentarán trasladar hacia delante o detrás en función de las elasticidades. La restricción presupuestaria también fomenta una sustitución entre políticas presupuestarias y la regulación, ya que el reflejo presupuestario de esta última es mucho menor, y la mayor parte de los costes de cumplimiento son soportados por los agentes económicos regulados (empresas) o al desplazarse éstos a los consumidores.

## RECUADRO 1

## ALGUNOS INSTRUMENTOS EN QUE SE MATERIALIZAN LAS ACCIONES REGULADORAS

1. *Barreras a la entrada genéricas:*
  - Monopolio legal y licencias o autorización para operar (TV, Telefónica, electricidad, loterías, estancos).
  - Colegiación obligatoria (profesionales).
2. *Dificultades al comercio internacional:*
  - Cuotas y licencias de importación (coches, productos agrarios).
  - Límites a las cantidades a cambiar en moneda extranjera.
  - Desgravación fiscal a la exportación.
  - Autorización de inversiones extranjeras.
3. *Restricciones sobre los precios:*
  - Precios fijos o máximos (electricidad, taxis, correos, teléfonos, gasolineras, tipos de interés, etcétera).
  - Margen fijo (farmacias, etcétera).
4. *Restricciones sobre la producción o el consumo:*
  - Cuotas máximas de producción (acero, leche, pesca).
  - Consumo obligatorio de ciertos bienes y servicios (Seguridad Social, educación, etcétera).
  - Límites máximos a la emisión de contaminación.
5. *Restricciones sobre la localización:*
  - Distancia mínima entre establecimientos y número máximo (gasolineras, farmacias, notarías).
  - Autorización discrecional para el uso del suelo (hipermercados y grandes superficies, construcción de viviendas y oficinas).
  - Cobertura obligatoria de todo o parte del territorio (cadenas de TV, telecomunicaciones).
6. *Restricciones sobre el tiempo:*
  - Número máximo de horas de apertura semanales (comercio).
  - Prórroga forzosa (arrendamientos urbanos).
  - Frecuencia mínima (puente aéreo).
7. *Distorsiones de los costes con efecto similar a las ayudas:*
  - Compra obligatoria de factores de producción nacionales por empresas reguladas o que reciben ayudas públicas (carbón nacional para la generación de electricidad).
8. *Restricciones sobre la publicidad y la transparencia:*
  - Prohibición de anunciarse (profesiones).
  - Adjudicación directa (sin competencia) de proyectos públicos.
9. *Restricciones sobre la calidad y la estandarización:*
  - Aplicación restrictiva de estándares para dejar empresas fuera del mercado.
  - Regulaciones mal diseñadas sobre seguridad, medio ambiente, condiciones laborales, etcétera, que imponen un coste fijo que hace inviables las pequeñas empresas y favorece la concentración.
10. *Restricciones de tipo financiero:*
  - Requisitos de capital mínimo (seguros, banca, coeficientes obligatorios de inversión).
  - Avales y fianzas exigidos para los concursos públicos.
11. *Otras restricciones sobre la actividad de las empresas:*
  - Distribución obligatoria de determinados productos (exhibición de cine comunitario en salas de cine).
  - Obligación de contratar vía intermediarios (electricidad, bolsa, INEM, estancos).

FUENTE: Elaboración propia a partir de FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (2000).

RECUADRO 2

ARGUMENTOS QUE PUEDEN JUSTIFICAR LA ACTIVIDAD REGULADORA

Fallos del mercado	Regulación
<p>I. Ausencia de mercados perfectamente competitivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia imperfecta o poder de mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes de Defensa de la Competencia. Empero, en ocasiones el sector público puede ser el origen de dicho poder de mercado, como cuando la regulación prohíbe la importación de bienes a bajo coste o se otorgan licencias de explotación exclusiva.</li> <li>• Regulaciones que afectan a los denominados «servicios de red» y que pueden incidir sobre el precio o la cantidad producida (número de líneas de autobús), la obligación de prestar un servicio universal, la calidad del servicio, la inversión a realizar, etcétera</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio natural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los tratados internacionales son ejemplos de bienes públicos (no rival y no exclusión). También la defensa nacional (reclutamiento forzoso) o el fomento de la investigación básica.</li> <li>• Pesca, o el espectro para la transmisión de emisiones de radio.</li> <li>• Normativa medioambiental y procesos no contaminantes.</li> <li>• Educación, sanidad (servicio universal).</li> <li>• Drogas, colorantes y aditivos alimenticios, productos químicos dañinos.</li> <li>• Telecomunicaciones, centrales nucleares, producción explosivos.</li> <li>• Normativa que hace obligatorio el seguro médico, normas de solvencia para las entidades financieras, o la producción pública (Seguridad Social, Banca Privada).</li> <li>• Obligatoriedad del seguro del automóvil, de la sanidad pública o del seguro de desempleo. En estos casos, los sujetos pueden complementar con seguros privados dicha prestación.</li> </ul>
<p>II. Inexistencia de mercados o presencia de externalidades en sentido amplio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado farmacéutico (venta exclusiva de medicamentos).</li> <li>• Normas relativas a la obligación de realizar presupuestos previos a la reparación o la publicación del mibor-euribor como tipo de referencia.</li> <li>• En cuanto a la calidad de los bienes, la Inspección Técnica de Vehículos (ITV) suministra información a los compradores de coches usados.</li> <li>• Sector Agroalimentario (como controles para detectar la <i>encefalopatía espongiiforme</i>).</li> <li>• Normativa de prevención de riesgos laborales.</li> <li>• Homologación de titulaciones, normas de etiquetado, estándares de calidad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiedad común.</li> <li>• Efectos externos.</li> <li>• Bienes preferentes e indeseables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida del subsidio de desempleo por rechazar una oferta de trabajo.</li> <li>• Principio de «control por parte del país de origen» de las entidades financieras.</li> </ul>
<p>III. Información asimétrica o inadecuada</p> <p>Los niveles de información disponibles en el mercado (sobre la calidad y el precio de los productos o la situación futura en que se encontrarán los agentes económicos) pueden no ser eficientes porque la información es costosa, y ello puede provocar muy diversos costes sociales, entre los que aparecen niveles bajos de innovación, poder de mercado, y asignaciones ineficientes de recursos basadas en fraudes al consumidor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhesión a la Unión Europea y Ley de Estabilidad Presupuestaria.</li> <li>• Programas de apoyo a las PYME (alta creación de innovaciones, empleo e incremento de la flexibilidad de oferta).</li> </ul>
<p>IV. Falta de movilidad de los factores productivos</p> <p>Cuando los <i>inputs</i> no se pueden mover libremente hacia aquellas aplicaciones en que serían empleados óptimamente surgen costes de eficiencia (movilidad funcional y geográfica).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La no discriminación o la discriminación positiva de la mujer.</li> <li>• La política de desarrollo regional para el reequilibrio territorial.</li> <li>• Subvenciones cruzadas y obligación de servicio universal.</li> <li>• Intervenciones para garantizar igual acceso a la justicia, la educación, la cultura y, en general, a la información económica relevante (Memorias anuales de las SA).</li> <li>• Asegurar un consumo mínimo de bienes preferentes o nivel de subsistencia (educación básica, una vivienda digna o alimentación esencial).</li> <li>• Permitir y estimular intervenciones privadas como solución al fracaso del mercado (altruismo y problema del usuario gratuito): Organizaciones no lucrativas y el mecenazgo.</li> </ul>
<p>V. Garantía de la estabilidad y crecimiento económico</p> <p>Crecimiento económico estable y sostenido, control de la inflación y equilibrio externo, promovidos mediante políticas anticíclicas, de I+D, industrial y gasto en infraestructuras.</p>	
<p>VI. Aspectos redistributivos y de equidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad vertical y horizontal.</li> <li>• Igualdad de oportunidades.</li> <li>• Equidad categórica o <i>ex post</i>.</li> </ul>	

FUENTE: Elaboración propia.

En suma, la regulación (como otros instrumentos públicos) tiene importantes efectos que pueden ser benéficos o dañinos. Una regulación justificada y bien diseñada puede proteger a los consumidores de productos perjudiciales y garantizar que están bien informados a la hora de realizar sus elecciones. También puede limitar la contaminación, aumentar la seguridad en el trabajo, desalentar las prácticas desleales y abusivas en los negocios, y contribuir de muchas otras formas a la salud, seguridad y a una sociedad mucho más productiva y equitativa. Por el contrario, un número excesivo de normas o mal diseñadas puede causar confusión y retrasos, un aumento no razonable de los costes de cumplimiento en términos de inversiones de capital, mano de obra y continuo papeleo administrativo, retardos en la innovación, disminuciones de la productividad, y accidentalmente distorsiones en los incentivos privados. La única forma de diferenciar entre la regulación positiva y la que causa perjuicios es a través de una evaluación y valoración cuidadosa de los beneficios y costes asociados a las normas. Dicho esto, vamos a revisar las causas que han operado como detonantes de los procesos de reforma de la regulación, que pretenden mejorar la calidad y efectividad de las normas, e intentaremos establecer los principales elementos que debe incorporar el diseño de un sistema de gestión y control de la regulación adecuado.

### 3. Los costes de la actividad reguladora y los procesos de reforma de la regulación

Hay un acuerdo general entre empresarios, ciudadanos y Administraciones Públicas de que el volumen y la complejidad de las normas aprobadas por los diferentes niveles de gobierno han alcanzado niveles históricos sin precedentes. No obstante, la interpretación de tal evidencia aglutina menos consenso. Algunos mantienen que el volumen de la regulación no es importante en la medida en que la calidad de las normas sea elevada. Otros mantienen que el continuo crecimiento de las reglas es síntoma de un aumento de los costes y de la

complejidad, que implican una menor dinamicidad y una mayor rigidez de la economía con efectos negativos sobre la eficiencia (innovación y capacidad de adaptación), y que impide una mayor creación y expansión de PYMES. La *inflación* reguladora también reduce la transparencia y la calidad en el proceso de generación de normas, y hace más difícil evitar la aparición de barreras no arancelarias. De hecho, según el estudio de la Unión of Industrial and Employers' Confederations of Europe-UNICE (1995), que encuestó a 2.500 empresas de 20 países europeos, los principales problemas asociados a una regulación excesiva o de «mala calidad» pueden sintetizarse como sigue:

a) Las regulaciones que generan peores efectos adversos son las tributarias y otras obligaciones administrativas (así lo consideraron el 77 por 100 de las empresas), las relacionadas con el empleo (70 por 100 de las empresas) y las relacionadas con el medio ambiente (57 por 100 de las empresas).

b) Los principales problemas asociados con las normas son el elevado volumen de las regulaciones (77 por 100 de las empresas) y la alta complejidad que presentan las normas (55 por 100).

c) Los efectos fundamentales de las normas sobre las empresas son el incremento de los costes (74 por 100), la disminución de la flexibilidad (64 por 100), y el consumo de tiempo de gestión (62 por 100).

d) Las consecuencias primordiales son la disminución del nivel de competitividad, que se obstaculiza la mejora de eficiencia operativa de las empresas y la innovación, que los ajustes estructurales se realizan con retrasos y que se impide el desarrollo y crecimiento de las PYMES.

En respuesta a tal situación, la mayoría de países de la OCDE han establecido programas de reforma y gestión de la regulación, aunque dichos mecanismos eran virtualmente desconocidos hace 15 años. Lo cierto es que, hasta los años noventa, la mayor parte de los gobiernos occidentales no habían considerado los costes de la regulación con demasiada atención. Los países pioneros fueron EE UU y Gran Bretaña durante los años ochenta.

