

UNIVERSIDAD DE SEVILLA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E HISTORIA ECONÓMICA

# **Los principios de la buena regulación: origen, evolución y difusión en España**

TRABAJO DE FIN DE GRADO-GRADO EN ECONOMÍA

SEVILLA,  
JUNIO 2018

Álvaro Rodríguez López  
Tutor: Prof. Dr. Luis Palma Martos



**Los principios de la buena regulación:  
Origen, evolución y difusión en España**

Trabajo presentado por:  
**Álvaro Rodríguez López**

Firmado \_\_\_\_\_

Tutor:

**Luis Palma Martos**

Departamento de Economía e Historia Económica

Firmado \_\_\_\_\_

Grado en Economía

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad de Sevilla, junio de 2018



## ÍNDICE

Abreviaturas .....	2
Tablas .....	3
Capítulo 1: Introducción .....	5
Capítulo 2: Marco conceptual. Contextualización, el concepto de Regulación, la Economía de la Regulación, y la “Better Regulation Policy” .....	9
2.1 Contextualización .....	9
2.2 Regulación y Economía de la Regulación.....	11
2.3 “Better Regulation Policy” .....	15
Capítulo 3: Evolución de los principios de una buena regulación económica.....	19
3.1 Los principios de la buena regulación económica y su función .....	19
3.2 Evolución de los principios de una buena regulación económica .....	20
3.2.1 Los principios de la buena regulación en la OCDE.....	20
3.2.2 Los principios de la buena regulación en EE.UU.....	26
3.2.3 Los principios de la buena regulación en el Reino Unido .....	28
3.2.4 Los principios de la buena regulación en la UE .....	31
3.2.5 Los principios de la buena regulación en España .....	37
3.3 Breve evaluación del cumplimiento de los principios de la buena regulación .....	43
Capítulo 4: El origen de la Better Regulation Policy y la difusión de los principios de la buena regulación en España.....	49
4.1 Origen de la Better Regulation Policy .....	49
4.2 El modelo de José Luís Cardoso sobre la difusión de las ideas económicas.....	52
4.3 Capacidad de entendimiento en España de los principios de la buena regulación .....	53
4.4 Introducción y difusión del discurso de la <i>Better Regulation Policy</i> en el plano institucional español .....	54
4.5 Difusión académica de los principios de la buena regulación en España.....	59
4.6 Tradición y valor añadido en España de los principios de la buena regulación y la PMR .....	64
Capítulo 5: Conclusiones .....	65
5.1 Conclusiones sobre el origen, evolución y difusión de los principios de la PMR .....	65
5.2 Conclusiones sobre posibles investigaciones futuras .....	66
Bibliografía.....	69
Fuentes documentales .....	70

## Abreviaturas

- I. ADCA – Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía
- II. BOE – Boletín Oficial del Estado
- III. CE – Comisión Europea
- IV. CNC – Comisión Nacional de la Competencia
- V. CNMC – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- VI. CORA – Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas
- VII. EE. UU. – Estados Unidos de América
- VIII. OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- IX. PMR – Política de Mejora de la Regulación
- X. PNR – Programa Nacional de Reformas
- XI. SEPI – Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
- XII. TDC – Tribunal de Defensa de la Competencia
- XIII. UE – Unión Europea

## Tablas

Tabla 1. Puntuación de la Evaluación de Impacto Regulator en España y Reino Unido (2015) .....	44
Tabla 2. Puntuación de la participación de las partes interesadas en el proceso regulador en España y Reino Unido (2015) .....	45
Tabla 3. Puntuación de la evaluación <i>ex post</i> de las regulaciones en España y Reino Unido (2015) .....	46
Tabla 4. Índice de Regulación en el mercado de bienes y servicios y sus componentes en España y Reino Unido .....	47
Tabla 5. Estimaciones económicas del PNR 2018 en materia de PMR.....	48
Tabla 6. Comparación de los principios de la buena regulación con los principios preexistentes en España antes de la llegada de la PMR.....	54
Tabla 7. Contribuciones en materia de regulación en diversas ediciones de las <i>Jornadas Nacionales de Defensa de la Competencia</i> .....	58
Tabla 8. Contribuciones en materia de regulación en diversas ediciones de las <i>Jornadas de Economía Industrial</i> .....	61
Tabla 9. Monografías y artículos sobre regulación de las revistas <i>Papeles de economía española, Información comercial española y Economía Industrial</i> .....	63



## Capítulo 1: Introducción

La crisis estructural de los años 70 del siglo pasado puso de relieve que el modelo de Estado intervencionista encargado de dirigir el crecimiento de los países estaba desfasado. El Estado era ineficiente en muchas de sus tareas, y eso imposibilitaba el marco adecuado para la revalorización del capital y la salida de la crisis. Es por ello por lo que se cambió hacia un modelo en el que el mercado tenía más protagonismo y el Estado, aun siendo intervencionista, pasaba a un cariz más controlador que interventor directo en la producción de bienes y servicios.

Este cambio de concepción trajo las llamadas Reformas de Primera Generación en la promoción de la economía de mercado, que se traducían en políticas de liberalización, privatización y reducción del peso del Estado en la economía, todo ello con el objetivo de mejorar la productividad, la eficiencia y, en definitiva, impulsar el crecimiento económico. Pero pronto se determinó que para alcanzar los máximos resultados de estas políticas era necesario un marco institucional y regulador adecuado. Esto significó el surgimiento de las Reformas de Segunda Generación, aquellas que versan sobre la *Better Regulation Policy* o Políticas de Mejora de la Regulación (PMR).

Ya no se hablaba de eliminar la regulación, sino de prescindir de aquella verdaderamente innecesaria y que producía trabas injustificadas en la actividad económica privada. Una economía desarrollada no es aquella que no tiene regulación, sino aquella que se regula de forma adecuada.

Uno de los aspectos esenciales de la PMR es la definición de unos principios rectores que marquen el camino a seguir por la citada política y definan, por tanto, que es una buena regulación. Estos son los llamados principios de la buena regulación.

En este trabajo pretendemos contestar a tres preguntas esenciales: ¿cuál es el origen de los principios de la buena regulación?, ¿cuál ha sido su evolución a nivel internacional y nacional desde el surgimiento de estos?, y ¿cuáles han sido las vías de difusión de los principios en España? Evidentemente, contestar a estas preguntas también exige explicar el origen, evolución y difusión en España de la PMR, ya que se encuentra indisolublemente unida a los principios que le sirven de guía.

Por tanto, este es un trabajo a medio camino entre la Economía y el Derecho, debido a dos razones. En primer lugar, la propia naturaleza de los principios de la PMR bebe de ambas disciplinas, y, en segundo lugar, los modelos que usaremos para explicar el origen y la difusión de los principios son propios de las Historias Nacionales del Pensamiento Económico, una subdisciplina de la Historia del Pensamiento Económico.

Los objetivos de este trabajo son tres, haciendo referencia a las tres preguntas de las que partimos, respectivamente: explicar porque surge la *Better Regulation Policy* y definir los elementos determinantes de dicho surgimiento; trazar una línea que explique la evolución de los principios a través de países, conjunto de países e instituciones internacionales; y concretar las vías de difusión por la que los principios de la buena regulación se han extendido a la realidad política, académica y social española.

La consecución de estos objetivos exige el uso de la metodología adecuada. De esta forma, en primer lugar, para analizar el origen y la difusión de los principios de la PMR, se utilizarán modelos que explican el surgimiento de las ideas económicas, su expansión a través de distintos países y su posterior aplicación política. Estos modelos son propios de una subdisciplina de la Historia del Pensamiento Económico, denominada Historias Nacionales del Pensamiento Económico, que estudia cómo nacen las ideas en sus países de origen y el impacto que tienen en aquellos que las importan, estudiando además si estos últimos simplemente las imitan o añaden contenido propio. En segundo lugar, el estudio de la evolución de los principios de la buena regulación exige la revisión de los documentos en informes, así como textos normativos, de diversas instituciones o personalidades académicas expertas en política de regulación. Esta revisión nos permitirá construir una línea evolutiva que ayude a explicar los diferentes estadios de desarrollo de los principios y las diferencias entre los países analizados.

Para conseguir los objetivos propuestos, y una adecuada organización de este trabajo, se seguirá el siguiente esquema de investigación:

En el capítulo 2 se introducirá el marco conceptual necesario para fijar tanto el contexto internacional, como los elementos teóricos necesarios para comprender la PMR y sus principios. Entre los elementos teóricos se encuentra el concepto de Regulación, así como la disciplina económica del que proviene, la Economía de la Regulación. Además, trataremos de resumir en que consiste exactamente la *Better Regulation Policy*.

El capítulo 3 contesta a una de las preguntas que motivan este trabajo: la evolución de los principios que informan de una buena regulación. Para ello se utilizarán los informes, documentos y textos legales precisos que definan el desarrollo de los principios. Se estudiará la evolución en los países pioneros, EE. UU. y Reino Unido; en la principal organización internacional que los promueve, la OCDE; en la UE; y, por último, en España.

El capítulo 4 da respuesta a los dos restantes preguntas. En él explicaremos los modelos de origen y difusión de ideas económicas propios de las Historias Nacionales del Pensamiento Económico. Sobre esta base expondremos los elementos que definen el origen de la *Better Regulation Policy*, así como las vías que determinan la expansión de los principios de la PMR en España, estudiando

el plano institucional/político y académico, así como la posible tradición o valor añadido de España respecto a la conceptualización y/o aplicación de estos principios.

En el capítulo 5 trataremos dos tipos de conclusiones: aquellas relacionadas con el objeto de estudio de este trabajo y sus resultados, y las relacionadas con las posibles investigaciones futuras que completen o complementen este trabajo.

En definitiva, las contribuciones de este trabajo se resumen en la obtención de las razones que explican el surgimiento de la PMR a nivel internacional, lo que ayuda a entender su evolución a través de los distintos países y organizaciones internacionales. Además, se exponen las vías de difusión más importantes de esta política y sus principios en España, obteniendo elementos que ofrecen explicaciones sobre su estado actual, tanto teórico como práctico, en este país. Por tanto, en general, se contribuye a un mejor conocimiento de la naturaleza de la *Better Regulation Policy*, lo que es esencial si se quiere ahondar en su aplicación para obtener mayores beneficios en productividad, eficiencia y crecimiento.



## Capítulo 2: Marco conceptual. Contextualización, el concepto de Regulación, la Economía de la Regulación, y la “Better Regulation Policy”.

En este capítulo analizaremos cuál es el marco conceptual sobre el que este trabajo se apoya. En primer lugar, mostraremos el contexto internacional en el que aparecen las reformas para mejorar la regulación, para tratar a continuación los conceptos de Regulación y Economía de la Regulación, disciplina esta última donde se puede enmarcar este trabajo. Por último, explicaremos en que consiste la Política de Mejora de la Regulación (PMR) o “*Better Regulation Policy*”, tratando brevemente su evolución en la OCDE, EE. UU., Reino Unido y la UE. La metodología usada para abordar este capítulo ha consistido en la revisión y recopilación de distintos trabajos y documentos publicados por expertos en reforma reguladora, así como por instituciones a nivel internacional y nacional (por ejemplo, la extinta CNC); así mismo, se han usado manuales y monografías centrados en la Economía de la Regulación, su reforma y en la Política de Competencia.

### 2.1 Contextualización

Las propuestas de impulso de la economía de mercado a través de la mejora de la regulación y la capacidad institucional, conocidas también como Reformas de Segunda Generación (CNC, 2008), surgen como motivo de complemento, con el objetivo de producir ganancias adicionales en la productividad y competitividad de los países, de las Reformas de Primera Generación, en favor de la economía de mercado.

Estas últimas propuestas de reforma aparecen en el contexto de las nuevas políticas neoliberales para hacer frente a la crisis estructural surgida en los años 70, y que comienzan a aplicarse durante los años 80 en el Reino Unido y los Estados Unidos, extendiéndose a Europa el decenio siguiente. Políticas que quedan resumidas a través del Consenso de Washington, cuyos puntos 8 y 9 versan sobre la privatización de las empresas públicas y la desregulación de la vida económica. Además, dicha crisis cambia completamente la concepción que sobre el Estado se observaba durante la llamada “*etapa de oro del capitalismo*”.

*La discusión de la segunda generación de reformas no debe distraer la atención de la tarea urgente y difícil de avanzar con la primera generación de reformas: la transición del crecimiento dirigido por el estado al crecimiento impulsado por el mercado. Esta transición marca un alejamiento de los modelos dirigistas e intervencionistas que se desarrollaron en muchos países en los años de la posguerra como parte del estado de bienestar integral. Las reformas de la primera generación apuntan a revitalizar el funcionamiento del mercado mediante la liberalización económica y la apertura del mercado, incluida la retirada*

*del estado de la propiedad y de la intervención en la entrada al mercado, la salida del mercado y la fijación de precios. (Jacobs, 1999)<sup>1</sup>*

Es decir, las Reformas de Primera Generación se basaron en la liberalización (desregulación) de sectores importantes (telecomunicaciones, energía, transporte...), la apertura a los mercados internacionales, la privatización de empresas públicas y, en definitiva, la reducción del peso del Estado en la economía. Sin embargo, esta reducción del peso del Estado es relativa.

*Según datos de EUROSTAT publicados en mayo de 2008, el conjunto de los ingresos públicos en España representaron el 41,0% del Producto Interior Bruto en 2007. A pesar de superar la barrera del 40%, la presencia de los poderes públicos en la actividad económica española continúa siendo inferior al del conjunto de la UE. En la eurozona los ingresos públicos representaban a cierre de 2007 el 45,6% del PIB, y en la UE a 27, el 44,9%. En términos de gasto, el peso del sector público en España también es muy importante, si bien es sensiblemente menor en comparación con el de la eurozona, al representar el 38,8% del PIB frente al correspondiente 46,3% de la eurozona. (CNC, 2008, p. 11)*

En realidad, el Estado no pierde importancia, sino que simplemente cambia de rol. Betancor (2009) afirma: *“El Estado mantiene su protagonismo, pero ha de reconducir sus medios o formas de actuación para reconocer a la sociedad el mayor protagonismo que le corresponde”* (p. 29).

