

Prólogo

La Unión Europea viene expresando desde hace tiempo su preocupación por las negativas consecuencias que una inadecuada regulación y una excesiva carga regulatoria tienen sobre los mercados y la actividad económica¹. En efecto, la mejora de las condiciones competitivas requiere de un acceso a mercados de mayor tamaño, de una economía liberalizada y de un entorno regulatorio de calidad.

Desde hace décadas se están adoptando medidas en el ámbito europeo para alcanzar el objetivo de conformar un auténtico mercado único que permita aprovechar las economías de escala. Este objetivo ha sido completado con la coincidencia general en la necesidad de liberalizar nuestros mercados y, más recientemente, de desarrollar un marco normativo que minimice la carga administrativa que soportan empresas y consumidores europeos y que mejore la calidad de la regulación.

Tanto el tamaño del mercado al que tienen acceso las empresas como el entorno regulatorio en el que debe desarrollar su actividad

¹ Así se ha reflejado en una Comunicación de la Comisión Europea y en las conclusiones del ECOFIN de noviembre de 2005, en las que se señalaba la importancia de una buena regulación para promover el empleo y el crecimiento.

son elementos determinantes de su competitividad (y, por ende, de los países). De ellos dependerán su capacidad de alcanzar un tamaño que les permita aprovechar las economías de escala y los costes regulatorios (directos e indirectos) a que debe hacer frente. Así, cuando la regulación fragmenta artificialmente los mercados o se extralimita yendo más allá de los legítimos intereses generales que pretende proteger, acaba convirtiéndose en un claro lastre para la competitividad y, como consecuencia, para el crecimiento.

Mucho se ha escrito en nuestro país sobre la conveniencia de los procesos de liberalización y flexibilización de la oferta. Sin embargo, queda aún mucho por desarrollar respecto a la unidad del mercado y la calidad de la regulación. Son aspectos de especial relevancia en la actualidad, dado el proceso de descentralización de competencias y la superposición de administraciones con capacidad normativa, lo que está elevando notablemente el riesgo de generar una auténtica jungla regulatoria que pese excesivamente sobre nuestra competitividad. A juicio del Círculo de Empresarios, a los ámbitos en los que tradicionalmente se vienen demandando reformas estructurales (mercado de trabajo, educación, política fiscal...), es preciso añadir otra cuestión horizontal de gran importancia: la calidad de la regulación².

² Ver Documento titulado: "España ante el nuevo paradigma de la competitividad", julio 2005.

Esta ha sido la motivación del Círculo al dedicar su Libro Marrón 2006 a un tema tan relevante como es "Marco Regulatorio y Unidad de Mercado". En él se propone una reflexión sosegada acerca de la influencia que una regulación excesiva y de baja calidad tiene sobre la competitividad. Para ello hemos invitado a una docena de expertos en los aspectos jurídicos y económicos de la regulación que nos ayuden a centrar un problema de complejos matices. Nuestra gratitud por tanto para los que han hecho posible presentar esta nueva edición, y en especial al BBVA por su participación.

Las aportaciones y reflexiones que se recogen en esta edición de nuestro tradicional Libro Marrón pueden enriquecer un necesario debate que permita hacer frente a un proceso de simplificación y mejora de la calidad de las normas que afecte a todos los niveles de nuestras administraciones.

Centrándose en un ámbito específico, **Juan Francisco Corona** señala que la regulación fiscal y, particularmente, la impositiva inciden directamente en el desarrollo y funcionamiento del mercado interno y, por tanto, sobre la unidad del mismo. Así, recomienda que el camino hacia un sistema fiscal armonizado pase necesariamente por la coordinación desde un nivel superior, lo que evitaría la aparición de barreras y la generación de disfunciones en el mercado único, pero sin menoscabo de la autonomía financiera de las CCAA.

El trabajo de **Francisco Marcos** analiza la construcción del principio de "unidad de mercado" en la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional, examinando su significado e implicaciones, así como su virtualidad en el marco de la integración europea. Esta doctrina jurisprudencial nace con el propósito de oponerse a una descentralización exacerbada de las políticas públicas hacia las Comunidades Autónomas que fragmente el orden económico nacional en diversos mercados, ya que su ejecución práctica deja bastante que desear.

Adolfo Menéndez aborda la cuestión con una perspectiva jurídica y desde el convencimiento de que la calidad de la regulación constituye un valor social, jurídico y económico de primera magnitud. Entiende que la seriedad regulatoria es un factor de confianza que debe potenciarse mediante normas caracterizadas por la estabilidad, la oportunidad de su misma existencia y la proporcionalidad entre las cargas que comportan y los objetivos que persiguen. También nos recuerda la capital importancia de un principio que, por obvio, se descuida no pocas veces: la seguridad jurídica. La regulación debe contener normas claras y predecibles y, en todo caso, ha de ser imperativa.