En la actualidad, Nueva Zelanda, Australia y Japón son los que están acometiendo importantes procesos de reforma de la regulación (Cuadro 1). También la integración económica provoca procesos de reforma de la regulación. En concreto, la Unión Europea ha supuesto la apertura a la competencia de mercados que gozaban de cierta protección o eran monopolios, y ha impuesto la obligación de que las normas nacionales no supongan un obstáculo a la circulación de ciudadanos, mercancías y servicios<sup>7</sup>.

Pues bien, teniendo en cuenta el análisis económico normativo, podemos decir que dichas estrategias de reforma de la regulación responden al hecho de que la regulación intenta corregir fallos que aparecen en el funcionamiento del mercado, con la finalidad de situar a la economía en una situación de equilibrio lo más próxima a la de libre competencia. En un contexto de equilibrio parcial, el beneficio neto esperado de la regulación será igual a los costes de eficiencia evitados al corregir los fallos de mercado (beneficios asociados a la regulación), menos los costes directos en que incurre el sector público para implementar la regulación (costes administrativos y burocráticos), y los soportados por los productores y empresas por tener que cumplir las nuevas normas (costes administrativos y de cumplimiento en términos de gastos operativos y de capital para adaptarse a

las normas)<sup>8</sup>. En este sentido, la regulación sólo permite alcanzar un subóptimo, tal y como sugieren los trabajos de la OCDE, Banco Mundial, Comisión Europea y Tribunal de Defensa de la Competencia español (TDC), al superar los costes ocasionados por la regulación a los beneficios derivados del *stock* de normas existente.

No obstante, dichas cargas no son exactamente los costes económicos o de eficiencia, ya que la regulación también genera importantes desventajas para el gobierno, los agentes regulados y la sociedad en su conjunto, que son difícilmente cuantificables, tales como efectos adversos sobre la flexibilidad y la innovación (que pueden perjudicar a la productividad y competitividad de la economía), e incertidumbre e incentivos privados que modifican la toma de decisiones (distorsiones en la inversión o reducción del apoyo necesario que requieren determinadas actividades). En definitiva, junto a los costes directos de la regulación hay que tener en cuenta los costes indirectos, que incluyen los efectos de segundo orden que se filtran desde la industria regulada al resto de la economía a través del cambio que experimentan las cantidades producidas y los precios, además de otros efectos adversos que provoca la presencia de normas en la economía.

Junto a ello, cabe considerar que en muchas ocasiones la regulación no sólo introduce costes directos e indirectos en los sectores o mercados de productos regulados, sino que puede provocar que los mercados sean menos flexibles frente a cambios en la demanda, lo que hace que la oferta se contraiga y sea más rígida, e inclu-

---

<sup>7</sup> En el marco de la reforma de la regulación, la Unión Europea ha manifestado la importancia y la necesidad de simplificar la legislación desde el lanzamiento de la iniciativa «Simplificación de la legislación en el mercado único» (SLIM), por parte de la Comisión en mayo de 1996. El proyecto SLIM se complementa con los esfuerzos por simplificar las medidas nacionales relacionadas con el mercado único. Es más, SLIM funciona ahora junto con la iniciativa BEST (Grupo operativo para simplificar el entorno administrativo de las PYMES o *Business Environment Simplification Task Force*), y forma parte del empuje general hacia una mejor forma de legislar en la Comunidad, destacado en el informe «Legislar Mejor: una responsabilidad que debe compartirse» de 1998 (COM, 715 final de 1 de diciembre). Si bien, tal y como puede leerse en el Proyecto de Opinión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, de 28 de octubre de 2002 (Provisional, 2002/2052 (COS)), apenas se ha logrado nada desde 1999.

<sup>8</sup> Muchas veces los costes de cumplimiento y parte de los administrativos suelen recaer sobre los productores, que los perciben como un impuesto (mayores costes), intentando trasladarlos a los

---

consumidores, vía mayores precios, o hacia atrás, a sus trabajadores, a través de menores salarios. En cuanto a los costes de implantación de la regulación soportados por el Estado, podemos pensar que se repercuten íntegramente a los consumidores y productores, puesto que se financiarán a través de impuestos. También las normas que restringen la competencia tienen efectos equivalentes a los impuestos, como señala el Tribunal de Defensa de la Competencia (1995), al obligar a los consumidores a pagar un precio mayor (diferencia entre el precio resultante de competencia restringida y de libre competencia). Realmente, la carga se comparte en la mayoría de ocasiones por productores y consumidores, ya que los consumidores reaccionarán frente a esos mayores precios reduciendo la cantidad consumida del bien o acudiendo a sustitutivos próximos.

CUADRO 1

**ANÁLISIS COMPARADO DE LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN  
Y CONTROL DE LA REFORMA DE LA REGULACIÓN  
(En %)\***

	Australia	Austria	Canadá	Finlandia	Alemania	Islandia	Japón	Méjico	P. Bajos	Nueva Zelandia	Noruega	Portugal	Suecia	Suiza	Reino Unido	Estados Unidos
Ningún método de disciplina . . . . .	23,5	70,6	11,8	29,4	47,1	47,1	47,1	23,5	29,4	41,2	41,2	64,7	11,8	76,5	11,8	17,6
Algún elemento de control . . . . .	23,5	23,5	29,4	35,3	35,3	41,2	35,3	41,2	29,4	41,2	35,3	17,6	41,2	11,8	35,3	23,5
Instrumentos de disciplina severos . . . . .	52,9	5,9	58,8	35,3	17,6	11,8	17,6	35,3	41,2	17,6	23,5	17,6	47,1	11,8	52,9	58,8
Total (severos y laxos) . . . . .	76,5	29,4	88,2	70,6	52,9	52,9	52,9	76,5	70,6	58,8	58,8	35,3	88,2	23,5	88,2	82,4

NOTA: \* Los porcentajes indican las estrategias de reforma de la regulación y su rigor respecto de un listado de 17 elementos de control de la actividad normativa (véase Cuadro A1 del Anexo).

FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE (1997) y ORR (1995).

so permite situaciones de monopolio sin que existan costes decrecientes en la industria, como describe el TDC (captura de rentas). El efecto provocado por ambas situaciones es un crecimiento mayor de los precios y una reducción adicional del *output* producido.

Adicionalmente, hay que tener cuidado a la hora de evaluar los costes de la regulación, ya que determinadas normas establecen transferencias entre agentes económicos, que constituyen pagos de un grupo de sujetos a otro (entre consumidores y agricultores, por ejemplo) y, por consiguiente, no son costes reales para la sociedad en su conjunto. La pérdida de una persona es la ganancia de otra. Por tanto, junto al impacto sobre la eficiencia, la regulación también provoca efectos redistributivos, puesto que los beneficiarios de una norma no tienen por qué coincidir con los que soportan la carga de su cumplimiento o, en caso de que concuerden, coste soportado y beneficio disfrutado pueden diferir (Hopkins (1991)).

Llegados a este punto, vamos a definir con mayor precisión el concepto de reforma de la regulación e identificar los elementos principales que integran dichas estrategias. Por reforma de la regulación entendemos modificaciones que perfeccionan la calidad de las normas, esto es, que mejoran su funcionamiento,

su coste-efectividad, o su calidad legal, así como de las formalidades administrativas a ellas asociadas. El centro de atención se ubica en la calidad y efectividad de las normas, cuestión neutral respecto del alcance de la intervención o tamaño del sector público. Reforma puede significar revisión de una regulación específica, una modificación profunda y reconstrucción de un régimen normativo completo y de sus instituciones, o una mejora de los procesos de propuesta, aprobación y gestión de las normas. Esto es, tal y como se deduce de Fernández Ordóñez (1999), reforma significa una combinación de regulación nueva, desregulación y re-regulación, que incorpora también las políticas de privatización, liberalización y defensa de la competencia, junto con las reformas institucionales necesarias.

La desregulación es un subconjunto de la reforma de la regulación, y se refiere a la eliminación completa o parcial de la normativa de un sector para mejorar el funcionamiento del sistema económico. Dicha estrategia se aplica a la regulación económica (privatización y desregulación de monopolios), frente a diversas mejoras en la calidad de las normas y reducción de las cargas que impone la regulación, que se emplean en el contexto de la regulación social y administrativa (estándares de cali-

dad para determinados productos, conservación medioambiental, higiene y seguridad en el trabajo, protección del consumidor, igualdad de oportunidades, etcétera). La política de desregulación requiere, entonces, un intervencionismo excepcional. Toda la reestructuración de los sectores requiere elaborar y aprobar numerosas leyes y normas de desarrollo, y de ahí que surja la paradoja de que la desregulación aparezca asociada a una mayor regulación. No obstante, a nuestro juicio, hay que ampliar el concepto de desregulación o re-regulación hasta alcanzar el más amplio de reforma de la regulación, que efectivamente en su etapa inicial coincide con la desregulación.

Un programa efectivo de reforma de la regulación combina desregulación con mejoras en la calidad de las normas, acciones que se insertan en un esquema permanente de gestión y evaluación de la regulación. La experiencia disponible de los diferentes países de la OCDE demuestra que la reforma de la regulación exige diseñar una estrategia múltiple y afrontar tres tareas básicas con los siguientes elementos<sup>9</sup>: (a) medidas tendentes a revisar los procedimientos de generación de nuevas normas para garantizar que sólo se aprueban regulaciones que sean necesarias y que cumplan unos estándares elevados de excelencia; (b) mejorar la calidad de las reglas existentes y de los procedimientos administrativos, desregulando cuando las normas sean innecesarias o perju-

diciales; y (c) llevar a cabo cambios institucionales y procedimentales, así como crear un organismo que promueva la reforma y supervise el proceso, introduciendo cambios, y coordinando las evaluaciones y eliminación de la normativa de las diferentes unidades, esto es, que establezca un diagnóstico de la situación, identificando los problemas y oportunidades para mejorar lo más rápidamente posible. Son muchas las políticas o estrategias que se pueden acometer, siempre y cuando se garantice que las normas se emplean sólo cuando son necesarias y se utilizan en beneficio del interés colectivo, de forma que contribuyan a mejorar la eficiencia de la economía, se haya seleccionado el mecanismo más efectivo y el proceso sea transparente.

Concretamente, y a la luz de las principales estrategias empleadas por los diferentes países de la OCDE (Cuadro A1 del Anexo)<sup>10</sup>, podemos concluir que los pasos que un gobierno puede dar para lograr que las características de los programas de reforma de la regulación sean las adecuadas son los siguientes:

### **Diseño institucional y aprobación de un sistema de gestión de la regulación**

a) *Adoptar una política de reforma de la regulación al nivel político más elevado*<sup>11</sup>, que consiga aglutinar el apoyo suficiente frente a los que se oponen a la reforma, y que organice y dirija los esfuerzos a través de

---

<sup>9</sup> Véase OCDE (1997, páginas 24-38) para una revisión de los principales elementos de una estrategia adecuada (apoyo decidido de los poderes políticos, informar a los ciudadanos de la necesidad de la reforma, fijar objetivos amplios con un calendario, apoyarse en la cooperación internacional para reforzar e impulsar la reforma con un menor coste político, la reforma debe recaer tanto sobre los costes corrientes o directos que afectan a las empresas como sobre los costes dinámicos —barreras a la entrada y menor innovación—, etcétera) y sobre algunas recomendaciones para la política de reforma de la regulación (adoptar amplios programas de regulación que establezcan objetivos y esquemas de implementación claros, revisar sistemáticamente las normas —nuevas y existentes— para garantizar que continúan logrando sus objetivos eficazmente, asegurarse de que el proceso regulador y las normas son transparentes, no discriminatorias y se aplican eficazmente, revisar y reforzar las normas de defensa de la competencia, reformar la normativa de los sectores para estimular la competencia, etcétera). También puede consultarse TDC (1995).