El nuevo rol que adquiere el Estado es totalmente compatible con la Segunda Generación de Reformas que buscan la mejora de la regulación. Aunque el Estado no se limita a la mera definición y protección de los derechos de propiedad (infraestructura legal que posibilita el mercado) y mantiene características intervencionistas, dichas actitudes paternalistas siguen siendo compatibles con el liberalismo que enmarca estas reformas. Este nuevo rol viene determinado por lo que Andrés Betancor denomina *“crisis de ejecución del Estado”*. Con esto último Betancor (2009) se refiere a que: *“La presencia omnicompreensiva del Estado mediante más regulación ha servido para poner de relieve que esto no *soluciona* los problemas sino que sirve para demostrar la incompetencia del Estado, o sea, su incapacidad y su ineficacia”* (p. 29). Es decir, la solución a los problemas y fallos que presenta la liberalización, e incluso la propia regulación, no se solucionan con más regulación, sino con la mejora de la regulación.

Si, mediante el contexto analizado, hemos presentado una razón ideológica (que motivó el cambio de políticas y de concepción del Estado) para el surgimiento de las Reformas de Segunda Generación, o Políticas de Mejora de la Regulación (PMR), la segunda razón para dicho surgimiento es la insuficiencia de las

---

<sup>1</sup> Traducción propia.

Reformas de Primera Generación para alcanzar de forma sustancial los objetivos propuestos en términos de productividad, competitividad y crecimiento.

*El alcance de las reformas de liberalización y privatización de primera generación ha sido ampliamente discutido y el balance de sus resultados varía según los países, pero parece haber consenso en que, si bien la apertura de los mercados y la privatización han reportado ganancias en productividad, la magnitud de estos beneficios depende de forma crucial del marco institucional y regulador que ha acompañado estas reformas. Y, en consecuencia, la gran disparidad en las políticas nacionales de reforma empleadas en países de la OCDE puede explicar las diferentes tasas de crecimiento en ellos observadas, a pesar de que en su amplia mayoría se haya apostado por la apertura de un gran número de mercados. (CNC, 2008, p. 15)*

Esto es especialmente patente en España, donde las políticas asociadas a las Reformas de Primera Generación han tenido ritmos de implementación y resultados desiguales.

*Las autoridades (españolas) han aplicado estas tres políticas (privatización de las empresas públicas, liberalización y “re-regulación”) con intensidades y dosis muy diversas: extrema, en el caso de privatización de las empresas públicas; decidida, a la vez que muy desigual, en el terreno de la liberalización de los mercados; poco perceptible, en lo que respecta a las políticas destinadas a garantizar de manera efectiva la libre competencia en los mercados en que esta se ve amenazada por la acción de las empresas instaladas. (Carreras y Tafunell, 2010, p. 426)<sup>2</sup>*

De todo el contexto comentado se deriva la necesidad de aplicar las PMR en los países que han emprendido reformas de liberalización y apertura de mercados (generalmente, los países de la OCDE), siendo esta necesidad mayor en España, con el objetivo de eliminar las distorsiones que la regulación produce sobre los distintos agentes económicos, mejorando así la eficiencia y la productividad.

## **2.2 Regulación y Economía de la Regulación**

Dichas reformas, tanto las de liberalización y desregulación (Primera Generación), como las PMR (Segunda Generación), se enmarcan, por tanto, dentro de la disciplina de Economía de la Regulación, en inglés “*Economics of Regulation*” o “*Regulatory Economics*”. Se ha de distinguir la disciplina “*Economics of Regulation*” de la “*Antitrust Economics*”; por ello una buena forma de hacer esta diferenciación es en el campo de la práctica, de la Política. La

---

<sup>2</sup> Entre paréntesis, añadido propio.

Política de Defensa de la Competencia se diferencia de la Regulación económica y social general o específica de determinados sectores, ya que *“dentro de las políticas de oferta, la defensa de la competencia complementa a otras actuaciones de regulación de la actividad económica”* (Ley 15/2007 de 3 de julio, BOE de 04/07/2007, p.6). Es decir, ambas actividades son complementarias, dentro de las políticas de oferta, compartiendo lugares comunes, pero con importantes diferencias que deben ser resaltadas para delimitar bien este trabajo.

Mientras que la defensa de la competencia se aplica a mercados y sectores que, por sus características estructurales, son compatibles con un funcionamiento competitivo, la política de regulación es usada en sectores en los que se espera que sigan existiendo estructuras y comportamientos alejados del régimen de competencia (CNC, 2008).

*Mientras que las autoridades encargadas de la competencia se autolimitan a controlar la legalidad de las actividades empresariales, los reguladores de sectores industriales tienen un poder más extenso (pueden imponer o controlar los precios, inversiones y la variedad de productos de las empresas). Mientras que las autoridades de competencia generalmente intervienen ex post (por ejemplo, comprobando la legalidad de cierta práctica empresarial después de que esta ya haya sido llevada a cabo), los reguladores actúan ex ante (por ejemplo, autorizando determinada práctica empresarial o no). La implicación de los reguladores con una industria es a largo plazo y continua, mientras que las intervenciones de las autoridades de competencia tienden a ser ocasionales.* (Motta, 2004, p.xviii)<sup>3</sup>

La definición del significado del concepto Regulación según la disciplina, con origen norteamericano, *“Economics of Regulation”* se rige por un criterio práctico, ya que se define como *“una limitación impuesta por el Estado a la discreción que puede ser ejercida por individuos u organizaciones, la cual está apoyada en la amenaza de sanción”* (Stone, 1982, p. 10)<sup>4</sup>.

Es decir, se define la regulación como el uso del poder coercitivo del Estado con el objetivo de restringir las decisiones de los agentes económicos, sean consumidores, trabajadores o empresas. Viscusi, Harrington y Vernon (2005) afirman que *“la Economía de la Regulación normalmente se refiere a las restricciones gubernamentales impuestas en las decisiones empresariales sobre precios, cantidad, entrada y salida”* (p. 357)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

<sup>4</sup> Traducción propia.

<sup>5</sup> Traducción propia.

Pero, sobre la base de este criterio práctico, el principal objetivo de estas restricciones es alcanzar determinada estructura de mercado que proteja tanto los intereses de los consumidores, como los de las empresas o productores. Lo que queda claro es que esta estructura no tiene por qué ser la propia que se deriva de la competencia perfecta del análisis neoclásico, algo que queda aún más patente en la Economía de la Regulación.

*En el caso tanto de la política antimonopolio como de la regulación económica, es raramente posible replicar perfectamente un mercado eficiente. En general, hay algunas desviaciones de la situación de competencia perfecta que no pueden ser pasadas por alto o rectificadas, incluso a través del esquema de precios más imaginativo y complejo. Sin embargo, aplicando las herramientas económicas a estos problemas, podemos obtener una situación de mercado mucho más sensata que la que emergería si no hubiera regulación alguna. (Viscusi et al., 2005, p. 7)<sup>6</sup>*

Vemos como, según la tradición norteamericana, la definición de Regulación se realiza en el marco de la Economía de la Regulación, y su grado más concreto se alcanza al definirla en negativo con respecto a la Defensa de la Competencia, es decir, estableciendo las diferencias entre la Política de Regulación y la Política de Defensa de la Competencia.

El término regulación, sin embargo, no deja de ser confuso cuando se compara la definición de la tradición anglosajona, que establece una mezcla entre distintas disciplinas (Economía, Sociología, Derecho...), con la tradición que emana del derecho continental.

*El término regulación es del todo equívoco, pues en una primera acepción se emplea para referirse, sin ulteriores precisiones técnico-jurídicas, a la intervención administrativa sobre el mercado. Mientras que en nuestra cultura jurídica ha venido a designar exclusivamente el ejercicio de la potestad normativa, en el mundo anglosajón de donde es oriundo, no sólo se va a referir a la emanación de normas, sino también a actos administrativos judiciales y para-judiciales. (Montoya, 2015, p. 29)*

Sin embargo, este significado se vuelve más preciso cuando se relaciona con el cambio de papel del Estado explicado en el apartado 2.1. La regulación se asociaría a la función de control por parte del Estado, que dejaría de prestar y ejercer la provisión de los servicios de manera directa.

*En este momento (en el que el Estado cambia de rol) se elevó la importancia de la función de regulación, entendida no como el poder de dictar normas, sino de utilizar todos los instrumentos, normativos y ejecutivos, precisos para orientar el funcionamiento de los mercados hacia la competencia e imponer obligaciones de servicio público a los*

---

<sup>6</sup> Traducción propia.

*operadores para que su natural afán de beneficio fuera compatible con las exigencias del interés general. (Montoya, 2015, p. 30)<sup>7</sup>*

Esta indefinición general en torno al concepto de regulación es explicada por Andrés Betancor, en su libro *Mejorar la regulación: una guía de razones y medios* (Betancor, 2009), mediante una sucesión de cinco definiciones, siendo cada una de ellas cada vez más estricta y concreta.

El primer concepto identifica regulación con intervención del Estado, con cualquier regla o restricción que el Estado establezca en la economía y, más concretamente, en los mercados. Esta definición casaría con la explicación más laxa por parte de la tradición norteamericana que ya se mencionó, y encuentra sus fundamentos en la Escuela de Chicago y sus seguidores.

El segundo concepto se refiere a la regulación como producto del Derecho. Es decir, la regulación son tanto las normas, como los actos de aplicación o ejecución de dichas normas; pero las políticas no entrarían en esta definición, incluso si tuvieran efectos restrictivos sobre la libertad económica.

El tercer concepto aumenta con mayor intensidad el grado de precisión, puesto que regulación se define como el Derecho que únicamente restringe las libertades económicas, eliminando de la definición la restricción de otro tipo de libertades y otras actividades estatales de promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos, como la provisión de servicios públicos.

El cuarto concepto define regulación como la intervención administrativa que genera restricciones sobre las libertades económicas y, en particular, como el Derecho emanado de las Agencias Reguladoras, aunque dicha regulación no solo provenga de ellas. Esto elimina del concepto las restricciones emanadas de las leyes y del poder judicial.

*La regulación es i) el poder de intervención o control en manos de una Administración y, singularmente, en manos de una agencia administrativa independiente denominada precisamente como agencia reguladora o regulador, que ii) tiene por objetivos los de interés general establecidos en la Ley para lo que iii) controla el ejercicio de actividades económicas amparadas en las libertades correspondientes por lo que, para racionalizar su ejercicio y, en particular, controlar su ámbito de discreción, iv) es un poder sometido a ciertos principios jurídicos como los de razonabilidad, proporcionalidad, e intervención mínima o favor libertatis. (Betancor, 2008, pp. 456-457)*

La quinta definición es, como se apuntó, la más precisa de todas. Para definir regulación de esta forma más precisa se utiliza la diferenciación entre la política de regulación y política de defensa de la competencia, como antes se ha

---

<sup>7</sup> Entre paréntesis, añadido propio.

expuesto en el marco de la Economía de la Regulación. De esta forma Betancor (2009) afirma que *“la regulación entendida en su sentido más estricto, la regulación ex ante, es la actividad estatal de configuración de los mercados cuando estos responden a ciertas características”* (p. 53).

Estas características hacen referencia al incorrecto funcionamiento del mercado debido a que este se encuentra condicionado históricamente (como consecuencia de un monopolio legal anterior, por ejemplo), o debido a que parte de sus actividades se encuentran en régimen de monopolio natural o padece de otros fallos de mercado, como la información asimétrica. Esta última versión conecta con la versión más concreta propuesta por la tradición anglosajona, la que desarrolla en extensión la *“Economics of Regulation”*.

Además, ante la cuestión de por qué hay regulación conviene destacar que la Economía de la Regulación no presenta una teoría unánime sobre la existencia de regulación, pudiéndose observar tres estadios diferenciados (Viscusi et al., 2005). En primer lugar, encontramos la *teoría del interés público o análisis normativo como teoría positiva*, que nos dice que la regulación existe solo en las industrias con fallos de mercado. En segundo lugar, se encuentra la *teoría de la captura*, la cual básicamente explica que las agencias o autoridades reguladoras, ya sea de forma intencionada o no, terminarán siendo capturadas por la industria, lo que implica que la regulación sólo es beneficiosa para la industria y no para el bienestar social. En tercer lugar, y a diferencia de las explicaciones anteriores, ya que estas no son verdaderas teorías, sino supuestos basados en regularidades observadas, encontramos la *teoría económica de la regulación*. Esta ha sido especialmente desarrollada por el premio Nobel de Economía George Stigler, en su artículo *Theory of Economic Regulation*, donde explica que la regulación existe debido a las demandas de diversos grupos de interés en la búsqueda de la maximización de sus beneficios. Esta hipótesis se deriva de forma lógica de dos premisas: 1) el poder de coerción es el recurso básico de los Estados, lo que puede ayudar a aquellos que persuadan al Estado para que use este poder en su beneficio; y 2) los agentes son sujetos racionales que buscan maximizar su utilidad.

### **2.3 “Better Regulation Policy”**

La PMR o *“Better Regulation Policy”* surge en el proceso de cambio de rol del Estado ya mencionado, que se enmarca en la revolución conservadora de los años 80, teniendo sus primeras manifestaciones en dicha época en los Estados Unidos de Norteamérica y en el Reino Unido.

La PMR consiste en la mejora de la nueva regulación y la revisión de la existente, con el objetivo de eliminar la regulación innecesaria, es decir, aquella que supone una restricción injustificada de los derechos y libertades económicas de los ciudadanos y empresas, que se manifiestan de manera más concreta en forma de cargas, costes y, en general, distorsiones a los distintos agentes económicos.

*Estas distorsiones pueden ser de muy distinta naturaleza. Pueden manifestarse en la imposición de formas concretas de organización de la provisión de bienes y servicios, como cuando se determina otorgar en exclusiva sin causa debidamente justificada una concesión en lugar de recurrir a un sistema de autorizaciones para la provisión del servicio. O en la aparición de cargas administrativas desproporcionadas, a veces asociadas a la gran cantidad de normas que se generan en distintos niveles de gobierno. Estas cargas afectan al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. También el desenvolvimiento de la actividad económica y las decisiones de inversión se pueden ver afectadas por la inseguridad jurídica asociada a la falta de transparencia y precariedad que a veces caracteriza las regulaciones sectoriales. O una regulación poco predecible puede incentivar actividades de “captura del regulador” por parte de las empresas, es decir, actividades de lobby cuyo objetivo es convencer al regulador para que dicte normas favorables a sus intereses. Dichas actividades consumen recursos que las empresas podrían dedicar, en otras circunstancias, a sus tareas productivas. (CNC, 2008, pp. 11-12)*

Es decir, la PMR se cuestiona sobre si una regulación es de buena o mala calidad, sin cuestionarse por la regulación en sí, como hace la política de liberalización.