Esta apuesta por la mejora de la regulación ha tomado fuerza en todo el mundo. Es más, existe hoy un entendimiento común sobre los principios y características diferenciales de una regulación de calidad frente a una regulación inadecuada de la actividad económica. Para **Albert Sánchez Graells**, este fenómeno que él denomina “movimiento por la calidad de la regulación”, debe seguir adelante. En concreto, apunta la necesidad de unos mecanismos de cuantificación y concreción que permitan evaluar los efectos de las iniciativas que ya se llevan a cabo.

El principio jurídico de la unidad del Estado ha de entenderse, según **Vitelio Tena**, como un poliedro que exige una imagen plena comprensiva de la integración económica, la autonomía política y la diversidad administrativa. La clave para la defensa más adecuada del principio de unidad de mercado estará en el perfeccionamiento en términos jurídicos de la trilogía coordinación-cooperación-colaboración. Este es un reto pendiente en España de cara a un futuro próximo.

Entre los economistas, sostienen **Manuel Balmaseda** y **Ángel Melguizo**, basándose en la evidencia internacional disponible, que la calidad de las instituciones, y de la regulación en particular, representa una de las claves en la evolución de cualquier economía. Una buena regulación, flexible y con garantías en cuanto a su exigibilidad, se asocia a unos mejores resultados económicos, tanto en términos de eficiencia como incluso de equidad. Opinan, en este sentido, que España debe aprender de la positiva experiencia de otros países, y plantearse el proceso reformador para la adopción del nivel “óptimo” de regulación.

Fernando Becker sostiene que una sociedad moderna y dinámica requiere de instituciones capaces de desarrollar una regulación que sea imparcial, promueva la competencia y minimice la carga regulatoria. Es un elemento fundamental para mejorar la competitividad de la economía española, aquejada de un problema de exceso de regulación que, además, se ve agudizado por un proceso de descentralización que podría fragmentar el mercado.

En opinión de **Andrés Fernández Díaz**, el principal elemento de preocupación es el sometimiento del marco regulador a la inconsistencia y los inconvenientes de la descentralización territorial. El peculiar modelo de descentralización que nos hemos dado –que parece poder complicarse aun mucho más– le hace temer que el problema de la “*inflación normativa*” llegue a alcanzar dimensiones desproporcionadas en nuestro país, imposibilitando el mantenimiento de una auténtica unidad de mercado.

Para **Inmaculada Gutiérrez**, es inevitable que los poderes públicos intervengan sobre la actividad económica, dotando a los agentes de un marco regulatorio. Sin embargo, una intervención inadecuada implica elevados costes y distorsiones sobre la economía. En el caso de España, la carga administrativa se ve agravada porque la descentralización de las Administraciones Públicas ha favorecido la ineficiencia regulatoria. Es hora de prestar una mayor atención a los costes que la regulación tiene sobre la actividad económica y sobre la unidad de mercado.

Los mercados trascienden las fronteras políticas, físicas y administrativas, pero su unidad puede verse segmentada por multitud de obstáculos. Y, como bien explica **José Antonio Herce**, la unidad de mercado es un objetivo muy deseable por sus efectos benéficos sobre la eficiencia de las actividades, el crecimiento económico y el bienestar de los individuos. Advierte de que si los agentes que inspiran el proceso descentralizador en España se percataran de las ventajas e inconvenientes del mismo, y de que hay formas de evitar la segmentación del mercado (profundizando al mismo tiempo su integración),

entonces se podría llegar a combinar las aspiraciones políticas de diferentes grupos con la unidad de mercado, la creación de capital social y la definición del tamaño eficiente de la administración.

Según **Amadeo Petitbó**, el mercado y la competencia son los elementos de referencia fundamentales, por encima de las diferencias normativas entre territorios que, además de romper la unidad de mercado, pueden romper el propio mercado. Por ello, debe garantizarse la existencia de normas eficientes de funcionamiento del mercado que permitan a las empresas competir en igualdad de condiciones.

Por su parte, **Pablo Vázquez** destaca que mientras los países grandes disfrutan de las ventajas derivadas de las economías de escala y de una mayor presencia internacional, tienen una menor capacidad de responder a preferencias heterogéneas de sus ciudadanos. Por su parte, los países pequeños cuentan en la actualidad con múltiples elementos favorables derivados de la globalización: el acceso a mercados distantes y la aparición de herramientas supranacionales que proporcionan determinados bienes públicos. Lo relevante no es pues el tamaño del país, sino el de su mercado.

Hay, como es lógico, visiones muy distintas en este Libro Marrón 2006. Lo que espera el Círculo de Empresarios es que las aportaciones al debate que contiene resulten útiles para avanzar en la consecución de un marco normativo de mayor calidad que, además, promueva el aprovechamiento de las economías de escala. Todo ello redundará sin duda en una mejora de las condiciones de competitividad de nuestra economía.