---

<sup>10</sup> Véase también ORR (1995), para un resumen de los sistemas de gestión de la reforma de la regulación implantados en EE UU, Canadá, Japón, y Gran Bretaña. También se puede consultar ORR (1996) para ver un resumen del sistema australiano y un comentario de las principales estrategias instrumentadas en los países de la OCDE.

<sup>11</sup> Es importante dejar claro que dichos sistemas de disciplina y mejora de la calidad de la regulación no entran en conflicto con la responsabilidad de los políticos mermando sus facultades de decisión. La reforma de la regulación no reemplaza la toma de decisiones políticas por sistemas de toma de decisiones mecánicos, al deducirse automáticamente qué objetivos e instrumentos son los adecuados. La reforma debe verse como parte de una gestión más flexible y disciplinada que puede responder a las prioridades políticas mucho mejor y más rápido.

toda la Administración Pública y de forma permanente frente a los posibles vaivenes.

b) *Establecer unos estándares explícitos de calidad para las normas, y unos criterios relativos al proceso de realización y aprobación de las regulaciones.* La política debería definir la «calidad de las reglas» fijando estándares específicos de calidad y criterios de decisión, para determinar si realmente se requiere una intervención del sector público y bajo qué condiciones se aceptará una nueva normativa propuesta<sup>12</sup>. En general, las cuestiones a estudiar según la ORR (1995) en la revisión y análisis de la regulación son:

- Legalidad.
- Impacto económico.
- Alternativas al uso de la regulación.
- Impacto sobre las PYMES.
- Cargas administrativas sobre sujetos-empresas.
- Efectos generales sobre la eficiencia asignativa.
- Coste administrativo para el gobierno.
- Impacto sobre la competencia y estructura de mercado.
- Impacto sobre el comercio internacional.
- Análisis coste-beneficio, coste-efectividad y de riesgos.
- Impacto distributivo.
- Capacidad para obligar al cumplimiento de la norma.

---

<sup>12</sup> La OCDE tiene una lista de verificación para evaluar la calidad de las nuevas normas y de las ya existentes, además de la calidad del sistema de gestión y administración de la regulación. Los 10 principios de calidad de las normas son: 1) ¿está correctamente definido el problema? 2) ¿está justificada la acción del gobierno? 3) ¿es la regulación la mejor forma de intervención? 4) ¿hay una buena base legal en que apoyar la regulación? 5) ¿cuál es el nivel de gobierno adecuado para regular? 6) ¿justifican los beneficios de la regulación los costes que impone? y ¿minimiza los costes que impone y las distorsiones que genera sobre el comportamiento y los mercados? 7) ¿son los efectos de las transferencias que provoca transparentes? 8) ¿es la regulación clara, consistente, amplia y accesible para los usuarios? 9) ¿han tenido todas las partes involucradas oportunidad de manifestar sus puntos de vista? 10) ¿cómo se garantizará su cumplimiento?

c) *Crear un organismo que gestione la regulación y supervise la implementación de la política de reforma de la regulación.* Esta organización tenderá a ser más efectiva si es independiente de las agencias o departamentos encargados de regular, si tiene capacidad para proponer acciones para reformar normas, si se le encomienda la obligación de someter a revisión las reglas existentes, si tiene acceso a toda la información relevante y está situada próxima al gobierno central, sometiendo a revisión la tradicional independencia de los ministerios o de los organismos y agencias en que se delega a la hora de regular<sup>13</sup>.

### **Mejorar la calidad de las nuevas normas legales**

a) *Los gobiernos deberían adoptar procesos de análisis del impacto de las regulaciones (RIA) para mejorar la calidad de la información que sirve de base para adoptar decisiones (incluyen un análisis cuantitativo, aunque también suelen integrar un enfoque cualitativo, además de tener que incorporar una valoración de las consecuencias distributivas).* Como implementar un RIA no es fácil, existen unos documentos que se denominan de «buenas prácticas» que intentan facilitar dicha tarea. En general, la ausencia de un análisis coste-beneficio supone que los procesos de regulación se realizan con desconocimiento de los costes y beneficios que generan, lo que supone que frecuentemente se aprueben normas menos efectivas y más costosas, e incluso que algunas reglas adoptadas tengan efectos dañinos y sean resultado de las demandas particulares de grupos de presión. La eficiencia exige no sólo que existan beneficios netos, sino que éstos sean máximos. No obstante, debido a los recursos que absorbería dicha prácti-

---

<sup>13</sup> Muchos gobiernos tienen una unidad independiente llamada Consejo de Estado, encargada de revisar la calidad legal de las normas propuestas. Éste es el caso de Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Holanda, Portugal y España. El grado en que los distintos Estados dependen de una valoración positiva del Consejo varía, así como el número de elementos de calidad que el Consejo revisa en las normas. Generalmente, el énfasis se pone en revisar la calidad de los aspectos legales.

ca, es conveniente que la Administración limite su utilización a los casos en que se espera que el impacto de la regulación sea significativo.

b) *Una política amplia de publicidad y consulta pública* abriría el proceso regulador a los grupos de interés afectados, con lo que se lograría suministrar a los reguladores una información valiosa sobre los posibles impactos de la regulación. También es una medida disponible, en este caso, comunicar los planes futuros del gobierno sobre las potenciales medidas reguladoras que pueden adoptarse en el siguiente ejercicio para fomentar el debate público. Cuanta más información esté en manos de poderes públicos y agentes privados más eficiente será el proceso de toma de decisiones.

c) *La consideración sistemática de mecanismos alternativos a la regulación* ayudaría a los gobiernos a desarrollar instrumentos más efectivos y con menor coste. Los gobiernos se han dado cuenta de que el enfoque sancionador que han venido utilizando introduce importantes costes y rigideces, estando disponible un conjunto de técnicas alternativas. En concreto, estamos hablando de instrumentos como el suministro de información; la introducción de incentivos económicos (permisos o derechos de propiedad negociables, impuestos, etcétera); los acuerdos voluntarios (entre empresas concienciadas y gobierno para proteger el medioambiente) y la autoregulación (códigos de conducta de industrias); sistemas de indemnizaciones o responsabilidades basados en los riesgos; enfoques orientados a los resultados y no a los procedimientos; y sistemas de armonización y mutuo reconocimiento de estándares, datos y procedimientos de evaluación y conformidad (pueden reducir de forma importante las barreras no arancelarias, aumentar la competencia, reducir los costes del gobierno y disminuir los costes de desarrollo de nuevos productos y *marketing*).

d) *Mejorar la coordinación de la regulación* de tal forma que los objetivos económicos y sociales estén integrados y sean coherentes con el resto de políticas públicas con las que guardan alguna relación o presentan cierta interdependencia. Por ejemplo, la política medioambiental que se instrumentó mediante diferentes

cargas reguladoras y de forma aislada para el agua, el aire y el suelo en EE UU durante los años setenta, simplemente provocó que la polución cambiase de un elemento a otro. En consecuencia, las políticas agrícolas, energéticas y de transporte deben coordinarse con la política medioambiental, y esta última con la política económica general. Además, se requieren importantes esfuerzos de coordinación de las normas entre diferentes niveles de gobierno, ya que las competencias se hallan repartidas entre diferentes instituciones y niveles de gobierno internacionales, nacionales y subcentrales.

Este segundo grupo de elementos, *medidas para mejorar la calidad y efectividad de las normas*, responde al análisis normativo de la «efectividad de la regulación», que consiste en analizar los costes y beneficios asociados a las distintas formas potenciales que puede presentar la regulación, y frente a otros métodos alternativos de intervención pública, ya que, en general, las alternativas que se basan en una aproximación de mercado son más efectivas respecto al coste. En este sentido, Fernández Ordóñez (2000) indica que los efectos de las distintas regulaciones no son equivalentes. Así, por ejemplo, en el caso de los aranceles a la importación, no se anula completamente la posibilidad de competir, limitando la ineficiencia de los productores nacionales al diferencial entre el precio nacional e internacional debido al arancel. Frente a esta alternativa, hay otras restricciones que impiden parcial o totalmente la competencia, como las cuotas a la importación, que prohíben el comercio a partir de un volumen dado. Es más, en este último caso, se anulan los incentivos para mejorar la eficiencia, viéndose obligados los consumidores a pagar un mayor precio<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Este ejemplo muestra dos formas alternativas en que el Estado puede conseguir sus objetivos, de la misma manera que se puede pretender disminuir el consumo de alcohol poniendo altos impuestos sobre las bebidas alcohólicas o bien prohibiendo dichas bebidas a través de la «ley seca». En un caso, se influye en la conducta de las empresas y consumidores pero se les deja, con más dificultades, en libertad de decidir. En el otro caso, es el mundo de la prohibición el que impera, y en el que no hay posibilidades de decidir sino de obedecer.

Estas alternativas orientadas al mercado consisten en emplear incentivos económicos que reemplacen a los mecanismos de seguimiento, control y sanción de las normas, y entre las que se encuentran las tasas, los subsidios, las multas, los derechos negociables, las indemnizaciones asociadas a la responsabilidad civil, los depósitos obligatorios que operan como garantía, etcétera. Desgraciadamente, como apunta Fernández Ordóñez (2000), aunque el sistema de prohibiciones es mucho más destructivo desde el punto de vista económico que el de estímulos e incentivos, desde el punto de vista político suele ser más fácil sacar adelante las regulaciones<sup>15</sup>.

En este sentido también se expresan Albi, González-Páramo y Zubiri (2000), al manifestar que la regulación es una solución coactiva que puede resultar más difícil de aplicar en el caso de externalidades positivas. Es muy raro, por ejemplo, que se adopten medidas directas que obliguen a los ciudadanos a utilizar transportes públicos o adquirir servicios sanitarios. En algunos casos, las medidas indirectas aplicadas sobre los sustitutivos próximos ofrecerían una solución parcial (así, tendríamos la prohibición de circular en vehículos privados con menos de tres ocupantes en las horas punta). Es más, a pesar de los problemas asociados a los estándares uniformes, la regulación es probablemente la intervención pública más frecuente a la hora de internalizar los efectos externos negativos<sup>16</sup>. Así, en casi todos los países existen le-

yes prohibiendo fumar en determinados recintos, o regulando las emisiones de humos o de otras sustancias contaminantes. Sin embargo, estas regulaciones (o la ausencia de las mismas), generalmente derivan de procesos de elección colectiva en los que muchas veces influye más la actuación de los grupos de presión (ecologistas, intereses industriales, etcétera) o el estado de la opinión pública, que el cálculo económico. El resultado de estos procesos puede ser la aprobación de regulaciones difícilmente justificables económicamente.

Por último, es preciso garantizar que la regulación sea efectiva, esto es, que los costes previstos sean de menor magnitud que los beneficios esperados, ya que, en caso contrario, la opción de no intervenir sería preferida a la introducción de una regla. Una vez detectada la existencia de un fallo de mercado y establecidos los costes y beneficios de la regulación, podemos pasar a determinar el óptimo económico de la regulación. Así, si tomamos como ejemplo una campaña de prevención de la gripe, a medida que los objetivos perseguidos por la regulación sean más ambiciosos, los beneficios proporcionados irán disminuyendo (en términos de costes evitados: sanitarios, bajas laborales, etcétera) a la par que aumentarán los costes de la misma (desde una campaña informativa, a la distribución de mascarillas o trajes aislantes)<sup>17</sup>, por lo que la norma óptima será aquella que minimice los costes totales, como mostramos en el Gráfico 1.