*Sin cuestionar la necesidad de que el sector público intervenga en la economía mediante la regulación de determinadas actividades económicas, que puede estar justificada por la persecución de determinados objetivos públicos y la presencia de fallos de mercado, es cierto que en muchos casos esas actuaciones pueden distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos. (CNC, 2008, p. 11)*

Pero, quizás, la característica más sobresaliente de la “Better Regulation Policy” es su evolución e integración en un plan más amplio de reconsideración del papel del Estado, que toma el nombre de Gobernanza. La Gobernanza incluye la PMR ya que pretende conseguir un Estado más abierto y eficiente, para lo que propone una apertura del proceso de creación de normas a la ciudadanía y una evaluación más integral de las mismas.

Las iniciativas sobre la inserción de la PMR en los planes de Gobernanza, así como sobre el desarrollo de esta última en general, parten de la OCDE, con la publicación de dos documentos: *Recommendation of The Council of The OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, de 9 de marzo de 1995, y *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, de 2005. El primero de ellos establece los puntos claves a tratar por parte de la PMR, mientras que el

segundo marca los principios que guían dicha política. Ambos documentos serán tratados en el Capítulo 3.

La UE también ha sido proclive al impulso de la Gobernanza y a la inserción de la PMR en ella. El Libro Blanco sobre la gobernanza<sup>8</sup> establece los cinco principios que son la base para una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Por otra parte, la PMR se sirve de distintos medios e instrumentos para alcanzar sus objetivos.

*Entre las iniciativas a las que se ha dedicado más esfuerzo en la definición de instrumentos y evaluación destacan las de medición y reducción de las cargas administrativas, que se centran en la reducción de costes innecesarios y eliminación de obstáculos para las actividades privadas derivadas de la actuación de las Administraciones Públicas; las de simplificación normativa y adecuación a las necesidades sociales, que suponen la revisión sistemática de la regulación y, cuando es posible, la codificación; y las de análisis de impacto regulador, que comprenden la evaluación rigurosa de las propuestas reguladoras, así como la identificación de las posibles alternativas, y la valoración de las consecuencias económicas derivadas de su aplicación. (CNC, 2008, p. 15)*

Si pasamos a analizar la evolución de la “*Better Regulation Policy*” en distintos países, en Estados Unidos, esta política comenzó a raíz de los procesos de liberalización, apoyados teóricamente por la Escuela de Chicago y por la “*Public Choice*”. En los Estados Unidos la regulación se entiende como el Derecho emanado exclusivamente de las Agencias reguladoras. Aunque durante las presidencias de Nixon, Ford y Carter ya se podían observar ciertas propuestas e iniciativas de evaluación *ex ante* de la nueva regulación, estas propuestas no alcanzaron el grado de precisión necesario para la consecución de los objetivos de la “*Better Regulation Policy*”. Habría que esperar hasta los años 80 en adelante, cuando comenzaron a surgir las “*Executive Orders*” que impulsaron el proceso de reforma de la regulación.

*El programa y las técnicas de mejora de la regulación de las Agencias se han plasmado en tres importantes Executive Orders del presidente de Estados Unidos: Executive Order 12291, de 17 de febrero de 1981, 46 Fed. Reg. 13193 (1981); Executive Order 12498, 50 Fed. Reg. 1036 (1985); y Executive Order 12866, de 4 de octubre de 1993, 58 Fed. Reg. 51735 (1993). (Betancor, 2009, p. 109)*

En el Reino Unido la “*Better Regulation Policy*” da sus primeros pasos en los años 80, cuando en 1986 se creó el “*Compliance Cost Assessment*”, que cuantifica el coste de la nueva regulación. Sin embargo, y en paralelo al parecido proceso que

---

<sup>8</sup> La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]

se vivía en Estados Unidos, aún se hablaba de liberalización (“*deregulation*”), en lugar de “*Better Regulation*” o mejora de la regulación. Por ello, la llegada oficial de la “*Better Regulation Policy*” en el Reino Unido se produce cuando, bajo el gobierno de Tony Blair, se crea la “*Better Regulation Task Force*”, en 1997. El debate pasaba de preguntarse sobre la regulación en sí, como establecían los procesos de liberalización, a preguntarse sobre la calidad de la regulación, como lo hace la PMR. El marco normativo que finalmente convierte en Derecho Positivo la reforma de la regulación en el Reino Unido es la “*Legislative and Regulatory Reform Act*”, del año 2006. Además, este país cuenta con un departamento específico, dentro de su administración, dedicado al desarrollo de la “*Better Regulation Policy*”: el *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, donde se encuentra el *Better Regulation Executive*.

La PMR en la UE inicia sus primeros pasos con la cumbre europea de Edimburgo de 1992, cuando las posiciones británicas suscitan la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el ámbito de la regulación europea. Estas posiciones se formalizan con la aprobación del Protocolo núm. 30 anexo al Tratado de Amsterdam de 1997. Este protocolo tenía como objetivo defender la política de liberalización nacional, llevada a cabo principalmente por el Reino Unido, frente a la regulación europea. (Betancor, 2009)

Sin embargo, no será hasta el Consejo de Lisboa de 2001, en aplicación de la denominada Estrategia de Lisboa, cuando se plantee en la UE la elaboración de una “*Better Regulation Policy*”. Este Consejo, además, estableció un mandato para la elaboración de un informe que marcara una estrategia de simplificación normativa. Como resultado, se creó el Informe Mandelkern, de 13 de noviembre de 2001, que plasmaba los principios de la PMR, que serán tratados en el capítulo 3. Las recomendaciones que recalca este informe darán lugar al Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza antes comentado que, a su vez, servirá de base para el Plan de Acción de la Comisión para la Mejora de la Regulación, de junio de 2002<sup>9</sup>. (Betancor, 2009)

*El plan identificó una serie de medidas de mejora aplicables en las distintas etapas del ciclo legislativo, desde la concepción de una determinada política hasta su aplicación. A partir de entonces, la Comisión Europea ha introducido progresivamente un sistema en el que plantea que cada una de las principales iniciativas políticas deba incluir una consulta con las partes interesadas, un análisis del impacto esperado de la medida y la justificación de la acción a nivel de la UE, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. (CNC, 2008, p. 20)*

A partir de ese momento, en la UE se lanzan distintas Comunicaciones, repitiendo los objetivos a alcanzar, y se crea en 2005 el programa “*Legislar mejor*”, a través del cual se realizan análisis periódicos de los resultados alcanzados.

---

<sup>9</sup> COM 2002, 278 Final, de 5 de junio de 2002

## Capítulo 3: Evolución de los principios de una buena regulación económica

En este capítulo analizaremos, en primer lugar, brevemente, en qué consisten los principios que informan una buena práctica reguladora, para pasar a la cuestión principal de su evolución a través de las distintas propuestas de instituciones tanto a nivel internacional, como de diversos países, usando la misma metodología que la presentada en el Capítulo 2. Tras ello, realizaremos una breve evaluación comparativa de la aplicación de estos principios en distintos países, dentro del marco de la PMR, usando cuatro elementos: los datos presentados en el *State of the Union 2017* de la UE, dos indicadores de la OCDE (el *Regulatory Policy Outlook* de 2015, y el *Product Market Regulation* de 2013), y las estimaciones económicas de medidas concretas del Programa Nacional de Reformas (PNR) de 2018.

### 3.1 Los principios de la buena regulación económica y su función

En el ámbito de la regulación, y en especial la económica, la naturaleza normativa de la misma es algo sustancial, como explicamos en el Capítulo 2 en el apartado 2.2, al tratar el concepto de regulación. Esto no quiere decir que no exista un amplio margen de decisión por parte, tanto de los legisladores como de la Administración. De hecho, esta amplia capacidad discrecional es la que emana de la interpretación del art. 38 de la Constitución Española de 1978 y de los demás preceptos de la llamada “Constitución económica”.

*El derecho a la libertad de empresa reconocido en este artículo (38) forma parte de lo que ha sido denominado como "Constitución económica", cuyos rasgos característicos se resumen de la forma siguiente:*

- *Abundancia de preceptos constitucionales de naturaleza económica, dentro de los cuáles cabría destacar los llamados principios rectores de la política económica y social.*
- *Flexibilidad e indeterminación de estos preceptos, en cuanto pretenden fundamentalmente una Constitución económica abierta y no sometida a modelos económicos fijos.*
- *Dualismo en la interpretación de los preceptos que comprenden esta Constitución económica, según se interpreten en el marco de la economía general o en función de la distribución territorial del poder a favor de las Comunidades Autónomas. (Ruiz-Navarro, Sieira, y Rastrollo, 2017)<sup>10</sup>*

Esta libertad de legislar sobre dicha temática, así como de configurar con precisión los distintos reglamentos que concretan la Ley, tiene que ser matizada

---

<sup>10</sup> Consultado en

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=38&tipo=2> el día 30 de abril de 2018. Entre paréntesis, añadido propio.

a los efectos de conseguir los objetivos de una buena práctica reguladora. La regulación económica no debe de exceder a la regulación considerada óptima, pero tampoco debe ser inferior, ya que conllevaría el surgimiento de problemas y fallos en la asignación óptima de los recursos en los mercados condicionados funcional o históricamente, comentados en el apartado 2.2 del capítulo anterior.

Es aquí donde surgen los principios de la buena regulación económica. Estos son preceptos que guían a la hora de ejecutar la iniciativa normativa, con el objetivo de crear regulación de calidad y de revisar la existente para que se adecue a estos principios.

*En el ámbito de la regulación económica, el margen del legislador y la Administración son importantes. Por esta misma razón, entre otras, es relevante que se establezcan cánones, principios y se consoliden técnicas...para que esa libertad no conduzca a desarrollos reguladores alejados del óptimo de lo que hemos dado en llamar como Derecho necesario. Esa libertad debe ser regulada para hacer realidad este desiderátum. (Betancor, 2009, p. 58)*

Por tanto, la función de dichos principios es la de establecer qué se entiende por una buena regulación económica en la práctica y qué no.

### **3.2 Evolución de los principios de una buena regulación económica**

Para estudiar la evolución de los principios que informan de una buena regulación económica analizaremos su evolución desde las propuestas de la OCDE, pasando después a la configuración adquirida en los EE. UU., el Reino Unido, la UE y, más concretamente, España.

#### **3.2.1 Los principios de la buena regulación en la OCDE**

La OCDE es la organización internacional que más ha trabajado para la consecución, extensión y promoción de una buena regulación económica entre sus estados miembros. Así lo avala la División de Política de Regulación inserta en la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial<sup>11</sup>.

En 1995 se publica la primera declaración internacional sobre principios de regulación, común a todos los miembros de la OCDE. Titulada *Recomendación del Consejo para la Mejora de la Calidad de la Regulación Gubernamental*, y publicada el 9 de marzo de 1995, esta establece los puntos clave que deben ser tenidos en cuenta para el desarrollo de una buena regulación. Estos puntos

---

<sup>11</sup> Puede consultarse las distintas políticas, propuestas e informes realizados en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>

claves son diez y se desarrollan en forma de preguntas, relacionadas a su vez con lo que, en el futuro, serán principios de una buena regulación<sup>12</sup>.

Las preguntas-principios son los siguientes:

a) ¿Está el problema correctamente definido?

Es decir, el problema a resolver debe establecerse de forma precisa, mostrando su magnitud y naturaleza concreta.

b) ¿Está la acción gubernamental debidamente justificada?

La acción gubernamental debe estar justificada, teniendo en cuenta el problema concreto, realizando una evaluación de la efectividad del gobierno y valorando formas distintas de resolver el problema.

c) ¿Es la regulación la mejor forma de acción gubernamental?

Los reguladores deben tener en cuenta las distintas opciones de intervención, sean reguladoras o no. Para ello deben valorarse los costes y beneficios de cada alternativa.

d) ¿Hay base legal para la regulación?

El proceso de regulación debe asegurar que toda regulación respete el Estado de Derecho y, por tanto, cumpla con los requisitos de procedimiento aplicables.

e) ¿Cuál es el nivel (o niveles) de gobierno apropiado para realizar la acción gubernamental?

Los reguladores deben elegir el nivel de gobierno adecuado para la acción reguladora, o coordinar distintos niveles de gobierno si este fuera el caso.

f) ¿Los beneficios de la regulación justifican los costes?

Se deben estimar los costes y beneficios de cada propuesta, con el objeto de que los decisores de la política concreta puedan saber sus costes antes de su aplicación.

g) ¿Es transparente la distribución de los efectos de la regulación a lo largo de la sociedad?

---

<sup>12</sup> Tanto el título del documento como los puntos desarrollados son traducción propia.

La distribución de los efectos de la regulación debe ser transparentes debido a que la acción del gobierno influye en los objetivos distributivos y de equidad.

- h) ¿Es la regulación clara, consistente, comprensible y accesible a los usuarios?

Los usuarios frecuentes de la regulación, así como sus principales afectados, deben entender perfectamente la misma, por lo que el texto y estructura deben ser claros y precisos.

- i) ¿Han tenido todos los interesados la oportunidad de presentar sus puntos de vista?

El procedimiento de regulación debe desarrollarse de forma abierta, de manera que las partes interesadas tengan la oportunidad de manifestar sus puntos de vista y valoraciones al respecto.

- j) ¿Cómo será logrado el cumplimiento de la regulación?

Los reguladores deben evaluar los mecanismos e instituciones a través de los cuales la regulación será implementada, de tal forma que puedan corregirlos si encuentran algún fallo de transmisión de la política.

A partir de este momento, la OCDE siguió publicando distintos informes sobre la evaluación de las reformas de regulación llevadas a cabo en distintos países o sobre líneas generales de propuestas propias<sup>13</sup>, hasta que en 2005 publica los *Principios Rectores para la Regulación Eficaz y de Calidad*. Estos principios no solo marcan un guía para la calidad de la regulación, sino que inician la inclusión de la reforma de la regulación dentro de la llamada Gobernanza, el enfoque integrador que cambia el papel del Estado y lo dirige hacia la calidad institucional y reguladora, explicado en el capítulo anterior.

*El concepto de reforma reguladora ha cambiado en la última década, un cambio que se refleja en el título de estos principios. El enfoque en la década de 1990 se centró en los pasos para reducir la escala de gobierno, a menudo llevada a cabo en iniciativas individuales. Los esfuerzos aislados no pueden reemplazar el enfoque coherente de "gobierno integral" para crear un entorno regulador favorable a la creación y el crecimiento de las empresas, el aumento de la productividad, la competencia, la inversión y el comercio internacional. Eliminar las regulaciones innecesarias, especialmente en los sectores que satisfacen las necesidades públicas, sigue siendo importante, pero no cuenta toda la historia. Cuando los gobiernos tornan hacia la provisión de servicios, la regulación es necesaria*

---

<sup>13</sup> Vid. 1997 OECD Report to Ministers, consultable en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

*para moldear las condiciones del mercado y satisfacer el interés público. La "calidad y el rendimiento de la regulación" captura el enfoque de implementación dinámico y continuo de "gobierno integral". (OCDE, 2011, p. 1)<sup>14</sup>*

Los principios son los siguientes<sup>15</sup>:

1. Adoptar a nivel político programas amplios de reforma de la regulación que establezcan objetivos y marcos claros para la implementación.