---

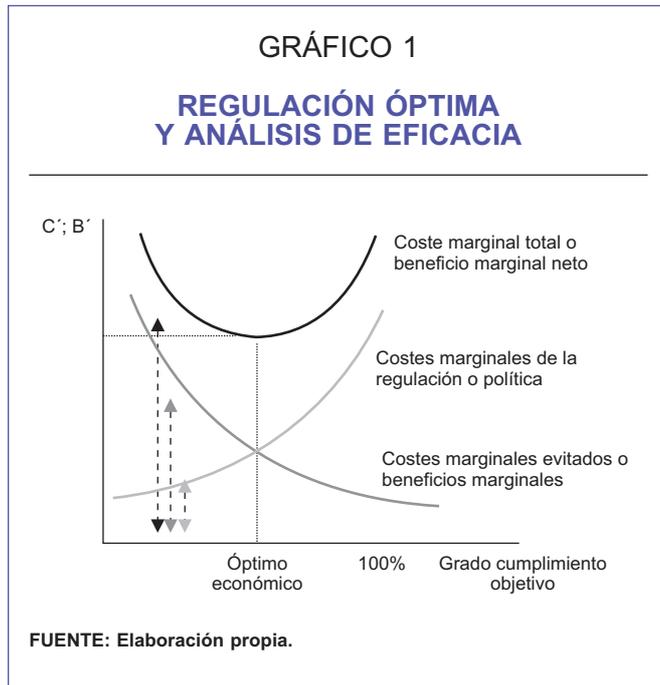
Bajo el primer caso, todavía quedan señales de costes y de los deseos de los consumidores, mientras que bajo el esquema tradicional rígido basado en la prohibición perdemos las referencias de los costes y de las valoraciones de los consumidores.

<sup>15</sup> Es más fácil prohibir la venta en domingo que proponer impuestos a la venta en domingo, o prohibir la construcción en zonas determinadas que aprobar impuestos a la construcción en zonas específicas. Y, sin embargo, si se analiza con cuidado, una prohibición equivale a aprobar un impuesto de cantidad infinita.

<sup>16</sup> En un contexto de información perfecta, según ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI (2000), la imposición y la regulación conducen al mismo resultado óptimo. La diferencia radica en la distribución de las ganancias. Los productores preferirán la regulación porque con la tributación tendrán que recaudar impuestos (y soportarlos parcial o totalmente según las elasticidades), percibiendo un precio normalmente inferior al que recibirían con la regulación.

---

<sup>17</sup> La evolución de los costes y beneficios marginales dependen del objetivo que se marca la regulación. Si la regulación relativa a la vacunación no existía y se marca el objetivo de evitar la enfermedad, los beneficios iniciales serán muy elevados (dirigiéndose a los grupos de riesgo) y el coste muy reducido (simple campaña de información), ya que no operaban ni tan siquiera las reglas preventivas más elementales. No obstante, si lo que se pretende es erradicar la enfermedad (100 por 100), los beneficios que proporcionará evitar el último contagio serán muy bajos y el coste muy elevado (puesto que estamos vacunando a muchos sujetos que difícilmente enfermarían, y tomando medidas excepcionales para grupos que no presentan riesgo). Por tanto, los beneficios marginales son decrecientes mientras los costes marginales son crecientes.



Como se puede ver en dicho gráfico, el óptimo económico se alcanza cuando coinciden los costes y beneficios marginales de la regulación. Así, si nos desplazamos desde la izquierda hacia el equilibrio, las normativas planteadas incorporan nuevos beneficios netos, puesto que dada la estimación de costes y beneficios de la regulación, estos últimos superan a los primeros. Esto es debido a que el reducido nivel de cumplimiento del objetivo indica que ni siquiera se habían implantado las políticas preventivas más elementales y menos costosas. No obstante, a medida que nos desplazamos hacia la derecha y los beneficios potenciales son cada vez menores, la regulación es cada vez más costosa, puesto que las medidas que requieren estos últimos objetivos son mucho más costosas, al restar únicamente por alcanzar aquellos propósitos que presentan mayor dificultad para ser logrados.

En consecuencia, es preciso analizar profundamente al menos aquellas normas o reglas de las que cabe esperar un impacto económico relevante, estudiando distintas posibilidades tanto en cuanto a los instrumentos como al diseño y grado de severidad de la norma. El número y las alternativas seleccionadas para ser examinadas con un

análisis coste-beneficio detallado son una cuestión de equilibrio entre la minuciosidad de dicho análisis y los límites prácticos del sector público para llevarlo a cabo. Tanto la OCDE (1997) como la OMB (1996) y la ORR (1996) han elaborado códigos de prácticas adecuadas (*Best Practices*) para realizar un análisis correcto del impacto de la regulación. Brevemente, indican que es preciso fijar con cautela el contrafactual, cuantificar con la mayor amplitud posible los costes y beneficios y actualizar su flujo al momento presente, plantear distintas alternativas para garantizar que se maximizan los beneficios netos, realizar análisis de sensibilidad para las diferentes hipótesis plausibles, esmerarse en el tratamiento que se da al riesgo e incertidumbre que puede afectar a los costes y beneficios asociados con las normas y, por último, evitar la doble cuantificación.

### **Elevar la calidad de las regulaciones existentes**

a) *Revisar y evaluar las regulaciones existentes y los trámites administrativos* es vital para determinar si las normas han sido efectivas sin impactos desproporcionados o negativos, suprimir las reglas innecesarias o ineficientes, y ver que las regulaciones necesarias se adaptan a las nuevas condiciones sociales y económicas. En este caso, se deben introducir los mismos mecanismos que en la valoración de las nuevas normas<sup>18</sup>: a) esquemas de evaluación del impacto de la regulación (RIA); b) sistemas de consulta pública; y c) consideración sistemática de mecanismos alternativos de intervención. Los gobiernos deberían implantar programas periódicos y sistemáticos de revisión y evaluación que incluyan sistemas de prescripción o caducidad automática de las normas, salvo actualización, para garantizar su continua revisión; mecanismos de revisión de las re-

<sup>18</sup> Un primer paso que permitiría realizar un diagnóstico previo de la situación debería partir de un trabajo de seguimiento, codificación o registro de todas las normas existentes. Sorprendentemente, muchos países, como Francia o Australia, desconocen el volumen de la regulación existente o de sus agencias reguladoras (OCDE (1997, página 224)).

glas agrupadas según su antigüedad con objeto de revisar, modificar o eliminar aquéllas que estén obsoletas; o algún sistema parecido al mecanismo sueco, en el que se declararon nulas, derogadas o abolidas todas aquellas normas que no estaban registradas centralmente, aprovechando la acción de registrar dichas normas por parte de las agencias para eliminar aquéllas que se consideraban innecesarias.

b) *Reducir las obligaciones y formalidades administrativas sobre las empresas (red tapes)* podría producir importantes ganancias de eficiencia y un ahorro de costes importante, dado que actúan como barreras de entrada (con una incidencia desproporcionada sobre las PYMES) y generan efectos negativos sobre la competencia, el comercio y la inversión. En este caso, hay que alcanzar un equilibrio entre la reducción de las obligaciones para las empresas y la obtención de información útil por parte del gobierno para poder diseñar políticas eficientes.

Las estrategias y el propio concepto de reforma de la regulación han experimentado una evolución importante (un proceso que continúa hoy). Dicho cambio ha supuesto que la «desregulación» pasara a convertirse en «mejora de la calidad de las normas», y esto se ha desarrollado y ha derivado en «sistemas de gestión de la regulación». Realmente, la evolución ha sido más compleja y depende del país, pudiendo darse las tres etapas mencionadas de forma simultánea o solapada durante algún tiempo. De forma progresiva, los esfuerzos se han dirigido directamente a mejorar la eficiencia, flexibilidad, simplicidad y efectividad de las normas, y a desarrollar mejores instrumentos alternativos a la regulación. Evaluaciones sistemáticas tales como la claridad y el orden legal, así como la transparencia y responsabilidad, exigen nuevas formas de organización y gestión de la administración de la regulación considerada como un todo integrado. Por tanto, no existe una única estrategia. La habilidad para generar normas de elevada calidad puede ser fruto de muy variadas estructuras organizativas. Los países de la OCDE no comparten el mismo diagnóstico, y como resultado la reforma de la regulación tie-

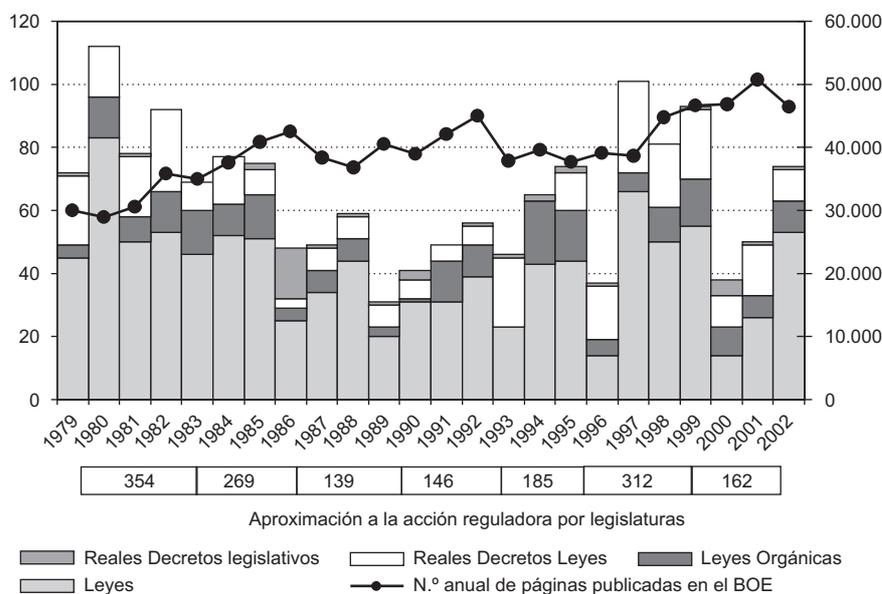
ne un mayor o menor calado y viene acompañada de un conjunto de instrumentos de intervención, instituciones y procesos cada vez más amplios. No obstante, a pesar de que el contexto político, administrativo, y constitucional de los países-OCDE exige modelos de reforma distintos, los elementos básicos de un sistema de gestión efectivo no son muy diferentes entre países.

En consecuencia, lo que pretenden los procesos de reforma de la regulación es reducir los costes asociados al *stock* normativo mejorando la calidad y efectividad de la regulación, al objeto de lograr una reducción sensible de precios y fomentar un mayor crecimiento económico y productividad, además de otros efectos positivos adicionales como fomentar la innovación e incrementar la calidad y variedad de los servicios y productos ofertados (TDC (1995), OCDE (1997) y Comisión Europea (1995)). Asimismo, permite impulsar otros objetivos sociales importantes como mejoras en la salud, seguridad, infraestructuras, equilibrio regional y calidad medioambiental, que pueden acometerse sin necesidad de incrementar el esfuerzo tributario, e incluso reduciéndolo, al fomentarse una economía más productiva, flexible y con mayores niveles de empleo, crecimiento e innovación. Por último, cuando menos, la mayor transparencia sobre los beneficios y costes de la regulación ayudará a fijar de forma más efectiva las prioridades de la acción pública.

En este sentido, deberíamos preguntarnos: si son tantos los beneficios, ¿por qué no se han aplicado de forma generalizada estas políticas? Contestar a dicha cuestión supone introducirse en las dificultades que plantean las reformas estructurales y el comportamiento de los grupos de interés (OCDE (1997)). Además, la reforma también tendrá costes transitorios e impactos a largo plazo, la quiebra de algunas empresas (especialmente aquéllas que disfrutaron de una elevada protección durante mucho tiempo), pérdidas de empleos en sectores específicos, y efectos sobre los servicios públicos<sup>19</sup>. Entre los principales obs-

<sup>19</sup> Parece ser cierto que, aunque en escasas ocasiones, las reformas de la regulación y mercados más competitivos pueden tener un impacto

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS NORMATIVOS EN ESPAÑA



FUENTE: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado y de información suministrada por el Parlamento.

táculos a los que tiene que hacer frente la reforma podemos destacar los siguientes (OCDE (1997) y TDC (1995)):

- La complejidad de la reforma y lo incierto de sus resultados. Asimismo, téngase en cuenta que la entrada de nuevos competidores no sólo depende de la desregulación.
- Los grupos de interés son capaces de incitar la aprobación de determinadas regulaciones que les benefician directamente y de paralizar las reformas que ge-

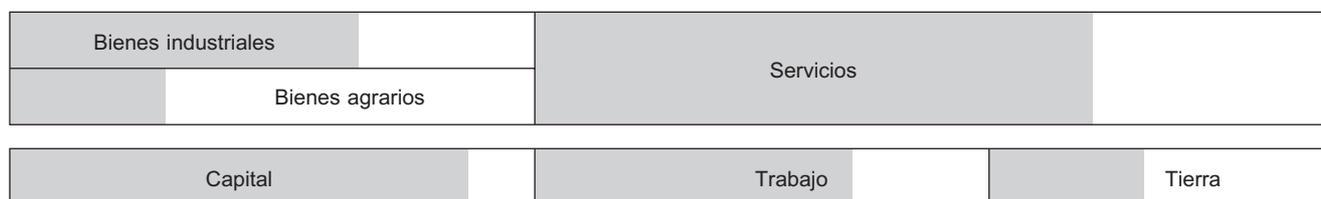
negativo sobre la calidad medioambiental, seguridad, salud y protección de los consumidores, por lo que es necesario garantizar los niveles de supervisión y vigilancia adecuados. Por ejemplo, la globalización de los mercados podría facilitar la entrada de productos y servicios que redujesen los niveles de seguridad y protección de los consumidores. Asimismo, puede que sea necesario acometer acciones que garanticen el acceso universal a los servicios públicos esenciales (amplia disponibilidad y tarifa uniforme) u otros objetivos sociales cubiertos por las normas, para evitar que se genere una reacción en contra de la reforma.

neran importantes beneficios sociales, pero hay escasos incentivos individuales (problemas de coordinación y usuario gratuito). La transparencia es la clave para esta cuestión, ya que el conocimiento de los costes y beneficios de la regulación permitirá adoptar decisiones con conocimiento de causa.

Sin embargo, también los poderes públicos cuentan con un conjunto de potenciales aliados que desean realizar la reforma, entre los que podemos mencionar a las empresas que se beneficiarán de unos menores costes y de unos factores de producción y servicios externos de mejor calidad y mayor variedad; los consumidores que pagarán unos menores precios y podrán elegir entre una gama más amplia de productos; y los trabajadores y sus representantes en aquellos sectores en que la creación de empleo y las subidas salariales están limitadas por regulaciones restrictivas innecesarias.

FIGURA 1

## GRADO DE LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS Y FACTORES EN ESPAÑA



(■) Normativa razonablemente adecuada.

FUENTE: Elaboración propia a partir de FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (1999).

#### 4. Reforma y límites a la intervención reguladora en España

Tomando como punto de partida el análisis anterior, vamos a realizar una valoración de la situación española respecto de los mecanismos de gestión y control de la regulación. En lo que se refiere a España, el fuerte crecimiento de la actividad normativa no es difícil de visualizar (Gráfico 2). No obstante, el trabajo de Fernández Ordóñez (1999) nos permite concluir que la regulación relativa al mercado de bienes es comparable a la de cualquiera de los países europeos más avanzados (Figura 1), aunque ello no significa que la regulación relativa a los mercados de bienes sea completamente adecuada. Todavía hay bienes industriales (como el carbón), y prácticamente todos los bienes agrícolas, que están fuertemente regulados y poco liberalizados, a excepción de la agricultura mediterránea. Pero en esto tampoco hay diferencias con el resto de la Unión Europea o EE UU.

En cuanto a los mercados de servicios, en España hay muchos que disfrutan de una normativa adecuada. Es el caso del comercio, que es uno de los menos intervenidos de Europa. También hay multitud de servicios, como bares, restaurantes, hostelería, servicios de consultoría, publicidad, etcétera, cuya regulación no pre-

senta diferencias relevantes respecto de la situación europea. Pero todavía hay toda una serie de servicios, como los que proceden de los antiguos monopolios y aquéllos con tradición gremial (profesiones liberales), que están fuertemente intervenidos.

Respecto a los mercados de factores, hay que destacar, por su avanzada liberalización, el mercado de capitales, esto es, el sistema financiero. Por el contrario, en el mercado de trabajo, España sigue teniendo problemas serios en cuanto a su normativa. Finalmente, en lo que respecta a la tierra, hay que decir que la que tiene más interés es la dedicada a suelo urbano, y en este aspecto España (con Japón) es de los países cuya normativa es más prolija e intervencionista.

El único estudio que ha cuantificado las ganancias potenciales esperadas en España de los procesos de reforma de la regulación (sólo normativa económica) es un trabajo de la OCDE (1997). Dicho estudio se ha realizado para cinco sectores clave de economía (electricidad, transporte aéreo y por carretera, telecomunicaciones y distribución comercial) y cinco países (EE UU, Japón, Alemania, Francia y Gran Bretaña). Además, aunque de forma menos elaborada, también se presentan las estimaciones para España, Holanda y Suiza. En dicha investigación se estiman unas ganancias esperadas de tales estrategias que oscilan, dependiendo del

**CUADRO 2**  
**EFFECTOS ESTIMADOS DE LA REFORMA DE LA REGULACIÓN**  
**(% de cambio respecto al contrafactual)**

	EE UU	Japón	Alemania	Francia	R. U.	Holanda <sup>3</sup>	España <sup>3</sup>	Suiza <sup>3</sup>
<b>Efectos sectoriales o parciales<sup>1</sup></b>								
Productividad de los factores . . . . .	0,5	3,0	2,8	2,7	1,8	1,8	3,1	1,5
Empleo . . . . .	0,0	- 1,0	- 0,4	- 0,4	- 0,5	0,6	- 0,7	- 0,6
Salarios . . . . .	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0	- 0,2	- 0,1	0,0
Nivel de precios . . . . .	0,3	- 2,1	- 1,3	- 1,4	- 1,2	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Efectos amplios sobre el conjunto de la economía<sup>2</sup></b>								
PIB . . . . .	0,9	5,6	4,9	4,8	3,5	3,5	5,6	3,1
Desempleo . . . . .	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empleo . . . . .	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Salario real . . . . .	0,8	3,4	4,1	3,9	2,5	2,8	4,2	2,1

NOTAS: <sup>1</sup> Los efectos parciales están basados en la agregación de los efectos específicos calculados para los cinco sectores considerados.

<sup>2</sup> Los efectos amplios sobre el conjunto de la economía incluyen interacciones dinámicas y a largo plazo entre los diferentes sectores económicos, y se basan en simulaciones a partir de modelos macroeconómicos sencillos (se calculan los efectos a largo plazo para un período de 10 años).

<sup>3</sup> Las simulaciones para Holanda, España y Suiza son preliminares, pero tales cálculos también incluyen algunos efectos dinámicos. Para España, las estimaciones se realizaron a partir de la estructura de costes que se obtiene de las tablas *Input-Output* de 1990, por lo que las reformas posteriores pueden haber modificado dicha estructura.

FUENTE: OCDE (1997): *The OECD Report on Regulatory Reform, volumen II: Thematic Studies*.

país considerado, entre el 0,9 por 100 y el 5,6 por 100 del PIB (beneficios a 10 años)<sup>20</sup>, que vendrían acompañadas, como hemos recogido en el Cuadro 2, de importantes incrementos en la productividad y de reducciones de precios (véase también Petitbó, 2001).

Según la OCDE (2000), la experiencia de España suministra una importante evidencia en apoyo de las reformas estructurales y de la regulación, como mecanismos para incentivar el crecimiento económico, aumentando

la flexibilidad de la oferta y su competitividad (productividad). La experiencia de España muestra a los restantes países de la OCDE cómo las reformas estructurales pueden ayudar a mejorar el funcionamiento económico, contribuyen a estimular el círculo virtuoso de un mayor crecimiento, menor desempleo e inflación, amplía la capacidad de elección por parte de los consumidores y permite alcanzar un equilibrio presupuestario y comercial. Entre los mecanismos que han impulsado las fuertes tasas de crecimiento experimentadas por la economía española en los últimos años se encuentran la liberalización de los mercados y la fuerte apertura al comercio internacional de los mismos. España ha emprendido una importante liberalización del comercio y de la inversión extranjera, acometido un proceso de privatización substancial, disminuido los controles públicos, realizado una relevante tarea de re-regulación sectorial e implantación de instituciones administrativas, y reforzado su política de defensa de la competencia. En algún grado, todas estas reformas han sido promovidas por la

<sup>20</sup> Es importante destacar que gran parte de las ganancias que se estiman en este trabajo son fruto de un conjunto de reformas de la regulación que ya han sido implementadas, por lo que parte de los beneficios ya han podido ser disfrutados. En la Unión Europea se han liberalizado los mercados eléctricos, de transporte y telecomunicaciones, lo que ha generado un importante incremento de la competencia. Por otra parte, hay que saber que estos beneficios no incluyen los incrementos de bienestar experimentados por el excedente del consumidor. Por ejemplo, la liberalización de los horarios comerciales mejora considerablemente la comodidad de los consumidores, pero los efectos sobre el bienestar de los mismos son difícilmente medibles. Véase CHITTENDEN, KAUSER y POUTZIOURIS (2001), CROPPER y OATES (1992) y OMB (1997) para un análisis de las críticas sobre este tipo de trabajos empíricos.

implantación del Programa Europeo del Mercado Único desde 1989, que se han acelerado a partir de 1996.

Por tanto, a finales del siglo XX, la economía española se encuentra en una situación similar a la del resto de sus socios europeos. Sin embargo, en España se observan problemas importantes de inflación y una divergencia importante entre la evolución moderada de los precios industriales (sujetos a la competencia europea) y el aumento de los mismos en otras actividades económicas, fundamentalmente en los servicios (inflación dual). Dichos problemas han motivado la aplicación de políticas macroeconómicas ortodoxas y la consideración de políticas microeconómicas, esto es, reformas estructurales que se ocupasen del funcionamiento de los mercados de factores y productos. El fuerte crecimiento de los precios se ha atribuido a un exceso de beneficios o salarios extraordinarios, o a unos niveles bajos de productividad asociados a la falta de competencia, pero también revela los costes ocultos de una regulación ineficiente, anticuada, rígida y en expansión (OCDE (1997)) y, por ello han surgido voces que reclaman de forma urgente una mayor disciplina, racionalidad, eficiencia, coordinación, responsabilidad y transparencia en el proceso regulador.

Tal y como explica Fernández Ordóñez (1999) y la OCDE (2000), dos políticas merecen ser destacadas por su intensidad. Por una parte, la política de privatizaciones (y de reducción de la ayuda financiera estatal a las empresas públicas). A pesar de que España contaba con un sector público empresarial de menor tamaño que los demás países europeos, la política de privatizaciones ha sido acometida con decisión y sin que los cambios políticos causasen discontinuidad. Además, según la OCDE (2000), desde 1996 el gobierno ha acelerado las reformas con el Programa de Modernización de la Empresa Estatal (entre 1986 y 2001 se realizaron más de 115 operaciones de privatización —Bel y Costas (2001)—). Esta menor importancia de la propiedad pública implica que los problemas de mal funcionamiento de los mercados españoles no puedan achacarse a la propiedad pública y, por lo mismo, tampoco debe darse

demasiada importancia al efecto de las privatizaciones, siendo mucho más importante el impacto positivo de las políticas liberalizadoras y de desregulación.