Es necesario el compromiso de llevar la reforma de la regulación al más alto nivel político, teniendo en cuenta que los elementos clave de dicha reforma deben ser considerados como un todo y aplicados en todos los niveles de gobierno. Estos elementos incluyen las políticas, las instituciones y las herramientas.

2. Evaluar los impactos y revisar las regulaciones sistemáticamente para asegurar que estas alcanzan sus objetivos pretendidos eficiente y efectivamente en un entorno económico y social cambiante y complejo.

La revisión de las regulaciones en contra de los principios de la buena regulación es un paso a tener en cuenta, y se debe hacer desde el punto de vista de los afectados más que desde los reguladores.

3. Asegurar que las regulaciones, las instituciones reguladoras encargadas de la implementación y los procesos de regulación son transparentes y no discriminatorios.

El interés público no puede quedar subordinado al interés propio de las entidades e individuos regulados (captura del regulador). Por ello se necesita establecer acuerdos reguladores que garanticen dicho interés público.

4. Revisar y reforzar, cuando sea necesario, el alcance, la efectividad y la aplicación de la política de competencia.

La política de regulación y la de competencia deben coordinarse para asegurar la consistencia en la aplicación de ambas y lograr efectivamente el alcance de sus objetivos.

5. Diseñar la regulación económica en todos los sectores para estimular la competencia y la eficiencia, y eliminarla excepto cuando la evidencia demuestre que es la mejor forma de servir al conjunto de intereses públicos.

---

<sup>14</sup> Traducción propia.

<sup>15</sup> Tanto el título del documento como sus principios son traducción propia.

Las restricciones reguladoras deben ser las mínimas y proporcionales a los intereses públicos que tienen por objetivo.

6. Eliminar las barreras de regulación innecesarias al comercio y la inversión a través de la continua liberalización y mejorar la consideración y la mejor integración de la apertura del mercado a lo largo del proceso regulador, fortaleciendo así la eficiencia económica y la competitividad.

Los principios de apertura del mercado deben ser tenidos en cuenta dentro del diseño y la implementación de las regulaciones y en la ejecución de las evaluaciones de impacto de la regulación.

7. Identificar conexiones importantes con otros objetivos políticos y desarrollar políticas que alcancen esos objetivos de forma que apoyen la reforma.

A medida que se multiplican los objetivos de las políticas, el diseño y evaluación de la regulación se vuelve más complejo, lo que requiere elegir la combinación óptima entre regulación y liberalización.

Por último, el 22 de marzo de 2012, el Consejo de la OCDE adoptó la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Reguladora*. Esta Recomendación refuerza y extiende los principios y mecanismos para lograr una regulación de calidad e insertar dicha reforma dentro del concepto de Gobernanza. Está basada en la experiencia obtenida en la aplicación de esta área de política pública por distintos países de la OCDE a lo largo de una década. Los principios que se derivan son los siguientes:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno integral para la calidad de la regulación. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulador a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya al proceso de preparar borradores de propuestas reguladoras y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.

3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política de regulación, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulator (EIR) en las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos reguladores nuevos. Identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la aportación de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.
5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costes y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costes, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política reguladora y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas reguladoras tales como la Evaluación de Impacto Regulator (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.
7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades reguladoras a fin de infundir mayor confianza en que las decisiones en cuestiones de regulación se toman a partir de criterios objetivos, imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.
8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulator. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un coste razonable y conozcan las decisiones oportunamente.
9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.
10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia de la regulación a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno

supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques reguladores y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.

11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión reguladora en los órdenes subnacionales de gobierno.
12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas reguladoras, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

### 3.2.2 Los principios de la buena regulación en EE.UU.

En los EE. UU. la *Executive Order 12866*, de 4 de octubre de 1993, fue la que, siguiendo el camino precedido por la *Executive Order 12291*, fijó el marco fundamental para la reforma de la regulación a nivel federal. Esta fijó los objetivos y principios de la política de regulación, así como los medios e instrumentos necesarios para su consecución. Estos principios deben ser coherentes con la *Regulatory Philosophy* explicada en el art. 1.a):

*Las Agencias Federales deberían promulgar solamente aquellas regulaciones que son requeridas por la ley, necesarias para interpretar la ley, o necesarias para atender necesidades públicas apremiantes, como fallos del mercado en orden a proteger o mejorar la salud y seguridad públicas, el medio ambiente, o el bienestar de los ciudadanos. (Executive Order 12866, 1993, p.2)<sup>16</sup>*

Los principios de la política de regulación, desarrollados en el art. 1.b) de la citada *Executive Order*, son en realidad una serie de directrices que deben cumplir las Agencias Reguladoras en la elaboración de la regulación. (Betancor, 2009)

Estos principios son los siguientes<sup>17</sup>:

1. Cada agencia debe identificar el problema que intenta abordar (incluidos, en su caso, los fallos de los mercados o instituciones públicas, que propician una nueva acción de la agencia), así como evaluar la importancia de ese problema.
2. Cada agencia debe examinar si las regulaciones existentes han creado, o han contribuido a crear, el problema que una nueva regulación está

---

<sup>16</sup> Traducción propia.

<sup>17</sup> Traducción propia de los principios.

destinada a corregir y si esas regulaciones debiesen ser modificadas para alcanzar el objetivo deseado de regulación de manera más efectiva.

3. Cada agencia debe identificar y evaluar alternativas disponibles para dirigir la regulación, incluida la provisión de incentivos económicos para alentar un determinado comportamiento de los usuarios, tales como tarifas de usuario o permisos comercializables, o proporcionar información sobre qué elecciones puede hacer el público.
4. Al establecer las prioridades reguladoras, cada agencia deberá considerar, en la medida de lo razonable, el grado y la naturaleza de los riesgos planteados por materias o actividades dentro de su jurisdicción.
5. Cuando una agencia determina que una regulación es el mejor método disponible para alcanzar el objetivo regulador, deberá diseñar sus reglamentos de la manera más coste-efectiva posible para lograr el objetivo regulador. Al hacerlo, cada agencia debe considerar los incentivos para la innovación, la consistencia, previsibilidad, los costes de cumplimiento (para el gobierno, entidades reguladas, y el público), flexibilidad, impactos distributivos y equidad.
6. Cada agencia evaluará los costes y los beneficios de la regulación pretendida y, reconociendo que algunos costes y beneficios son difíciles de cuantificar, proponer o adoptar una regulación solo cuando los beneficios de la regulación prevista justifican sus costes.
7. Cada agencia deberá basar sus decisiones en la mejor información científica, técnica, económica y de otra índole disponible sobre la necesidad y las consecuencias de la reglamentación prevista.
8. Cada agencia debe identificar y evaluar formas alternativas de regulación y debe, en la medida de lo posible, especificar los objetivos de desempeño, en lugar de especificar el comportamiento o la forma de cumplimiento que las entidades reguladas deben adoptar.
9. Siempre que sea posible, las agencias deben evaluar los efectos de la nueva regulación sobre los Estados y autoridades locales.
10. Cada agencia debe evitar regulaciones que son inconsistentes, incompatibles, o duplicativas con sus otras regulaciones o las de otras agencias federales.
11. Cada agencia adaptará sus regulaciones para imponer la menor carga a la sociedad, incluidos individuos, empresas de diferentes tamaños y otras entidades (incluidas pequeñas comunidades y entidades gubernamentales), consistentes con la obtención de los objetivos de la

regulación, teniendo en cuenta, entre otras cosas, y en la medida de lo posible, los costes de las regulaciones acumulativas.

12. Cada agencia deberá redactar sus regulaciones para que sean simples y fáciles de entender, con el objetivo de minimizar el potencial de incertidumbre y los litigios que surgen de dicha incertidumbre.

La *Executive Order 13563*, de 18 de enero de 2011, recalca estos principios-directrices que deben seguir las Agencias Reguladoras cuando elaboren nuevas regulaciones o revisen la existente.

### 3.2.3 Los principios de la buena regulación en el Reino Unido

Los principios de la buena regulación en el Reino Unido fueron establecidos por vez primera por la antes mencionada *Better Regulation Task Force*, un organismo independiente y asesor del gobierno británico, creado en 1997. En ese mismo año, este organismo publica el documento titulado *Principles of Good Regulation*, en el cual enumera los distintos principios rectores de la política reguladora.

Los principios son los siguientes<sup>18</sup>:

1. Proporcionalidad.

Los reguladores solo deben intervenir cuando sea necesario. Los remedios deben ser adecuados al riesgo planteado, mientras que los costes deben ser identificados y minimizados.

2. Responsabilidad.

Los reguladores deben poder justificar sus decisiones, debiendo estar sujetos a escrutinio público. Las propuestas deben ser publicadas y los afectados deben ser consultados antes de que la decisión sea tomada.

3. Consistencia.

Las normas y estándares gubernamentales deben integrarse y ser consistentes entre ellos. La nueva regulación debe tomar cuenta de la existente.

4. Transparencia.

---

<sup>18</sup> Traducción propia de los principios.

Los reguladores deben ser abiertos y la regulación debe mantenerse simple y fácil de usar y comprender.

5. Focalización/Selección de objetivos.

La regulación debe estar enfocada en el problema que pretende resolver, debiendo además minimizar los efectos secundarios y colaterales.

En los distintos informes que publicó la *Better Regulation Task Force*, así como en los trabajos de su heredero, el *Better Regulation Executive*, estos principios constituyen el marco de las propuestas de reforma de la política de regulación.

Sin embargo, la plasmación normativa de estos principios la encontramos en la *Legislative and Regulatory Reform Act* de 2006, con la que la *Better Regulation Policy* se vuelve Derecho positivo en el Reino Unido.

*La Ley habilita a los Ministros con el poder para remover o reducir las cargas reguladoras (art. 1) ... Y, por otro, les habilita con el poder para promover la aplicación de ciertos principios esenciales en relación con las funciones reguladoras (art. 2). Según estos principios, la regulación debe ser: i) transparente, controlable, proporcionada y consistente, y ii) aprobada sólo en los casos en que sea necesaria (art. 2.3). (Betancor, 2009, p. 139)*

En la promoción de los principios de la buena regulación, los Ministros podrán establecer un código (*Code of practice*, art. 22), que deben seguir todos aquellos que ejecuten las funciones reguladoras. Sin embargo, “*en ningún caso este Código, o cualquier otra orden del Ministro, será aplicable a lo que denominamos como entes reguladores independientes*” (Betancor, 2009, p. 141). Estas entidades reguladoras independientes en el Reino Unido son, entre otras, the Office of Communications (Ofcom), the Postal Services Commission (Postcomm), the Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem), the Water Services Regulatory Authority (Ofwat), the Civil Aviation Authority (CAA) y the Office of Rail Regulation (ORR).

Sin embargo, la reglamentación de los sectores que regulan estas autoridades independientes, sectores que se caracterizan por presentar fallos de mercado como los asociados a monopolios naturales, se guía por una serie de principios, establecidos por el *Department for Business Innovation & Skills* en un documento titulado *Principles for Economic Regulation*, de abril de 2011.

Estos principios no son incompatibles con los principios antes mencionados y promocionados por la *Better Regulation Task Force*.

*Los Principios no pretenden reemplazar los cinco principios existentes de buena regulación definidos inicialmente por la Better Regulation Task Force en 1997. Estos siguen siendo relevantes para la forma en que los*

*reguladores y el gobierno diseñan y hacen cumplir las obligaciones reguladoras y tienen una base legal en los deberes de ciertos reguladores. (Department for Business Innovation & Skills, 2011, p.3)<sup>19</sup>*

Estos principios son los siguientes<sup>20</sup>:

1. Responsabilidad.

La regulación independiente debe llevarse a cabo dentro de un marco de deberes y políticas establecido por un Parlamento y Gobierno democráticamente responsables.

2. Necesidad de enfoque.

El papel de los reguladores económicos debería concentrarse en proteger los intereses de los usuarios finales de los servicios de infraestructura asegurando el funcionamiento de mercados y que sean contestables cuando corresponda o diseñando un sistema de incentivos y penalizaciones que reproduzca, en la medida de lo posible, los resultados de los mercados competitivos.

3. Predictibilidad.

El marco para la regulación económica debería proporcionar un entorno estable y objetivo que permita a todos los afectados anticipar el contexto para decisiones futuras y para tomar decisiones de inversión a largo plazo con confianza.

4. Coherencia.

Los marcos reguladores deberían formar una parte lógica del contexto más amplio de políticas del Gobierno, consistentes con las prioridades establecidas.

5. Adaptabilidad.

El marco de la regulación económica necesita capacidad de evolucionar para responder a las circunstancias cambiantes y continuar siendo relevante y efectivo en el tiempo.

6. Eficiencia.

Las intervenciones políticas deben ser proporcionales y coste-efectivas, mientras que la toma de decisiones debe ser oportuna y robusta.

---

<sup>19</sup> Traducción propia.

<sup>20</sup> Traducción propia de los principios.

### 3.2.4 Los principios de la buena regulación en la UE

Los principios de la buena regulación en la UE inician su recorrido con el Protocolo N.º 30 anexo al Tratado de Ámsterdam de 1997. En dicho protocolo, incorporado como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se establecen por vez primera los principios de la PMR o *Better Regulation Policy*; aunque ya en 1993 el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, acordaba procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad.