La segunda política relacionada con la reforma de la regulación que merece ser destacada en el caso español es la liberalización de los controles estatales. España no se diferencia gran cosa de otros países en cuanto al orden en que se han introducido las políticas de liberalización. Donde se diferencia de otros países es en el ritmo de la liberalización y en el papel que jugaron los compromisos internacionales. Nuestra incorporación a la Unión Europea supuso un ritmo de liberalización de nuestro sector industrial mucho más rápido que el que siguieron nuestros socios europeos.

Algo se empezó a hacer a principios de los años ochenta con la liberalización de los alquileres y de los horarios comerciales (*Decreto Boyer* de 1985), la liberalización del mercado financiero (apertura de oficinas, eliminación coeficientes de inversión, etcétera), la reforma del mercado de trabajo (contratos a tiempo parcial), la liberalización de la inversión extranjera y la reconversión industrial (hierro, acero, astilleros y textil). No obstante, no fue hasta 1992, con el denominado Programa de Convergencia, cuando el gobierno encargó al TDC que realizase un estudio sobre la identificación de los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores. Estos estudios sobre la desregulación proporcionan la información necesaria para acometer la mayor parte de la liberalización pendiente en nuestro sistema productivo, reforzando los planes de política macroeconómica que pretendían asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados en Maastricht.

En los últimos diez años se han dado pasos de importancia en este sentido (Cuadro 3), puesto que renunciamos a ir los últimos en el calendario de liberalización que la Unión Europea exigía. El caso de las telecomunicaciones fue el más claro, aunque también el transporte experimentó un proceso de liberalización rápido. Otro caso excepcional es el de la liberalización de las profesiones, al tratarse de un programa de liberalización ajeno a la agenda de la Unión Europea. O el caso de la li-

CUADRO 3

**EJEMPLOS DE LAS PRINCIPALES ACTUACIONES EN ESPAÑA EN CUANTO A LIBERALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN**

*Reformas administrativas y tributarias*

- Ventanilla única y simplificación trámites administrativos PYME.
- Simplificación del IRPF: reducción del número de tramos y de tipos marginales.
- Eliminación IAE para las personas físicas y para las jurídicas que facturen menos de 1.000.000 de euros netos.
- Cambios en el Impuesto sobre Sociedades ampliando el ámbito de aplicación del régimen especial y simplificado para las empresas de reducida dimensión.
- Modificaciones régimen de contratación pública y régimen de concesiones.
- Ley Concursal y procedimientos de quiebra y suspensión de pagos
- Ley de Enjuiciamiento Civil para simplificar y agilizar los procesos judiciales.
- Sanidad y Fundaciones Públicas Sanitarias
- Pacto de Toledo y sistema de pensiones.
- Estabilidad presupuestaria.
- Utilización de mecanismos de mercado para proteger el medio ambiente (impuestos, tasas, cánones, etcétera).

*Mercado de trabajo*

- Tipos de contratos.
- Condiciones de disfrute y prestaciones por desempleo.
- Costes de despido.

*Mercado financiero*

- Nueva legislación del mercado financiero.
- Cambios en el mercado de Valores y en su Comisión Nacional.
- Reformas en los tipos y requisitos de las empresas que actúan como intermediarios.

*Mercado de bienes y servicios*

- Telecomunicaciones.
- Transporte.
- Energía: electricidad
- Suelo y vivienda.
- Colegios profesionales.
- Servicios funerarios.
- Farmacias y medicamentos.
- Agua (Plan Hidrológico y Ley de Aguas).
- Servicios Postales.
- Horarios comerciales.
- Educación universitaria y no universitaria.
- Inspección técnica de vehículos.
- Liberalización de los descuentos que los comerciantes pueden hacer en los libros escolares.
- Se introduce la posibilidad de que los Notarios realicen descuentos.

**FUENTE:** Elaboración propia a partir de COSTAS y BEL (1997), *Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes y Servicios y de Capitales en España* (2001) y de la *Actualización de los Programas de Estabilidad* (2002, 2003), ambos del Ministerio de Economía.

beralización del sector eléctrico, en el que la normativa española ha ido adelantando las fechas de apertura del mercado, logrando un esquema temporal más ambicioso que el fijado por la normativa comunitaria<sup>21</sup>.

Por supuesto que, en cuanto a la liberalización, aún quedan muchas cosas por hacer y otras muchas a medio hacer<sup>22</sup>. Pero si se compara la situación de España a finales de siglo con la de los países miembros de la Unión Europea, se puede afirmar que está por delante

<sup>21</sup> Véase el Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes y Servicios y de Capitales en España que realiza el MINISTERIO DE ECONOMÍA (2001), la Actualización de los Programas de Estabilidad del Reino de España, también del MINISTERIO DE ECONOMÍA (varios años), FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (1999), y la Reforma Económica: Informe sobre el Funcionamiento de los Mercados Comunitarios de Productos y Capitales, de la COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000, 2001). Según este último Informe, los costes para el establecimiento de una empresa ascienden por

término medio a 171 € en EE UU, 625 € en la UE(15) y en España a 186 € (frente a los 645 € que suponía hace unos años).

<sup>22</sup> Por ejemplo, en el campo de las profesiones, continúan en vigor los honorarios orientativos, no hay instrumentos para sancionar actuaciones gremiales, y persisten prohibiciones, como las de publicidad y otras, que restringen de una forma importante la competencia. O en el sector eléctrico, donde se ha adoptado una política de concentración contradictoria a la liberalización.

de muchos de ellos en el campo de la liberalización de los servicios, de la misma forma que en los años ochenta se adelantó a algunos en el campo de la liberalización financiera.

Sin embargo, si se compara nuestro país con otros países de la OCDE, especialmente los anglosajones como EE UU y Gran Bretaña, se da uno cuenta de que a España le queda mucho camino por recorrer en la reforma de la regulación (Cuadro A2 del Anexo). Ello es particularmente cierto en el terreno de la reforma de aquellas materias más íntimamente relacionadas con los aspectos institucionales y la acción de control y disciplina de la actividad reguladora del Estado.

Por tanto, la reforma de la regulación en España se ha basado, principalmente, en la privatización, la liberalización, y la consolidación de una tímida política de defensa de la competencia, prestando mucha menos atención a los procesos de reestructuración sectorial, por ejemplo, el gas natural, y a la creación de instituciones y sistemas de regulación que favorezcan la competencia. A partir de aquí, nuestro propósito es centrarnos en valorar la situación de España y las actividades que puede poner en marcha para activar un sistema de gestión y reforma de la regulación efectivo.

En cuanto al diseño y aprobación de un sistema de gestión y control de la actividad normativa, y a pesar de que las políticas de liberalización y privatización, amén de otras medidas que indican que se está generando cierta capacidad y disciplina para mejorar la calidad de la regulación (en especial, en cuanto a la calidad legal, gracias al papel del Consejo de Estado<sup>23</sup>), no se ha acometido una política de reforma de la regulación explícita y general sobre cómo utiliza el Estado su poder normativo, además de no haberse aprobado principios de calidad para la regulación. Asimismo, España está mejorando de forma más rápida la calidad de sus regulacio-

nes económicas o sectoriales que la normativa social y administrativa.

En este sentido, se requiere la aprobación de un procedimiento de evaluación de la regulación y de un conjunto de principios explícitos que garanticen que las normas son de «calidad» o adecuadas, sustentados en una guía o modelo para los Ministerios. Tal criterio objetivo ayudaría a que la Administración Pública únicamente regulase cuando fuese estrictamente preciso, y con el menor coste posible. En concreto, está desarrollado insuficientemente el principio que se considera clave, esto es, el denominado *principio de proporcionalidad* o, de una forma más rigurosa y cuantitativa, es preciso introducir un análisis coste-beneficio (RIAs) que garantice que los costes sean inferiores a los beneficios (maximizar el bienestar social).

En la práctica, el Cuestionario de Evaluación de Proyectos ha supuesto una evaluación descriptiva y legalista que, a menudo, ha sido muy vaga para ayudar a adoptar decisiones adecuadas<sup>24</sup>. Los incentivos dentro

---

<sup>24</sup> El II Plan General de Simplificación Administrativa, aprobado por la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, el día 28 de febrero de 2002, estableció el Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos, que se estructura del siguiente modo:

a) *Propósito de la regulación*: 1) ¿Pueden obtenerse los resultados deseados sin acudir a un proyecto normativo?; 2) ¿Se ha realizado una primera ronda de consultas para analizar el propósito de la norma y su necesidad?; 3) ¿Se han establecido los objetivos del proyecto, una vez constatada la necesidad de un proyecto normativo?

b) *Identificación de riesgos* (cuando la propuesta afecte por ejemplo, al medio ambiente, salud, trabajadores...): 1) ¿Se han identificado los efectos del azar, o determinadas situaciones particulares, que puedan malograr el proyecto?; 2) ¿Con qué probabilidad pueden producirse?

c) *Costes y beneficios*: 1) Identificación de las organizaciones sobre las que probablemente incida el proyecto; 2) Determinación del número de afectados; 2) ¿Se ha consultado con esos grupos?; 3) ¿Cuáles serán los costes-beneficios de cada opción, teniendo en cuenta quién se verá afectado?; 4) ¿Cuáles son los costes y beneficios indirectos?; 5) Respecto a los costes, ¿se ha diferenciado entre los costes políticos y de ejecución? En cuanto a los costes políticos, se tendrá en cuenta el tiempo que se va a invertir en la elaboración de la norma, informes a solicitar, posibles barreras administrativas. En cuanto a los costes de ejecución, se tendrán en cuenta los gastos de personal, la posible compra de nuevos equipos, las actuaciones de inspección, etcétera; 5) Expresión de los mismos en términos monetarios. Si esto no fuera posible se analizará su valor cualitativamente; 6) ¿Se verá afectado el proyecto por la evolución de la economía?

---

<sup>23</sup> No obstante, es la Secretaría General Técnica de cada Ministerio la encargada de forma explícita de la supervisión durante el proceso de elaboración inicial de la norma, además de ser la Oficina presupuestaria de cada Ministerio la encargada de certificar la Memoria Económica.

de los Ministerios para mejorar el RIA son escasos. No hay una unidad central e independiente que supervise la calidad del análisis coste-beneficio sobre una base consistente, ni hay criterios o parámetros analíticos, ni se ha especificado un método para analizar el impacto de la regulación. La ausencia del análisis coste-beneficio, o una referencia a los costes de cumplimiento para las empresas y los ciudadanos, así como la no referencia a un enfoque estructurado de valoración de beneficios es particularmente grave. Además, la Ley no exige a los reguladores compartir dichos informes con las partes afectadas y consultadas, esto es, no es un documento público. En breve, sería preciso convertir el Cuestionario de Evaluación en un análisis de impacto de la regulación completo, obligatorio y público. Si bien, puesto que los recursos son limitados, sería preferible concentrar los esfuerzos en aquellas normas de las que cabe esperar un impacto económico previsiblemente mayor.

Adicionalmente a los principios de calidad, para mejorar los hábitos normativos es necesario crear una institución con capacidad normativa, y compuesta por expertos o sujetos de reconocido prestigio, que promueva la reforma y supervise su cumplimiento, además de unificar, aglutinar y racionalizar las distintas medidas, programas y entes con funciones de control y supervisión de la regulación, en un único organismo independiente del gobierno, que asimismo actúe como coordinador de la capacidad normativa de los distintos niveles de gobierno. En el caso español, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSYS) revisa la calidad legal de las Leyes y normas de más alto rango (Decretos) antes de que sean discutidas en el Consejo de Ministros<sup>25</sup>. Por tanto, es un organismo de supervi-

sión parcial en un triple sentido. Principalmente controla los aspectos legales (económicos sólo en términos de coste presupuestario), ya que no existen unos principios de calidad de las normas de obligado cumplimiento; y deja fuera de supervisión otras regulaciones subordinadas, tales como las órdenes ministeriales y las normas técnicas aprobadas por los ministerios y agencias; además de no incorporar sistemas de revisión del *stock* existente de normas, que pueden haber quedado obsoletas. Son los Ministerios los responsables de ir actualizando y revisando sus normas, pero sin que exista un programa sistemático de revisión del *stock* normativo, a excepción de las obligaciones administrativas, como veremos a continuación.