Los principios que enumera el Protocolo son los siguientes:

1. Proporcionalidad.

*“Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado”* (art. 1)

2. Subsidiariedad.

*“Al ejercer las competencias que le han sido conferidas, cada institución debe garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad”* (art. 1)

*“Permite (el principio de subsidiariedad) que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada”* (art. 3)

3. Transparencia.

*“Para toda norma comunitaria propuesta se expondrán los motivos en los que se basa con vistas a justificar que cumple los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las razones para concluir que un objetivo comunitario puede lograrse mejor a nivel de la Comunidad deben justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos.”* (art. 4)

*“Excepto en casos especiales de urgencia o confidencialidad, la Comisión debería consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta”* (art. 9)

4. Sencillez, coherencia, eficacia y eficiencia.

*“La forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz. La Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario.”* (art. 6)

5. Reducción de cargas administrativas.

*“Cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcional al objetivo que se desee alcanzar” (art. 9)*

El siguiente documento que recoge los principios que informan de una buena práctica reguladora es el Informe del *Mandelkern Group on Better Regulation*, surgido del mandato del Consejo europeo de Lisboa de contar, en 2001, con una estrategia concreta de simplificación de la regulación. En el apartado 3 de la Parte I, titulado *Principios comunes*, se define de forma explícita estos principios:

1. Necesidad.  
*“Este principio exige que, antes de poner en práctica una nueva política, las autoridades públicas deben evaluar si es o no necesario introducir nuevas normas para llevar dicha política a cabo.”*
2. Proporcionalidad  
Las instituciones y los Estados miembros deben utilizar aquellos instrumentos que alcancen el objetivo propuesto, manteniendo equilibrio entre las ventajas que genera y las restricciones que impone.
3. Subsidiariedad  
Cualquier acción ejercida a nivel comunitario debe ser justificada para comprobar si su ejercicio a nivel nacional no es suficiente para alcanzar los objetivos propuestos. Las acciones deben ser ejercidas en el nivel más cercano posible a los ciudadanos.
4. Transparencia  
La fase de elaboración de las normas debe contener consultas con las partes interesadas, de manera que puedan ofrecer sus puntos de vista, complementando el papel de las administraciones públicas. Los contenidos de estas consultas deben hacerse públicos.
5. Responsabilidad  
Tanto las autoridades encargadas de la elaboración de las normas, como las partes interesadas, deben ser responsables de su aplicación, pudiendo estas últimas informar a las primeras respecto a las dificultades de su cumplimiento.
6. Accesibilidad  
Las normas deben ser coherentes en conjunto y perfectamente accesibles a aquellos individuos a los que se dirige.
7. Simplicidad  
La regulación debe ser simple y entendible por los ciudadanos, con el objetivo de que ejerzan efectivamente sus derechos. Esta simplicidad

también significa un ahorro para las empresas y administraciones públicas.

Las recomendaciones de este informe dieron lugar, como se remarcó en el apartado 2.3 de este trabajo, al Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernanza. La Gobernanza, proceso que tiene por objetivos cambiar el papel del Estado, mejorando su capacidad institucional y la mayor legitimidad de las competencias de la UE para que estas sean más eficaces, requiere de una serie de principios que le sirvan de base. Por ello, en el capítulo II de dicho Libro Blanco se ofrecen los Principios de la Buena Gobernanza, que coinciden con los principios de la buena regulación económica, ya que la Gobernanza institucionaliza la PMR.

Los cinco principios son:

1. Apertura.

*“Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.”*

2. Participación.

*“La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.”*

3. Responsabilidad.

*“Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.”*

4. Eficacia.

*“Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.”*

5. Coherencia.

*“Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.”*

Además, se pone énfasis en que dichos principios deben aplicarse de forma integradora, reforzando su aplicación los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El Acuerdo Interinstitucional *“Legislar mejor”* suscrito entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo, en 2003, también resaltaba los principios de la buena regulación que hemos remarcado antes. En su compromiso número 2 se declara que *“en el ejercicio de las facultades previstas por los Tratados y según los procedimientos establecidos en los mismos, y recordando la importancia que conceden al método comunitario, las tres Instituciones acuerdan respetar principios generales como los principios de legitimidad democrática, subsidiariedad, proporcionalidad y seguridad jurídica. Conviene asimismo en fomentar la sencillez, claridad y coherencia en la redacción de los textos legislativos, así como la mayor transparencia del proceso legislativo.”* Vemos como se citan explícitamente los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, seguridad jurídica, sencillez, claridad, coherencia y transparencia. Este Acuerdo Interinstitucional es sustituido por el *“Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación”*, de abril de 2016, pero manteniendo la misma línea respecto a los principios de la PMR.

En 2005 la Comisión lanza el programa *“Legislar mejor”*, que recalca los compromisos de la UE respecto a la mejora de la regulación y realiza evaluaciones de los avances conseguidos en esta materia. Los principios que hemos señalado aparecen, manifiesta o tácitamente, en los documentos e informes asociados a este programa.

*Los tres principios que hemos señalado (proporcionalidad, subsidiariedad y claridad o seguridad jurídica) son los tres principios rectores de la política reguladora de la Comisión Europea. En todos los documentos del programa “Legislar mejor” subyacen, de manera más o menos explícita, los tres principios como criterios-reglas que han de ser tenidos en cuenta por las instituciones comunitarias cuando se trata de aprobar nuevas normas, pero también para revisar las que forman parte del denominado acervo comunitario. (Betancor, 2009, p. 68)*

Este programa cuenta con versiones anuales del mismo que ofrecen nuevas propuestas y evaluaciones. Una de las propuestas más recientes, y relacionada con los principios de la buena regulación, es la creación del “Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y Hacer menos pero de forma más eficiente”, por el presidente de la Comisión Europea (Jean-Claude Juncker) en noviembre de 2017. Este grupo realizará, entre otras tareas, recomendaciones sobre la mejor forma de respetar dichos principios.

Por último, es interesante destacar el papel que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, ha tenido a la hora transponer y aplicar los principios de la buena regulación, formulados a nivel europeo, en los respectivos marcos normativos de los Estados miembros.

La Directiva 2006/123/CE, más conocida como Directiva de Servicios trataba de cumplir cuatro objetivos esenciales, en relación con los “servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro” (art. 1)<sup>21</sup>:

*Con el fin de crear un auténtico mercado interior de servicios, la Directiva de Servicios proponía cuatro objetivos principales para conseguir un mercado interior de servicios: facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la UE; reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos servicios; fomentar la calidad de los servicios y establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros. (de Alcaraz, 2011, p. 97)*

Las disposiciones que la Directiva establece respecto a las dos libertades que regula, libertad de establecimiento de los prestadores y libre circulación de servicios, vuelven a remarcar los principios de buena regulación enumerados en los documentos hasta ahora analizados.

---

<sup>21</sup> No obstante, existen una serie de servicios no afectados por la Directiva, concretamente los enunciados en su art. 2.

El art. 9 determina que los Estados miembros sólo podrán establecer un régimen de autorización respecto de la libertad de establecimiento, cuando este reúna las siguientes condiciones: a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata; b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general; c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

Nos encontramos en el art. 9.b) con el principio de subsidiariedad, ya que este principio, aparte de marcar la distribución de competencias entre poderes, debiendo quedar este en el nivel más cercano posible al ciudadano, también indica la necesidad de justificar la regulación-restricción.

*El principio de subsidiariedad marca una línea directriz a los efectos de establecer qué poder ha de regular: el más cercano al ciudadano, salvo que el poder inmediatamente superior ofrezca ganancias reales en términos de eficacia y eficiencia...Sin embargo, la directriz esencial que imparte la subsidiariedad es la de la exigencia de la justificación de que efectivamente la regulación es argumentativamente necesaria, en contraposición a la no-regulación. (Betancor, 2009, p. 70)*

En el art. 9.c) nos introduce el principio de proporcionalidad, ya que la medida (el régimen de autorización) debe ser lo suficientemente necesaria para conseguir el objetivo, porque si hubiera una medida menos restrictiva, la medida inicial sería excesiva y no proporcionada.

Encontramos más ejemplos de los principios de la buena regulación a lo largo de la Directiva. Así, por ejemplo, el art. 10, que nombra los criterios que deben ser usados para la concesión de la autorización, establece que dichos criterios deben ser: a) no discriminatorios, b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general, c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general, d) ser claros e inequívocos, e) ser objetivos, f) ser hechos públicos con antelación y g) ser transparentes y accesibles. Observamos, pues, los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, claridad y sencillez, transparencia y accesibilidad.

A través de la Directiva de Servicios, se han modificado normativas nacionales de los Estados miembros respecto al ámbito de aplicación de la Directiva<sup>22</sup>,

---

<sup>22</sup> Aunque las medidas que propone la Directiva hayan sido aplicadas a otros sectores distintos, como en el caso español.

introduciendo los principios favorecedores de la competencia y de una regulación eficiente.

### 3.2.5 Los principios de la buena regulación en España

El estudio de la evolución de los principios de la buena regulación y, por extensión, de la PMR en España puede realizarse en tres etapas, como propone Marisa Álvarez Suárez en su artículo titulado *La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución* (Álvarez, 2017). Estas tres etapas serían: Los inicios (1999-2008), con sus primeras iniciativas; el desarrollo (2009-2011), con la expansión a todos los ámbitos administrativos; y la consolidación (2012-2015).

No obstante, durante los años 1990, ya se podían observar ciertos principios y medidas parciales en materia de mejora de la regulación, aunque todavía estas mejoras no habían alcanzado en España la consideración y sustancia suficiente para ser reconocidas como una política pública en sí. Estas medidas y principios parciales se observan en las siguientes normas:

*La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común en su artículo 3 que recogía como principios generales de actuación de las Administraciones públicas los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado cuyos artículos 3 y 4 hacían referencia a los principios de organización y funcionamiento y de servicio al ciudadano; y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que en su artículo 24 ya recogía en el procedimiento de elaboración de los reglamentos la obligatoriedad de sometimiento a audiencia pública y de acompañamiento de memoria e informes preceptivos. (Álvarez, 2017, p. 28)*

Incluso podemos encontrar precedentes anteriores en lo que se refiere a la mejora de la técnica normativa.

*Nos referimos, en concreto, a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuyos Artículos 129 a 132 configuraban un procedimiento especial para “la elaboración de disposiciones de carácter general”, con el propósito de racionalizar el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración pública (justificación de necesidad, oportunidad, acierto, estimación de costes, aportación de informes y dictámenes, tabla de vigencias y derogaciones de textos legales, etcétera) y oportunidad de*

*participación de los administrados (audiencia de los administrados y de organizaciones económicas y sociales)*<sup>23</sup>. (Bassols, 2014, p. 543)

Siguiendo la clasificación temporal propuesta (Álvarez, 2017), en la primera etapa (1999-2008) se incluyen los Planes de Simplificación Administrativa (desde 1999) y los Acuerdos del Consejo de Ministros para la reducción de las cargas administrativas; los Planes Nacionales de Reforma (PNR), que siguiendo las directrices del Plan de Lisboa establecen objetivos de mejora de la regulación<sup>24</sup>; la Directrices de Técnica Normativa para la mejora de la regulación, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros del 22 de julio de 2005; la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)<sup>25</sup>, que realizaba análisis de impacto normativo (evaluación ex post); y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Otros autores, sin embargo, no consideran iniciada esta primera etapa hasta 2007, con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, titulado *Impulso del Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas*. (Betancor, 2009, p. 184)

En definitiva, esta etapa se caracteriza por la insuficiencia de la PMR en dos principales aspectos: i) no existen planificaciones generales de dicha política (a excepción de los PNR) y normas de rango legal que positivicen las obligaciones de regular con los principios de la buena regulación, entendidos estos últimos en toda su extensión, y ii) la cultura y promoción de la buena regulación sólo se extiende a los entonces Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Presidencia.

Sin embargo, al final de esta etapa ocurren dos acontecimientos importantes. En primer lugar, se aprueba la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que supone un mayor desarrollo de la promoción de la competencia efectiva en los mercados<sup>26</sup>, además de una reorganización institucional, eliminándose el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) y el Servicio de Defensa de la Competencia, y creándose la Comisión Nacional de la Competencia (CNC). En segundo lugar, este último organismo, la CNC, en su labor

---

<sup>23</sup> Esta Ley estuvo vigente hasta la aprobación de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

<sup>24</sup> Estos PNR se lanzan desde 2005. El PNR de 2005 incluye un quinto eje titulado *Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad*, que establece los objetivos mencionados.

<sup>25</sup> La AEVAL fue disuelta por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

<sup>26</sup> La elaboración de informes y formalización de propuestas queda en manos de la entonces nueva unidad de investigación de la CNC, la Dirección de Investigación.

de promoción de la competencia, y siguiendo la línea de recomendaciones que la OCDE y la UE proponían en materia de mejora de la regulación, así como las prácticas llevadas a cabo por países como el Reino Unido y los EE. UU. (todo ello analizado en epígrafes anteriores), realiza en 2008 un documento titulado *Trabajando por la Competencia. Recomendaciones a las Administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*.

En este documento se establecen cuáles deben ser los principios que debe seguir la regulación para que esta sea eficiente y promueva la competencia efectiva en los mercados. Por “*regulación eficiente*” la CNC entendía el alcance de los objetivos de la norma mediante una práctica reguladora que impusiera las mínimas restricciones posibles a la actividad económica. Los principios propuestos son los siguientes:

1. Necesidad y proporcionalidad

*“Dado que el mercado y la libertad de empresa constituyen la regla general, cuando una norma contravenga estos principios debe hacerse explícito y dar una justificación de su necesidad.”* Además, la proporcionalidad indica que los objetivos no pueden alcanzarse mediante cualquier otro medio menos restrictivo.

2. Mínima distorsión

*“De entre los instrumentos posibles para la consecución de un objetivo dado se debe emplear aquellos que supongan la mínima distorsión para la competencia.”*

3. Eficacia

*“El diseño de las normas debe permitir su aplicación eficaz.”* Esto implica la coordinación entre las distintas Administraciones públicas competentes y la evitación de lagunas legales.

4. Transparencia

*“La transparencia debe ser un principio que impregne el marco normativo y los procesos de elaboración del mismo.”* Los afectados deben tener información acerca de estos procesos, con el objeto de que puedan participar en la elaboración de las normas.

5. Predictibilidad

*“El marco normativo debe ser estable y predecible su desarrollo.”*

Si pasamos al análisis de la segunda etapa de evolución de los principios de la buena regulación y de la PMR, debemos destacar la aprobación de cuatro normas que impulsan la reforma de la regulación en todos los ámbitos administrativos, así como en los distintos sectores económicos: el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo<sup>27</sup> y el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 11 de diciembre de 2009, por el que se aprueba la Guía Metodológica de elaboración del análisis de impacto normativo, estableciendo ambos el instrumento de “*Evaluación de Impacto*” en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE); la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas), que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva de Servicios, lo que implicaba la obligación de cumplimiento de los principios de la buena regulación destacados en el apartado 3.2.4<sup>28</sup>, aunque esta obligación solo se circunscribiera al ámbito de aplicación de la propia Directiva<sup>29</sup>; la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Ómnibus), que supuso la modificación de distintas normas con rango legal que regulaban sectores que incluso excedían los propios de la Ley Paraguas, además de extender los principios de la buena regulación a toda intervención administrativa, mediante la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que obligó a las Administraciones públicas a aplicar los principios que informan de una buena regulación en su iniciativa normativa (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia), y extendió dichos principios al ámbito local modificando la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y amplió el ámbito de actuación del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios a todas las actividades económicas<sup>30</sup>.