No obstante, en las dos últimas décadas, España ha adoptado una serie de medidas tendentes a mejorar la transparencia de su regulación y actividades administrativas. La transparencia de los sistemas de regulación es esencial para establecer un marco normativo estable y accesible que promueva la competencia, el comercio y la inversión, y contribuya a limitar la influencia de los grupos de presión. La Constitución Española de 1978 elevó a rango constitucional el procedimiento conocido como «trámite de audiencia» (art. 105), reforzando de esta forma los principios de transparencia y responsabilidad. La Ley del Gobierno de 1997 clarifica el procedimiento para garantizar que las decisiones normativas se realizan adecuada y predeciblemente, así como de forma abierta. Además, aclara que todas las normas deben ser publicadas en el BOE y que deben estar sujetas

---

d) *¿Cuáles son las posibilidades de que se cumpla el proyecto?: ¿Se comprende el proyecto? ¿Existe sensibilidad social hacia la cuestión? (aceptación/rechazo, ¿se percibe como necesario?)*

e) *¿Qué beneficios/costes son originados directamente por el proyecto?*

f) *¿Cómo va a afectar el proyecto a la legislación existente?*

<sup>25</sup> Algunas normas relativas a temas sectoriales de las que se sospecha que pueden tener un impacto económico elevado, antes de

---

pasar por la CGSYS deben ser discutidas en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, que ha sido el organismo precursor de la mayor parte de las medidas de reforma estructural y liberalización. Además, la CGSYS se debería encargar también de la coordinación y supervisión de todos los Ministerios, aspecto que también se tiene algo descuidado a juicio de la OCDE (2000, página 113). Sin embargo, en el marco de la CGSYS, sí se procede a realizar un informe de contenido económico de algunos de los proyectos normativos en ellas considerados. Concretamente, dichos informes se realizan en el seno de la Secretaría de Estado de Economía en el ejercicio de sus funciones y completan la evaluación estrictamente presupuestaria de dichos proyectos normativos.

a consulta popular, aunque no especifica cómo (audiencia a los interesados o partes afectadas, audiencia corporativa a grupos legalmente reconocidos, asesoramiento mediante consulta a un órgano consultivo como el Consejo Económico y Social, o información pública mediante la difusión de la norma) y cuándo debería producirse dicha consulta. Las CCAA y CCLL han adoptado procedimientos similares, aunque generalmente con menos restricciones.

La Ley de Gobierno de 1997 claramente rompe con las viejas prácticas, y es un paso positivo en la dirección de una mayor transparencia, uniformidad, e incorpora un sistema estructurado de consulta. Sin embargo, subsiste una amplia capacidad de elección de los reguladores de la estrategia de consulta a emplear, lo que dificulta la garantía de accesibilidad, de un control de calidad de la norma suficiente y que no se produzcan presiones por parte de los grupos de presión. El acceso sencillo a la normativa no es fácil en España, y muchas empresas tienen dificultades a la hora de identificar, por ejemplo, la normativa vigente en materia medioambiental. El aspecto problemático más relevante relacionado con la ausencia de un código o registro consolidado es la incertidumbre que ocasiona a los usuarios de las regulaciones. Un paso importante realizado por la administración española ha sido establecer en *Internet* un registro consolidado de los procedimientos administrativos y formularios en línea (Guía de Procedimientos, Prestaciones y Servicios), los nuevos centros de atención al ciudadano (MAP<sup>26</sup>), y la publicación a través de *Internet* del BOE.

---

<sup>26</sup> El MAP también tiene funciones de coordinación con las haciendas subcentrales en materias que afectan al reparto competencial, y es el encargado de evaluar *a posteriori* el funcionamiento de los controles internos y de auditar el funcionamiento de la Administración central del Estado a través de la Dirección General para la Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios Públicos. Concretamente, esta Dirección General revisa y analiza el funcionamiento satisfactorio del mecanismo de autorizaciones, la racionalidad de los procedimientos, la reducción de las cargas administrativas, y todos aquellos asuntos relacionados con la mejora de la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, España destaca por ser uno de los países de la OCDE que mayores esfuerzos realiza para disminuir las barreras administrativas que afectan a las PYME. La política de establecer la regla de «silencio es consentimiento» (autorización tácita) y el programa de reducción y revisión de las licencias y permisos administrativos promete rendir mejoras sustanciales en un futuro muy próximo. La reforma del Acta de Procedimiento Administrativo de 1999 creó una Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa para eliminar las formalidades innecesarias e implementar de forma más amplia la regla de autorización tácita<sup>27</sup>. Además, se lanzó un Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la competitividad de la PYME, que ha supuesto la reforma de algunas obligaciones administrativas. La Comisión también proporciona su opinión sobre los nuevos procedimientos administrativos contenidos en las nuevas propuestas de regulación, y debe preparar y supervisar un programa de simplificación para cada ejercicio. Asimismo, se ha lanzado un ambicioso proyecto de Proyecto de Ventanilla Única, junto con la Ventanilla Única Empresarial, que se refuerzan con el Centro de Información al Ciudadano (página *web* del MAP) y los Centros de Atención al Ciudadano.

Otro de los elementos clave de la actividad normativa es que cuando el cumplimiento de las regulaciones es bajo, la efectividad de las normas, de las políticas públicas y, finalmente, la capacidad de maniobra y credibilidad del gobierno, se ven amenazadas. En España, el tema del cumplimiento normativo es una cuestión compleja, en parte, debido a que las CCAA y CCLL están encargadas de implantar, supervisar y obligar a que se cumplan las reglas, además de tener capacidad normativa en algunas ocasiones, lo que dificulta la gestión y

---

<sup>27</sup> El principal inconveniente de este mecanismo es que carece de métodos o principios económicos claros para eliminar y simplificar reglas. Sin criterios, los Ministerios pueden interpretar generosamente los beneficios y minimizar los costes. Además, es preciso incrementar la independencia de dicha comisión para que no sea objeto de presiones y aumentar su transparencia (un informe anual sobre el cumplimiento de sus funciones).

supervisión del contexto normativo, fomentando el incumplimiento por parte de los sujetos y empresas. Una acción más decidida en este terreno podría ayudar a que se alcanzase el equilibrio entre la desregulación económica, por un lado, y una fuerte protección normativa para los consumidores y el medio ambiente, por otro.

Recientemente se han lanzado algunas innovaciones en este campo, que se apoyan en métodos que facilitan el cumplimiento al basarse en incentivos de mercado y atender a los resultados más que a los procedimientos. La Agencia Estatal de Administración Tributaria ha implementado un esquema de cumplimiento fiscal para las grandes empresas y las multinacionales. En esos pactos la Agencia y la Empresa acuerdan el valor de las transacciones entre la firma y sus subordinadas (precio de transferencia), a cambio de estar sujetas a una supervisión y un régimen más simplificado.

Otro aspecto relevante relacionado con el cumplimiento es la capacidad de elegir la herramienta política más eficiente y efectiva, sea o no un instrumento normativo. España acumula cierto retraso en el uso de instrumentos económicos, aunque una serie de acuerdos voluntarios entre la Administración Pública y las empresas en el área medioambiental parece un buen primer paso, además de haberse implementado impuestos y tasas medioambientales, entre otras medidas, tal y como explica el Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes y Servicios y de Capitales en España, del Ministerio de Economía (2001). También caen dentro de este tipo de medidas las asociadas a las agencias de normalización, como el papel que desempeña la Agencia Española de Normalización y Certificación (AENOR) y la normativa europea de calidad (ISO).

## 5. Conclusiones

Como no podía ser de otro modo, el punto de partida de este trabajo ha consistido en introducir al lector en la descripción del concepto y las características de la regulación, estableciendo la diferenciación entre legislación básica y regulación, e identificando los tres tipos

tradicionales de normas (económicas, sociales y administrativas), además de explicar que las reglas pueden articularse a través de muy diferentes instrumentos. También hemos visto cómo la regulación adquiere una importancia creciente en la medida en que las posibilidades que ofrecen otros instrumentos de intervención pública se ven restringidas.

En este sentido, cabe recordar que lo relevante desde un punto de vista económico no es tanto el número de normas como su calidad. Una regulación bien diseñada debe minimizar los costes netos en términos de eficiencia que ocasiona, y para ello es preciso que su aprobación esté justificada por la presencia de un fallo de mercado relevante y realizar una valoración minuciosa de sus costes y beneficios, incluyendo un diseño cuidadoso y la evaluación de instrumentos alternativos.

Así, hemos profundizado en los costes y beneficios asociados a la regulación, identificando lo que se ha denominado «inflación reguladora» y los costes y problemas que la misma plantea, y cómo estimula la puesta en marcha de procesos de reforma de la regulación, prestando también una especial atención al único trabajo disponible para el caso español, que cuantifica las posibles ventajas y beneficios que se derivarían de poner en marcha un proceso de reforma de la regulación. No obstante, es preciso destacar que es muy difícil extraer conclusiones sobre cómo mejorar la regulación a partir de datos agregados sobre beneficios y costes, por lo que se requieren microdatos, esto es, analizar normas específicas o individuales.

Precisamente, en la tercera sección de este trabajo hemos profundizado en las estrategias institucionales de la reforma de la regulación, y cómo suponen la introducción de restricciones sobre la actividad normativa con el objeto de introducir una mayor disciplina y racionalidad y lograr que la acción reguladora sea más eficiente, transparente, y responsable. Hemos revisado las tres piezas esenciales que debe incorporar toda reforma de la regulación (crear un sistema de gestión de la regulación, valorar la calidad de las nuevas normas e

incrementar la de las reglas existentes). Como hemos explicado, fundamentalmente, los controles institucionales que se han empleado serían de tres tipos. Por una parte, se obliga a todas las unidades administrativas a realizar un análisis económico del impacto de las normas que pretenden aprobar. Segundo, se recurre a un órgano multilateral central para revisar y proponer modificaciones en las normas propuestas. Y tercero, se incrementa la transparencia y publicidad del proceso de generación de normas y de control de la regulación. Esto último, nos ha permitido acometer en la cuarta sección un análisis comparado del diseño institucional de la reforma de la regulación en España respecto a la situación en los principales países de la OCDE.

Pues bien, del presente estudio se puede concluir que existen razones teóricas y evidencia empírica suficiente para pensar que es posible obtener importantes mejoras económicas aplicando un proceso de revisión de las principales leyes existentes con un impacto económico relevante, e introduciendo mecanismos de control de la actividad normativa. La mejora de tales sistemas de control de la actividad normativa y, en concreto, el desarrollo de un Código de Conducta para Evaluar el Impacto de la Regulación de la Administración Española es prioritario. De hecho, en la actualidad, todo proyecto de ley incorpora una breve memoria económica para evitar que provoque un incremento exagerado del gasto público (sólo afecta al gasto público, no al causado en el sector privado), por lo que nuestra propuesta supone pasar de dicha memoria a un análisis coste-beneficio, que determine los costes y beneficios y con qué plazos se producirán, junto con un pequeño estudio de incidencia para establecer quiénes son los principales beneficiarios. Con ello, se lograrían importantes avances en el conocimiento de los costes y beneficios. Es más, permitiría homogeneizar las hipótesis y metodología empleada en las valoraciones realizadas por las unidades administrativas, lo que facilitaría una asignación más eficiente de los recursos.