Es decir, en esta segunda etapa se afianza la PMR como una política pública a aplicar por el conjunto de las Administraciones públicas, apareciendo los principios de la buena regulación en sectores muy diversos de la economía española.

---

<sup>27</sup> La memoria de análisis de impacto normativo unifica las antiguas memorias justificativa y económica.

<sup>28</sup> Subsidiariedad, proporcionalidad, claridad y sencillez, transparencia y accesibilidad.

<sup>29</sup> La Directiva no se aplica a los servicios enumerados en su art. 2. Estos son, entre otras precisiones: los servicios no económicos de interés general, los servicios financieros, los servicios y redes de comunicaciones electrónicas, los servicios de transporte, los servicios de las empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, los servicios audiovisuales, las actividades de juego por dinero, los servicios sociales relativos a la vivienda social, los servicios de seguridad privados y los servicios prestados por notarios y agentes judiciales.

<sup>30</sup> El Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios es un comité de cooperación multilateral para la correcta transposición de la Directiva de Servicios, creado por la Ley Paraguas, cuyo ámbito de actuación original era el mismo que el de la ley que lo originó.

La tercera etapa (2012-2015) se define por una acentuación de los procesos desarrollados en la etapa anterior, bajo el marco de estrategias nacionales (PNR) para hacer frente a la crisis económica que atravesaba el país. Estas estrategias, en lo que a la mejora de la regulación se refiere, trataban de mejorar la eficiencia y competitividad en los mercados de bienes y servicios, así como reformar las Administraciones públicas. Es decir, se ahonda en los procesos anteriores para hacer frente a la crisis y solucionar deficiencias estructurales de la economía y Administración pública españolas.

Entre las distintas medidas aplicadas en este período destacan cinco: la creación de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que tenía como misión la identificación de ineficiencias y duplicidades competenciales en la Administración y la elaboración de propuestas de mejora, creándose la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración para impulsar su ejecución; la creación del Programa de Trabajo de Garantía de Unidad de Mercado, mediante el cual se propone e impulsa la aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), la cual extiende los principios de buena regulación expuestos en la Ley Paraguas a todas las actividades económicas y establece procedimientos privilegiados para que los operadores puedan interponer reclamaciones sobre barreras a la unidad de mercado; la aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que contiene medidas favorecedoras del “*clima de negocios*”; la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que incide en los principios de buena regulación en materia de transparencia y buen gobierno; y la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que reforman íntegramente las relaciones de las Administraciones públicas entre sí y con la ciudadanía, teniendo como marco los principios de mejora de la regulación.

Respecto a esta última reforma, el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, enumera los principios de la buena regulación y los explica a lo largo de dicho artículo. Concretamente, el art. 129.1 establece que: *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”*

Quizás, uno de los aspectos a mejorar en la aplicación de los principios de la buena regulación en España sea poner mayor incidencia en la *Better Regulation*, ya que en el caso español la PMR se ha centrado más en la *Better Administration*. Para entender esto debemos separar ambos conceptos, ambos propios de la PMR.

*Mientras la better regulation presta atención a la necesidad de levantar controles y restricciones a las actividades económicas, con la finalidad de agilizar el desarrollo económico e incrementar la competitividad, eliminando las cargas reguladoras para liberar recursos y destinarlos a fines más productivos; en cambio la better administration se centra más en la mejora del funcionamiento de la Administración Pública en sus relaciones con los ciudadanos, priorizando los procedimientos de carácter más prestacional, dejando en segundo plano los que tengan como principal objetivo la iniciativa privada. (González, 2017, p.2472)*

Y es que, en España, la mejora de la regulación ha tendido a identificarse casi exclusivamente con la mejora de la normación.

*Dada la proximidad semántica entre regulación y reglamentación, y de acuerdo con nuestra tradición jurídica, las normas españolas relativas a la better regulation versan sobre como mejorar la calidad de las normas, tanto de rango legal, como de rango reglamentario. El legislador español piensa que una política dirigida a mejorar la regulación es una política de mejora de la calidad normativa. En España, una mejor regulación significa una mejor normación. Se empobrece así el horizonte de la regulación, porque las técnicas de regulación no son sólo normativas, aunque sean particularmente incisivas. (Del Guayo, 2017, p. 454)*

Esto es reflejo de las propias recomendaciones que la OCDE y otros organismos internacionales proponen para mejorar la PMR en España, incidiendo en el aspecto competitivo de los mercados (o *better regulation*, en su significado más estricto).

*En relación a la regulación eficiente de las actividades económicas (la aplicación de los principios de buena regulación a la remoción de obstáculos al acceso y al ejercicio de actividades económicas) a pesar de las iniciativas implementadas –en especial la aprobación de la LGUM– aún es posible igualmente considerar vías para una mayor profundización. Así, por ejemplo, la propia OCDE a través de sus indicadores de mejora reguladora –PMR o Product Market Regulation– ha identificado históricamente margen de mejora en sectores concretos como el comercio minorista, el transporte y determinadas profesiones reguladas. Asimismo, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional en sus Consultas del Artículo IV o el Consejo de la UE en el marco del Semestre Europeo han recomendado a España una*

*aplicación ambiciosa de la LGUM y la realización de actuaciones concretas en áreas como el comercio minorista o los servicios profesionales.* (Álvarez, 2017, pp. 36-37)

### **3.3 Breve evaluación del cumplimiento de los principios de la buena regulación**

En la breve evaluación del cumplimiento de estos principios nos centraremos en primer lugar en la UE. Para ello revisaremos, en primer lugar, los logros del programa de la Comisión Europea “*Legislar mejor*” a través de las cifras principales presentadas en el *Folleto del Estado de la Unión 2017*. Según este, la Comisión, en el marco de sus respectivos programas de trabajo, ha reducido sus iniciativas prioritarias de forma constante, centrándose solamente en las absolutamente necesarias. De esta forma, estas iniciativas han pasado de 100 en 2014, a 23 en 2015, otras 23 en 2016, y 21 en 2017. Además, entre 2015 y 2017 el número de propuestas de la Comisión que han sido retiradas, por no superar las evaluaciones de impacto<sup>31</sup>, ha ascendido a 109. En ese mismo período 74 normas europeas han sido derogadas debido a su naturaleza innecesaria, simplificando el entramado normativo europeo. Por último, en aplicación del principio de subsidiariedad, entre 2015 y 2017 han sido aprobadas 137 iniciativas para la simplificación de la regulación, gracias a las más de 650 visitas y reuniones de los miembros de la Comisión con los Parlamentos nacionales.

Sin embargo, para obtener una visión basada en indicadores concretos usaremos el análisis del progreso de la reforma de la regulación llevado a cabo por la OCDE y titulado *Regulatory Policy Outlook*<sup>32</sup>. Basado en una encuesta única rellenada por los países miembros de la OCDE y la Comisión Europea, este análisis evalúa el grado de la calidad de regulación en cada país, remarcando las áreas donde se necesita una especial atención, así como los actores que tienen especial relevancia en el proceso regulador. Todo ello se apoya en la revisión del uso de tres herramientas esenciales de la política reguladora: la Evaluación de Impacto Regulatorio, la participación de las partes interesadas y la evaluación ex post. Los datos de estos análisis se sitúan en 2015.

La puntuación que adquiere cada país en cada política tiene un máximo de 4 puntos. Esta puntuación está basada en el número de prácticas de política reguladora llevadas a cabo por un país, siendo estas prácticas las establecidas en la Recomendación de la OCDE de 2012 titulada *Recommendation on Regulatory*

---

<sup>31</sup> Las evaluaciones de impacto normativo de las propuestas de la Comisión ya no solo las realiza la propia Comisión al comienzo del proceso de elaboración de políticas, sino también el Parlamento y el Consejo cuando estas propuestas se encuentran en la fase de modificación.

<sup>32</sup> Puede consultarse en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

*Policy and Governance*. Cuantas más prácticas adoptadas, mayor puntuación. A su vez, la puntuación de cada política se divide en cuatro categorías, de un punto máximo cada una de ellas: la metodología, que ofrece información sobre los métodos usados en cada área; la supervisión y el control de calidad, que revisan las tareas de los órganos de supervisión y las evaluaciones disponibles; la adopción sistemática, que registra los requerimientos formales y como de a menudo son llevados a la práctica; y la transparencia, que ofrece información a las preguntas relacionadas con los principios de un gobierno abierto. Además, cada política se divide en su puntuación sobre las *primary law*, por una parte, y sobre las *subordinate regulations*, por la otra; lo que en España serían las normas con rango legal y con rango reglamentario, respectivamente<sup>33</sup>.

La primera política, la Evaluación de Impacto Regulator, supera los 3 puntos (teniendo los mismos puntos la política sobre las *primary laws*, y sobre las *subordinate regulations*) tanto en el Reino Unido, como por parte de la Comisión Europea, si bien en el Reino Unido la puntuación es algo mayor debido a una explicación más detallada de la metodología usada. Ambos superan la media de los países miembros de la OCDE, en torno a los dos puntos. Sin embargo, España queda por debajo de dicha media, pero muy cerca, sin llegar a alcanzar los dos puntos. Esto se debe a una muy menor puntuación de la transparencia y de la supervisión y control de calidad de la Evaluación de Impacto Regulator, en comparación con la Comisión y el Reino Unido, a pesar de que en términos de adopción sistemática puntúe igual que estos dos últimos.

Tabla 1. Puntuación de la Evaluación de Impacto Regulator en España y Reino Unido (2015).

		Metodología	Adopción sistemática	Transparencia	Supervisión y control de calidad	Total	Media OCDE
España	Primary laws	0,4825	0,8333	0,35	0,2556	1,9214	2,0825
	Subordinate regulations	0,4968	0,8333	0,25	0,2556	1,8357	1,905
Reino Unido	Primary laws	0,9627	0,8333	0,81	0,8037	3,4097	2,0825
	Subordinate regulations	0,9627	0,8333	0,7889	0,8037	3,3886	1,905

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *OECD (2015) Regulatory Policy Outlook*.

<sup>33</sup> Hay que añadir que la puntuación relativa a las Evaluaciones de Impacto Regulator y a la participación de las partes interesadas sobre las *primary law*, sólo se refiere a aquellas normas iniciadas por el gobierno nacional de cada país, sin contar las iniciadas por los parlamentos nacionales.

En la segunda política, la participación de las partes interesadas en el proceso regulador, el Reino Unido vuelve a mostrar la mayor puntuación, con 3 puntos en la participación en las *primary laws*, y algo menor, pero superior a los 2.5 puntos, en las *subordinate regulations*. La Comisión, sin embargo, presenta menores valores en ambas, siendo menor en la participación en las *primary laws* (2.25 puntos) que en las *subordinate regulations* (2.5 puntos). Aún así, superan la media de la OCDE, de 2 puntos en los dos tipos de normas. España sigue quedando por debajo de la media de la OCDE, pero esta vez con una mayor distancia que la existente con respecto a la política de Evaluación de Impacto. La participación de las partes interesadas, tanto en el desarrollo de las normas con rango legal, como las de rango reglamentario, solo llegan a 1.5 puntos. Esto se debe a una muy baja transparencia y supervisión y control de calidad (otra vez), así como una menor claridad en la metodología usada. La adopción sistemática, sin embargo, también es alta en esta política, poniéndose a niveles parecidos a los del Reino Unido.

Tabla 2. Puntuación de la participación de las partes interesadas en el proceso regulador en España y Reino Unido (2015).

		Metodología	Adopción sistemática	Transparencia	Supervisión y control de calidad	Total	Media OCDE
España	Primary laws	0,2625	0,8333	0,275	0,25	1,6208	2,0787
	Subordinate regulations	0,2625	0,8333	0,175	0,25	1,5208	2,0704
Reino Unido	Primary laws	0,775	1	0,6625	0,5625	3	2,0787
	Subordinate regulations	0,6875	0,9	0,6625	0,5625	2,8125	2,0704

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *OECD (2015) Regulatory Policy Outlook*.

Por último, en la evaluación ex post de las regulaciones, el Reino Unido vuelve a mostrar los valores más altos (3 puntos, tanto para las *primary laws*, como para las *subordinate regulations*). La Comisión queda algo por debajo (en torno a los 2.75 puntos en ambos tipos de normas). Mientras que la media de la OCDE se encuentra en los 1.5 puntos para ambos tipos de normas, España se encuentra muy por debajo de esta, con 1 punto para la evaluación ex post de normas con rango legal, y con 0.75 puntos para las de rango reglamentario. Esto se debe a que la metodología de la evaluación ex post de las leyes no existe en España, además de contar con valores muy bajos en la adopción sistemática y en el

control de calidad. El caso de los reglamentos es parecido pero, aunque si exista cierta metodología, la transparencia es aún más baja que en el caso de las leyes.

Tabla 3. Puntuación de la evaluación ex post de las regulaciones en España y Reino Unido (2015)

		Metodología	Adopción sistemática	Transparencia	Supervisión y control de calidad	Total	Media OCDE
<b>España</b>	Primary laws	0	0,1806	0,6667	0,1667	1,014	1,5758
	Subordinate regulations	0,1067	0,0972	0,3333	0,1667	0,7036	1,508
<b>Reino Unido</b>	Primary laws	0,74	0,6889	1	0,6667	3,0956	1,5758
	Subordinate regulations	0,74	0,6805	1	0,6667	3,0872	1,508

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *OECD (2015) Regulatory Policy Outlook*.

Además, la OCDE elabora otro indicador, el indicador de Regulación en el Mercado de Bienes y Servicios (o *Product Market Regulation*), que evalúa la regulación en dicho mercado, para determinar si favorece o entorpece su funcionamiento competitivo, evaluándose también el grado de aplicación y resultados de la política de defensa de la competencia. Los datos son de 2013. Cuanto menores sean los valores, mejor es la regulación del país.

De esta forma, es útil volver a comparar el Reino Unido, que junto con los Países Bajos son los dos países con mejores indicadores de competencia en los mercados de bienes y servicios, con España, un país que presenta valores en torno a la media de la OCDE.