## Referencias bibliográficas

- [1] ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y ZUBIRI, I. (2000): *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos macroeconómicos*, 1.ª edición, Ed. Ariel Economía, Barcelona.
- [2] AVERCH, H. y JOHNSON, L. (1962): «Behavior of the Firm under Regulatory Constraint», *American Economic Review*, volumen 52, número 3, páginas 1052-1069.
- [3] BALDWIN, R. y CAVE, M. (1999): *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Nueva York.
- [4] BECKER, G. (1983): «A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics*, volumen 98, número 3, páginas 371-400.
- [5] BEL, G. y COSTAS, A. (2001): «La privatización y sus motivaciones en España: de instrumento a política», *Revista de Historia Industrial*, número 19/20, páginas 105-132.
- [6] CHITTENDEN, F.; KAUSSER, S. y POUTZIOURIS, P. (2001): *Regulatory Burdens of Small Business: A Literature Review*, Manchester Business School, The University of Manchester.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (1995): «La Política Europea sobre la Competencia en 1993», en *Defensa de la Competencia en España y en Europa. Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea*, Colección de estudios e Informes, número 2, Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2000 y 2001): *Reforma Económica: Informe sobre el Funcionamiento de los Mercados Comunitarios de Productos y Capitales* (COM(2000) 881 y COM(2001) 736).
- [9] COSTAS, A. y BEL, G. (ed.) (1997): *Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos*, Colección de Informes y Estudios, número 11, Servicio de Estudios de La Caixa, Barcelona.
- [10] CROPPER, M. L. y OATES, W. E. (1992): «Environmental Economics: A Survey», *Journal of Economic Literature*, volumen 30, número 2, páginas 675-740.
- [11] FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. A. (1999): «Privatizaciones, desregulación y liberalización de los mercados», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.): *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa Calpe, Madrid, páginas 661-682.
- [12] FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. A. (2000): *La competencia*, Alianza editorial, Madrid.
- [13] HOPKINS, TH. D. (1991): *Cost of Regulation*, Report Prepared for the Regulatory Information Service Center, Washington, D.C., agosto.
- [14] JOSKOW, P. y NOLL, R. (1981): «Regulation in Theory and Practice: An Overview», en FROMM, G. (ed.), *Studies in Public Regulation*, The MIT Press, Cambridge.

- [15] JOSKOW, P. y ROSE, N. (1989): «The Effects of Economic Regulation», Ch. 25 en WILLIG y SCHMALENSSEE (eds.), *Handbook of Industrial Organization II*, North-Holland, Amsterdam, páginas 1449-1506.
- [16] LAFFONT, J. y TIROLE, J. (1986): «Using Cost Observation to Regulate Firms», *Journal of Political Economy*, volumen 94, número 4, páginas 614-641.
- [17] LAFFONT, J. y TIROLE, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge.
- [18] MINISTERIO DE ECONOMÍA (2001): *Informe de Progreso sobre las Reformas en los Mercados de Bienes y Servicios y de Capitales en España*, España.
- [19] MINISTERIO DE ECONOMÍA (varios años): *Actualización de los Programas de Estabilidad del Reino de España*, España.
- [20] NOLL, R. (1989): «Economic Perspectives on the Politics of Regulation», en SCHMALENSSEE y WILLIG (eds.), *Handbook of Industrial Organization II*, Amsterdam, North Holland, páginas 1253-1287.
- [21] OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET-OMB (1996): *Economic Analysis of Federal Regulations Under the Executive Order 12899*, Office of Management and Budget (Office of Information and Regulatory Affairs), Washington, DC.
- [22] OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET-OMB (1997, 1998, 2000): *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, Office of Information and Regulatory Affairs, Washington, DC.
- [23] OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET-OMB (2001): *Making Sense of Regulation: Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities*, Office of Information and Regulatory Affairs, Washington, DC.
- [24] OFFICE OF REGULATION REVIEW-ORR (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002): *Regulation and its Review*, Productivity Commission, Australian Government's, Melbourne.
- [25] OGUS, A. (1994): *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Clarendon, Oxford.
- [26] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (1997): *The OECD Report on Regulatory Reform: Sectoral Studies and Thematic Studies*, volúmenes I y II, París.
- [27] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (2000): *Regulatory Reform in Spain*, OECD Reviews of Regulatory Reform (Governance), París.
- [28] PELTZMAN, S. (1976): «Towards a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*, volumen 19, número 2, páginas 211-240.
- [29] PETITBÓ JUAN, A. (2001): «La regulación de la competencia en la Unión Europea. Lecciones para la OMC», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 2 (<http://www.reei.org/reei2/Petitbo.PDF>).
- [30] POSNER, R. (1974): «Theories of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, volumen 5, número 2, páginas 335-358.
- [31] STIGLER, G. (1971): «The Theory of Economic Regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, volumen 2, número 1, páginas 3-21.
- [32] TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios», en *Defensa de la Competencia en España y en Europa. Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión Europea*, Colección de Estudios e Informes, número 2, Servicio de Estudios de «La Caixa», Barcelona.
- [33] UNION OF INDUSTRIAL AND EMPLOYERS' CONFEDERATIONS OF EUROPE-UNICE (1995): *Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform*, The UNICE Regulatory Study, An Interim Report, Bruselas.

## ANEXO A1

## CUADRO A1

## ESTRATEGIAS DE REFORMA DE LA REGULACIÓN

Estrategia de Reforma	Australia	Austria	Canadá	Finlandia	Alemania	Islandia	Japón	Méjico	Holanda	Nueva Zelanda	Noruega	Portugal	Suecia	Suiza	Gran Bretaña	EE UU
1. Establecer una estrategia de reforma de la regulación explícita																
2. Abolir las normas anticompetencia en sectores clave de la economía																
3. Establecer estándares explícitos de calidad para las regulaciones																
4. Crear unidades especiales para el seguimiento de la reforma de la regulación																
a) <i>permanentes en la administración</i>																
b) <i>comisiones ad hoc</i>																
5. Desarrollar una ley de procedimiento normativo o administrativo																
6. Disponer de un programa de análisis de impacto de la regulación (RIA)																
7. Revisión de las normas existentes																
a) <i>revisión ocasional o ad hoc</i>																
b) <i>revisión sistemática</i>																
8. Análisis de las nuevas propuestas de regulación																
9. Armonización y sistemas de mutuo reconocimiento																
10. Desarrollar registros o sistemas de codificación de las normas																
11. Uso regular o creciente de sistemas alternativos a la regulación																
12. Procedimientos de planificación de la actividad reguladora																
13. Sistemas de publicidad y consulta ciudadana																
14. Mejorar la responsabilidad en el ámbito ministerial o parlamentario																
15. Crear una actitud reformista en el cuerpo legislativo																

■ Ampliamente implementada. ■ Implementada con cierta amplitud.

FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE (1997) y ORR (1995).

ANEXO A2

CUADRO A2

EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO DE LA REFORMA DE LA REGULACIÓN

Medidas	Grado de severidad (n.º de países en %)		España
	Medio	Elevado	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño institucional y aprobación de un sistema de gestión y control de la actividad normativa</li> </ul>			
1. Establecer una estrategia de reforma de la regulación explícita.	18,8	62,5	Política implícita y parcial con una estrategia centrada en la liberalización y privatización, presentando un mayor retraso en la revisión de normas no económicas.
2. Abolir las normas que impiden la competencia en sectores clave de la economía.	50,0	50,0	Ampliamente.
3. Desarrollar un procedimiento que aumente la transparencia y responsabilidad administrativa.	12,5	50,0	Aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (30/1992). Además, se han aprobado otras normas de carácter complementario como la Ley del Gobierno (50/1997) y de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (6/1997).
4. Establecer estándares explícitos de calidad para las regulaciones.	37,5	43,8	Se refuerza la reforma de 1992 con una nueva LRJAPPAC (4/1999), que fija criterios para los procedimientos que afectan a ciudadanos y establece estándares mínimos de calidad.
5. Crear unidades especiales para hacer un seguimiento de la reforma de regulación:			Parcialmente
a) permanentes	12,5	37,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Estado (legal) + Secretaría General Técnica: supervisión elaboración inicial de la norma.</li> <li>• Oficina Presupuestaria de cada Ministerio (Memoria Económica)</li> <li>• Bajo supervisión del MAP se ha creado una Comisión para la Simplificación Administrativa (creada en 1999).</li> </ul>
b) comisiones <i>ad hoc</i>	31,3	31,3	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos para mejorar la calidad y efectividad de las nuevas normas legales y del stock existente de las mismas</li> </ul>			
6. Análisis de las propuestas de nuevas normas	56,3	18,8	Ocasional. Depende de cada Ministerio. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Estado y Comisión General de Secretarios y Subsecretarios de Estado (CGSYS) revisa antes de su discusión en el Consejo de Ministros.</li> </ul>

## ANEXO A2 (continuación)

Medidas	Grado de severidad (n.º de países en %)		España
	Medio	Elevado	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos: revisa previamente las normas sectoriales con posible impacto económico.</li> </ul>
7. Disponer de un programa de análisis de impacto de la regulación (RIA)	31,3		<ul style="list-style-type: none"> <li>Pendiente.</li> <li>Nuevas normas: Informe que justifique su necesidad y Memoria económica (sólo costes presupuestarios).</li> <li>Buen inicio: Cuestionario Evaluación Proyectos Normativos (voluntario).</li> </ul>
8. Sistemas de consulta ciudadana y publicidad	37,5	31,3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es obligatorio que todas las normas se publiquen en el BOE.</li> <li>Constitución y trámite de audiencia y, posteriormente, la Ley del Gobierno (50/1997) establece exigencias básicas de consulta pública.</li> </ul>
9. Uso regular o creciente de sistemas alternativos a la regulación	50,0	37,5	Escasamente implantado y responsabilidad de la Comisión para Simplificación Administrativa.
10. Revisión de normas existentes:			Ocasional. Depende de cada Ministerio y plantea los mismos problemas que la mejora de la calidad de las nuevas normas legales.
a) ocasional	56,3	25,0	
b) sistemática	6,3	0,0	
11. Armonización, coordinación, y sistemas de mutuo reconocimiento	25,0	37,5	La CGSYS se debería encargar también de la coordinación y supervisión de los ministerios, aspecto que tiene algo descuidado. En el ámbito administrativo es la Comisión para la Simplificación Administrativa la que revisa y coordina los programas ministeriales. El MAP también tiene funciones de coordinación y supervisión.
12. Desarrollar registros o sistemas de codificación de las normas	43,8	6,3	El MAP (1998) crea un inventario de procedimientos administrativos accesible vía Internet (Guía de Procedimientos, Prestaciones y Servicios), los nuevos centros de atención al ciudadano, además de la publicación electrónica del BOE y de una documentación sobre «lenguaje claro» en la Administración.
13. Procedimientos de planificación de la actividad reguladora	6,3	18,8	Incipiente. La recientemente creada Comisión para la Simplificación Administrativa debe preparar un informe anual sobre los progresos y un programa de simplificación.
14. Mejorar la responsabilidad en el ámbito ministerial o parlamentario y crear una actitud reformista en el cuerpo legislativo	31,3	6,3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistente</li> <li>Los incentivos dentro de los ministerios para mejorar el RIA son escasos. No hay una unidad central e independiente que supervise, ni hay criterios.</li> <li>Únicamente en lo que afecta a las cargas soportadas por las PYME: Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la competitividad de la PYME, y el Proyecto de Ventanilla Única.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE (1997) y ORR (1995).