Si nos centramos en el apartado de Regulación del Total de la Economía, este se divide en tres partes: control del Estado, que establece la medida en que el Estado posea, controle o participe en los negocios; barreras al emprendimiento, que enumera las dificultades con la que se enfrentan los empresarios, incluyendo la regulación compleja, las cargas administrativas que soportan las nuevas empresas o la protección reguladora de los operadores existentes; y barreras al comercio y la inversión, que incluyen los obstáculos reguladores y arancelarios, discriminaciones contra las empresas extranjeras y fallos en el reconocimiento de las regulaciones extranjeras.

Reino Unido presenta uno de los mejores índices debido a que el grado de control del Estado sobre las empresas es muy bajo, siendo la tendencia de este grado de control casi invariable desde 2008, lo que indica que por esas fechas ya

contaba con un buen resultado. Las barreras al emprendimiento presentan valores cercanos a los de la media de la OCDE, pero con una tendencia a la mejora. Partiendo de valores también cercanos a la media de la OCDE, pero con una tendencia neutral de evolución, se encuentran las barreras al comercio e inversión.

España presenta un índice de regulación de los mercados de bienes y servicios mayor al del Reino Unido (recordemos que estos índices son mejores cuanto menor valor presenten) y en torno a la media de la OCDE. Los índices de control del Estado en España son mayores a los del Reino Unido, sobre todo en lo que se refiere a la participación del Estado en las operaciones de negocios (tipos de controles de precios y de regulación coercitiva, en vez de basada en incentivos), aunque esta participación muestre una tendencia decreciente. Sin embargo, donde España muestra peores resultados es en las barreras al emprendimiento, con índices por encima de la media de la OCDE. Esto último, se debe, sobre todo, a una gran complejidad de los procedimientos (reglas sobre licencias y permisos, y la medida en que estas son transparentes y han sido simplificadas y bien comunicadas), que además presentan una tendencia a permanecer más o menos igual. Respecto a las barreras al comercio e inversión, España presenta unos índices y tendencia parecidos a los del Reino Unido.

*Tabla 4. Índice de Regulación en el mercado de bienes y servicios y sus componentes en España y Reino Unido.*

		2008	2013	Tasa de variación (2008-2013)
<b>Regulación en el mercado de bienes y servicios</b>	España	1.59	1.44	-9.43%
	Reino Unido	1.21	1.08	-10.74%
<b>Control del Estado</b>	España	2.16	1.86	-13.89%
	Reino Unido	1.63	1.57	-3.68%
<b>Barreras al emprendimiento</b>	España	2.2	2.1	-4.54%
	Reino Unido	1.74	1.49	-14.37%
<b>Barreras al comercio y la inversión</b>	España	0.42	0.37	-11.9%
	Reino Unido	0.25	0.2	-20%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de *OECD (2013) Product Market Regulation Database*.

Por último, nos referiremos al impacto económico de ciertas medidas de reformas de la regulación llevadas a cabo en España. El PNR de 2018 establece

los siguientes porcentajes de aumento del PIB y del empleo, respecto de tres medidas concretas en materia de PMR:

*Tabla 5. Estimaciones económicas del PNR 2018 en materia de PMR*

Medidas	Efecto sobre el PIB		Efecto sobre el empleo	
	C/p (1 año)	L/p (10 años)	C/p (1 año)	L/p (10 años)
Reforma Administraciones públicas. Ley 27/2013	0.15	1.49	-0.24	0.15
Ley 14/2013 de emprendedores <sup>34</sup>	0.46	0.86	0.46	0.35
Ley 20/2013 de Garantía de Unidad de Mercado	0.26	1.63	0.34	0.89

Fuente: elaboración propia a partir de datos del PNR 2018.

Vemos como la medida que se estima que generará más empleo y mayor crecimiento es la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, ya que posibilita la unidad efectiva en el mercado nacional, eliminando trabas generadas por la alta descentralización alcanzada en España. Es interesante además mencionar como los efectos de la reforma de las Administraciones públicas son pequeños (e incluso negativos en el caso del empleo) a corto plazo, pero adquieren mayor dimensión a largo plazo, al ser en este rango temporal cuando se registran las mejoras de eficiencia en el funcionamiento de la Administración.

<sup>34</sup> Junto con la Ley 6/2017 de reformas urgentes para el trabajo autónomo.

## Capítulo 4: El origen de la *Better Regulation Policy* y la difusión de los principios de la buena regulación en España

En este capítulo ofreceremos, en primer lugar, una explicación del surgimiento de la “*Better Regulation Policy*”, en general, y de sus principios, en particular, utilizando metodología propia de uno de los enfoques de la Historia del Pensamiento Económico, el de las historias nacionales del pensamiento económico, concretamente el método que establece Peter Hall en su libro de 1989 *The Political Power of Economics Ideas: Keynesianism Across Nations*, respecto a cómo las ideas económicas influyen en la creación de políticas económicas concretas.

En segundo lugar, trataremos la difusión de los principios de la buena regulación en España, a través del estudio de los elementos más importantes que han conformado la misma. Para la enumeración correcta de estos elementos, así como para la valoración de su importancia relativa, utilizaremos también metodología propia de las historias nacionales del pensamiento económico. Dentro de este enfoque utilizaremos un modelo sobre los aspectos esenciales a analizar para estudiar la difusión de las ideas económicas, del economista portugués José Luís Cardoso, establecido en su libro *Pensar a Economia em Portugal: Digressões Históricas*. Por tanto, estableceremos los aspectos más importantes de este modelo que determinarán los elementos en los que debemos enfocar nuestra atención para estudiar la difusión de los principios de la buena regulación en España. Tras ello, los apartados siguientes se dedicarán al estudio de esos elementos.

### 4.1 Origen de la *Better Regulation Policy*

En el apartado 3.2 del anterior capítulo, donde hemos realizado un recorrido por la evolución de los principios de la buena regulación económica, podemos observar como las primeras propuestas relacionadas con dichos principios, en particular, y con la *Better Regulation Policy*, en general, surgen en los Estados Unidos y en el Reino Unido, en los años 80 del siglo pasado. Estas propuestas alcanzan un mayor grado de internacionalización, sobre todo, con la labor de la OCDE, elaborando documentos, guías y evaluaciones de sus países miembros. En España, como quedó patente, esta política y sus principios no llegan hasta finales de la década de los 90, ya que indicios anteriores a esa fecha hacen referencia a principios parciales, que no reflejaban la verdadera naturaleza de los principios de la buena regulación y lo que hoy se entiende por ellos.

Pero, ¿cuál es el origen de la *Better Regulation Policy* y de sus principios? ¿Por qué surge esta política y cuáles son los factores que explican dicho surgimiento?

Para ello debemos hacer uso de la literatura existente sobre la transmisión de ideas económicas y su influencia en la generación y definición de políticas concretas. Peter Hall elabora un capítulo muy completo de conclusiones en el libro titulado *The political power of economics ideas: Keynesianism across nations*, libro de cuya edición se encarga él mismo. Aunque el libro trate sobre el caso específico de la difusión del keynesianismo, se pueden obtener enseñanzas generales sobre la transmisión de ideas económicas en general, de las que podemos obtener un modelo concreto en el capítulo de conclusiones, como señala el profesor Ernest Lluch Martín en el capítulo que redacta para el primer tomo de la obra *Economía y economistas españoles*, titulado *Las historias nacionales del pensamiento económico y España* (Lluch, 1999).

Este modelo explica el origen y la transmisión de las ideas económicas al mundo de la política a través de tres enfoques: “uno básicamente económico, otro básicamente estatal, y un tercero apoyado fundamentalmente en las coaliciones políticas y sociales” (Lluch, 1999, p. 459).

El enfoque económico se refiere a la influencia de los trabajos de los economistas a la hora de corregir fallos o “anomalías” en las teorías económicas hasta ese momento existentes, o para aportar conceptos comunes que ayuden a los políticos a solucionar problemas en el terreno político-económico.

De acuerdo con el enfoque económico, el enfoque estatal o de las Administraciones públicas se basa en la búsqueda de ideas para resolver problemas desde la actuación pública. Este enfoque “considera que, ante la insatisfacción generada por los problemas no resueltos, los organismos públicos buscan teorías que les ayuden a resolverlos. Las instituciones adoptan políticas que se convierten en elementos activos de demanda de nuevas ideas” (Lluch, 1999, p.459).

Por último, el enfoque basado en las coaliciones políticas y sociales establece la influencia de estas coaliciones a la hora de influir en la política económica. Serían los intereses materiales de estas clases o grupos sociales agrupados en coaliciones los que definirían el contenido concreto de las políticas, aunque este enfoque sólo se considere como complementario a los anteriores.

Este modelo se puede usar para explicar el origen de la *Better Regulation Policy* y de sus principios inspiradores. Como explicamos en el Capítulo 2, la *Better Regulation Policy* surge en el marco de las Reformas de Segunda Generación de promoción de la economía de mercado. Estas reformas, basadas en la mejora de la regulación, respondían a una necesidad de los políticos y organismos públicos: conseguir reforzar los efectos positivos de las Reformas de Primera Generación, basadas en la reducción de la regulación y del peso del Estado en la economía. Es decir, las Reformas de Primera Generación (reformas en clave de *deregulation*) necesitaban ahondar y reforzar las mejoras de productividad,

eficiencia y crecimiento de la economía, mediante el establecimiento de un marco institucional y regulador de mayor calidad.

Es aquí donde aparecen las nuevas ideas de economistas y juristas (la *Economics of Regulation* o *Regulatory Reform* es una disciplina a medio camino entre la Economía y el Derecho) sobre la mejora de la regulación, ideas que se irán abriendo paso hasta generar el surgimiento de la *Better Regulation Policy* y sus principios de buena regulación, cuyos objetivos eran y son colmar la necesidad de reforzar los logros de las Reformas de Primera Generación. Vemos aquí como el enfoque político-estatal, de forma conjunta, explica el surgimiento de esta política pública.

Esto es especialmente patente en los EE. UU. y en el Reino Unido. En los EE. UU. durante las presidencias de Nixon, Ford y Carter, durante los años 70, ya se observan las primeras propuestas de evaluación *ex post* de la nueva regulación. Estas ideas van calando en el discurso político y en la práctica administrativa para resolver las necesidades de las Reformas de Primera Generación, hasta que surge la *Better Regulation Policy* con las *executive orders* ya comentadas en este trabajo. En el Reino Unido observamos el mismo esquema: los embriones de la *Better Regulation Policy* se encuentran en manifestaciones como la creación del *Compliance Cost Assessment*, para la cuantificación de los costes de la nueva regulación, en 1986, o la creación en 1987 de la *Deregulation Unit* dentro del *Department of Trade and Industry*, convirtiéndose estas nuevas políticas en elementos que demandan nuevas ideas y la concreción de las mismas, hasta el surgimiento oficial de la *Better Regulation Policy* con el *Better Regulation Task Force* en 1997.

Por otra parte, el enfoque basado en coaliciones políticas y sociales también puede explicar de forma complementaria el origen de los principios de la buena regulación. La simplificación de la regulación y la reducción de cargas administrativas constituyen uno de los pilares esenciales de la *Better Regulation Policy*, y dicho pilar se apoya en el descontento de asociaciones empresariales con las barreras existentes al emprendimiento o al comercio y la inversión, que se traducen en cargas administrativas soportadas por los empresarios. Además, dichas cargas administrativas también son soportadas por los ciudadanos en la realización de cualquier gestión que implique una relación, directa o indirecta, con la Administración. Por último, la presión ejercida por las diversas asociaciones de consumidores para lograr un funcionamiento más competitivo de los mercados, mediante las peticiones de eliminación de la regulación que protege a las empresas ya instaladas (lo que permite un aumento de la oferta y/o reducción de los precios o aumento de la calidad del producto), ha significado cierto condicionamiento de la política económica, ayudando al surgimiento de la *Better Regulation Policy* y a su definición más exacta.

## 4.2 El modelo de José Luís Cardoso sobre la difusión de las ideas económicas

El profesor Ernest Lluch, en su trabajo mencionado en este capítulo (Lluch, 1999), resume de manera brillante la exposición de Cardoso sobre el modelo que explica la difusión de las ideas económicas a través de los elementos esenciales a tener en cuenta.

*Si aceptamos un concepto flexible de economía como el señalado por José Luís Cardoso, debemos entender que el conjunto de problemas de atención prioritaria son: 1) evaluación de las capacidades de entendimiento y diálogo sobre los principios teóricos abstractos, de manera que sean susceptibles de comprobación los niveles de entendimiento, familiaridad y distorsión de los conceptos de origen; 2) análisis de los procesos de recepción, asimilación, adaptación y apropiación social del discurso económico producido en el exterior, teniendo en cuenta las características económicas y sociales del país receptor; 3) estudio de los mecanismos institucionales y técnicos de difusión...4) análisis de las condiciones de producción y difusión de los diversos saberes y prácticas económicas en los que intervienen grupos sociales, instituciones académicas, científicas o profesionales, así como órganos políticos de poder, y 5) estudio de los procesos de formación y de enriquecimiento gradual de una o varias tradiciones esclareciendo el sistema por el que dichas tradiciones repercuten de forma adaptativa o innovadora. (Lluch, 1999, pp. 460-461)*

Por tanto, para analizar la difusión de los principios reguladores en España, debemos estudiar primero la *capacidad de entendimiento* de estos principios en España, es decir, si los antecedentes de la *Better Regulation Policy* en España incluían elementos con cierta similitud a la naturaleza de dichos principios.

En segundo lugar, se debe estudiar cómo ese discurso asociado a los principios de la buena regulación y a la PMR ha ido introduciéndose en España, teniendo en cuenta su contexto económico y social, observando para ello la evolución de la importancia relativa de la buena regulación en aspectos jurídicos e institucionales.

En tercer lugar, se ha de analizar la producción académica asociada a los principios de la buena regulación y las disciplinas académicas que le sirven de base: la Economía de la Regulación y la Economía Industrial.

Por último, se debe prestar atención, brevemente, al posible valor añadido que España haya podido generar en relación con la teoría y práctica de los principios reguladores.

### **4.3 Capacidad de entendimiento en España de los principios de la buena regulación**

En España, como hemos visto al estudiar la evolución de los principios reguladores, existían ciertos principios parciales sobre la buena regulación antes de la introducción de la *Better Regulation Policy* a finales de los años 90 del siglo pasado.

Entre las normas que destacaban en esta “*prehistoria*” de los principios de la PMR destacaban la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Es decir, en España ya se contaba con un terreno medianamente firme para poder entender el significado y alcance de los principios de la buena regulación, con ayuda, además, de instituciones como la OCDE, que con sus informes sobre la buena regulación explicaba en que consistían e instaba a sus países miembros a la aplicación de los mismos.

Para poder tener una mejor visión acerca de la base más o menos firme sobre la que se asienta el entendimiento de los principios de la buena regulación podemos comparar los principios propuestos y explicados por el informe de la CNC, *Trabajando por la Competencia. Recomendaciones a las Administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, con los principios parciales contenidos en las normas antecitadas en la siguiente tabla.

Tabla 6. Comparación de los principios de la buena regulación con los principios preexistentes en España antes de la llegada de la PMR.

Principios de la CNC	Principios de la Ley 30/1992	Principios de la Ley 6/1997	Principios de la Ley 50/1997	Principios de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958
<b>Necesidad y proporcionalidad</b>	Jerarquía y descentralización	Jerarquía, descentralización y adecuación de medios a los fines	Informe preceptivo sobre necesidad	Justificación de necesidad y oportunidad, aportación de informes
<b>Mínima distorsión</b>				
<b>Eficacia</b>	Eficacia y coordinación	Eficacia y coordinación		
<b>Transparencia</b>	Transparencia y participación	Proximidad a los ciudadanos	Audiencia pública	
<b>Predictibilidad</b>		Simplicidad y claridad		Tabla de vigencias y derogaciones de textos legales

Fuente: elaboración propia a partir de los informes y textos legales mencionados.

Sin embargo, no podemos interpretar que los principios mencionados eran completamente coincidentes con los de la PMR, de ahí su condición de parciales.

#### 4.4 Introducción y difusión del discurso de la *Better Regulation Policy* en el plano institucional español

La entrada en España en la UE supuso, sin duda, un enorme avance en la aplicación y difusión tanto de la política de defensa de la competencia, como de la PMR. Todos los informes, documentos, directivas y demás trabajos y normativas a los que hicimos referencia en el apartado 3.2.4 han incidido en la política y normativa española.

Un aspecto relevante por el que el discurso de la *Better Regulation Policy*, junto con sus principios asociados, ha ido introduciéndose en la realidad política y normativa española ha sido el aspecto institucional, cuyo cambio ha sido muy influenciado por las acciones a nivel europeo e incluso norteamericano.

La primera institución encargada de velar por un funcionamiento competitivo de los mercados fue el TDC, creado por la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia. Esta ley, sin embargo, introducía principios e instrumentos propios de una economía abierta y competitiva, en una economía cerrada, altamente proteccionista y con un gran control estatal (Solana, 2004).

*La Ley 110/1963, de 20 de julio, fue en su momento, dentro de un sistema económico proteccionista, dirigista, intervencionista y verticalista, un exabrupto legal provocado hasta cierto punto por requerimientos de la política exterior: a) por un lado, la solicitud del Gobierno de Estados Unidos..., b) por otro, la conveniencia de ir adaptando las apariencias legales del sistema económico a los principios y política del mercado común. (Luis Hierro, 1991, p. 27)*

Además, el TDC no realizaba labores de promoción del funcionamiento competitivo de los mercados, centrandó su atención únicamente a la política de defensa de la competencia.

Esta institución no llega a tener una verdadera actividad hasta la promulgación de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, centrandó el modelo de defensa de la competencia en dos bloques: el represivo y el preventivo y adaptándolo a los modelos de los países desarrollados (Solana, 2004).

Esta ley también incluye mecanismos consultivos respecto a las ayudas públicas, pero sigue sin tener competencia en la política de regulación. Sin embargo, ya se incluye una labor de promoción de la competencia, como indica su art. 26.2.

De esta forma, el TDC ha elaborado importantes informes sobre la Primera Generación de Reformas en la promoción de la economía de mercado, es decir, a favor de la liberalización, la desregulación y la privatización. Entre estos informes destacan dos: *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, de 1993, y *La competencia en España: Balance y nuevas propuestas*. Estos informes de promoción de la liberalización sirvieron de base, como apuntamos en el Capítulo 2, para la posterior PMR o Reformas de Segunda Generación.

Más tarde, con la aprobación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el entramado institucional cambió, al fusionarse el TDC y el Servicio de Defensa de la Competencia<sup>35</sup> en la CNC. La CNC profundizó en las labores de promoción, realizando informes sobre la PMR o Reformas de Segunda Generación, como el antecitado *Trabajando por la Competencia. Recomendaciones a las Administraciones públicas para una regulación de los*

---

<sup>35</sup> El TDC se encargaba de la labor de resolución y el Servicio de Defensa de la Competencia de la instrucción.

*mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, de 2008. Es decir, el discurso sobre la *Better Regulation Policy* y sus principios se había introducido en el organismo encargado en España, a nivel nacional, de la defensa de la competencia<sup>36</sup>.

Además, se van creando las distintas agencias reguladoras de sectores específicos, fruto de la liberalización llevada a cabo previamente: en 1996 se crea la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en 1998 la Comisión Nacional de la Energía, en 2010 el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, entrando también en funcionamiento la Comisión Nacional del Sector Postal, y en 2011 se creó la Comisión de la Regulación Económica Aeroportuaria.

Todas estas agencias encargadas de mejorar la regulación en estos sectores, llevando por tanto implícito el discurso de la mejora de la regulación, se fusionaron en 2013 con la CNC, formando la actual CNMC, a partir de la ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con el objetivo de evitar duplicidades en la regulación y aprovechar las economías de escala de una mejor organización institucional.

La labor de promoción de competencia y de la buena regulación se eleva a un mayor nivel con esta última ley y su entramado institucional. Dos ejemplos de ello son la legitimación activa del art. 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que permite al Consejo de la CNMC, a propuesta del Departamento de Promoción de la Competencia, impugnar ante los tribunales actos de las Administraciones Públicas y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, haciendo uso de los principios de necesidad y proporcionalidad sobre la regulación innecesaria; y la intervención de la CNMC como punto de contacto en el mecanismo del art. 28 de la Ley 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado, pudiendo emitir informes que determinen propuestas de actuación para remover barreras a la unidad de mercado.

Los aspectos y objetivos de mejora de la regulación cada vez cobran mayor importancia. Un ejemplo de ello es la mayor relevancia de la mejora de la regulación en las distintas memorias anuales de actuación, tanto de la actual CNMC, como de las antiguas CNC y agencias reguladoras.

Por otra parte, las distintas resoluciones de la CNMC, así como las sentencias judiciales en materia de regulación, hacen cada vez más referencias a los principios de la PMR, lográndose una mayor profundización del discurso de los principios de la buena regulación en España.

---

<sup>36</sup> Recordemos que nos encontramos ya por estas fechas en el final de la primera fase de la evolución de la PMR en España, por lo que el discurso de la mejora de la regulación también se encontraba dando sus primeros pasos en diversas Administraciones públicas.

No debemos obviar la labor de promoción de los principios de la buena regulación de las agencias de competencia y regulación autonómicas<sup>37</sup>. En concreto destacamos el caso de la ADCA, que lleva a cabo importantes tareas en materia de mejora de la regulación económica, tareas que quedan registradas desde 2010 en sus *Memorias de Actividades*<sup>38</sup>, y entre las que destacan la actuación de la ADCA como intermediador que permita canalizar las propuestas de mejora de la regulación de los agentes económicos y la detección de trabas, la designación como punto de contacto para la unidad de mercado para la interlocución con la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, la emisión de dictámenes en materia de mejora de la regulación por parte del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, o la aprobación de los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo (de la Administración de la Junta de Andalucía o de las entidades locales del ámbito territorial andaluz) en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, para que el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía pueda informar estos proyectos.

Esta última tarea se complementa con la publicación de la *Guía para la mejora de la regulación económica en Andalucía*, donde se dictan explícitamente los principios de la buena regulación económica en el uso de la herramienta de Evaluación de Impacto Regulator.

Por último, las distintas autoridades de competencia y regulación autonómicas organizan, junto con la CNMC y otras instituciones públicas, las *Jornadas Nacionales de Defensa de la Competencia*, como un punto de reunión para personalidades expertas en temas de competencia y regulación, tanto del ámbito profesional como académico. En la siguiente tabla resumimos algunas de las aportaciones de diversas ediciones en materia de regulación económica.

---

<sup>37</sup> Las Comunidades Autónomas que cuentan con una autoridad de competencia como órgano de instrucción y resolución son Cataluña, Galicia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León, País Vasco, Extremadura y Andalucía. Murcia, Canarias, Madrid y Navarra sólo cuentan con un órgano de instrucción, resolviendo la CNMC. El resto no tienen autoridades ni órganos propios.

<sup>38</sup> Aunque la competencia en la mejora de la regulación por parte de la ADCA no se institucionaliza hasta la promulgación de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas de las empresas.

Tabla 7. Contribuciones en materia de regulación en diversas ediciones de las Jornadas Nacionales de Defensa de la Competencia.

Edición de las Jornadas	Contribuciones en materia de regulación
<b>IV (La Palmas de Gran Canaria, 2010)</b>	<p>Mesa redonda: <i>Better Regulation: contratación y ayudas públicas</i>-Moderador: Sebastián Fuentes Guzmán. Mesa compuesta por tres ponencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>La promoción y defensa de la competencia en la contratación pública andaluza</i>-Anabel Moreno Muela</li> <li>b) <i>Promoción de la competencia en la contratación pública en Cataluña</i>-Cristina Pellisé de Urquiza</li> <li>c) <i>Promoción de la competencia en contratación y ayudas públicas: balance y últimas novedades</i>-Juan Espinosa García</li> </ul>
<b>V (Sevilla, 2011)</b>	<p>Mesa redonda: <i>Reformas para una recuperación sostenible: la mejora de la regulación</i>-Justo Tomás Zambrana Pineda, Ángel Torres Torres y María Jesús González López</p>
<b>VI (Santiago de Compostela, 2012)</b>	<p>Mesa redonda: <i>Regulación comercial, libre competencia y protección de los consumidores</i>-Antonio Maudes Gutiérrez, Juan Luis Crucelegui Gárate y Fernando Díez Estella</p>
<b>X (Santiago de Compostela, 2017)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencia inaugural: <i>Disruptive innovation, big data and algorithms: challenges to competition and regulation</i>-Antonio Gomes</li> <li>• Mesa redonda: <i>Regulación vs competencia: ¿quién se preocupa de los consumidores?</i>-Moderadora: Pilar Canedo Arrigalla-Partícipes: Carlos Pascual, Miguel Bastos y Patricia Valcárcel</li> </ul>
<b>XI (Málaga, 2018)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesa inaugural: <i>Mejora de la regulación económica y competencia</i>-Moderador: Juan Ignacio Peinado Gracia-Partícipes: Amadeo Petitbò Juan, Luis Berenguer Fuster y Joaquín García Bernaldo de Quirós</li> <li>• Mesa temática: <i>Regulación de viviendas turísticas</i>-Moderador: Marcel Coderch Collell-Partícipes: Diego Ramos Sánchez, Joaquín López Vallés y Luis Picón Bolaños</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de los programas de las ediciones mencionadas de las Jornadas Nacionales de Defensa de la Competencia.

#### 4.5 Difusión académica de los principios de la buena regulación en España

La disciplina académica donde se apoya la PMR es la Economía de la Regulación<sup>39</sup>, que encuentra su homólogo anglosajón en la *Economics of Regulation* o *Regulatory Economics*. Sin embargo, en España el contenido de la *Regulatory Economics*, así como de la *Antitrust Economics*, está ampliamente relacionado con la Economía Industrial u Organización Industrial. En el mundo anglosajón ambas disciplinas, *Economics of Regulation* e *Industrial Economics*, también se encuentran muy relacionadas, pero existen ciertas líneas de diferenciación entre ambas. La *Industrial Economics* es un campo concreto de la microeconomía que aplica dicho análisis microeconómico al estudio de la estructura de las empresas y los mercados, mientras que la *Economics of Regulation* trata sobre el estudio de la aplicación de las normas del gobierno o de una agencia administrativa independiente para la consecución de determinados objetivos, como la corrección de fallos del mercado o la protección del medio ambiente. Al aplicarse esas normas sobre mercados e individuos se relacionan ambas disciplinas, ya que se observa el comportamiento de empresas, consumidores o mercados completos ante la aplicación de determinada regulación.

En España no existe aún una extensión significativa de la Economía de la Regulación, debido a que la PMR y sus principios llegaron tarde a este país, en comparación a los países pioneros: EE. UU. y Reino Unido. Por ello, la base académica en España de la PMR se encuentra en la Economía Industrial, si bien la cada vez mayor importancia de la PMR es posible que logre hacer brotar la estructura académica anglosajona en España.

Por ello, debemos estudiar la difusión en España de la Economía Industrial, ya que esta ayuda a allanar el terreno para la llegada y el entendimiento de los principios de la buena regulación, así como para una mayor extensión de la Economía de la Regulación.

La Economía Industrial aparece en los estudios universitarios de Economía desde la institucionalización independiente de los mismos en los años 40 del siglo XX<sup>40</sup>. Esto se debe a que la Economía Industrial comparte campo de estudio con la Teoría Económica, concretamente con la Microeconomía, de la que es especialización. Por tanto, actualmente todos los planes de estudio de los grados en Economía y otros grados relacionados cuentan con asignaturas en Microeconomía u Organización Industrial, donde se estudian temas como estructuras de mercado, discriminación de precios, diferenciación de productos o condiciones de entrada y salida al mercado. Estos estudios conllevan la comprensión del funcionamiento de los mercados y de la competencia, además

---

<sup>39</sup> Si bien esto es en el plano económico, ya que en el ámbito jurídico encuentra su relación con el Derecho Administrativo Económico.

<sup>40</sup> En la facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la antigua Universidad de Madrid, hoy Universidad Complutense de Madrid.

de los beneficios que esta genera tanto para consumidores como para productores. Por lo tanto, es esencial para entender el mecanismo por el cual una regulación lo menos distorsionadora posible de las fuerzas del mercado es deseable y necesaria, justificando los principios de proporcionalidad y mínima distorsión.

Por otra parte, existen estudios de máster y doctorado relacionados específicamente con esta materia. Ejemplos de ello son el máster de Economía, Regulación y Competencia en los Servicios Públicos de la Universidad de Barcelona, impartido desde 2001; el máster en Economía Industrial y de Mercados de la Universidad Carlos III de Madrid, impartido desde 2012; o el programa de doctorado en Economía Industrial de la Universidad de Valencia, desde 2007.

La difusión de asignaturas y programas con dicho contenido es paralela a la extensión de jornadas y seminarios de investigación en Economía Industrial. La principal conferencia en Economía Industrial que se realiza en España son las *Jornadas de Economía Industrial*. Su misión es dar a conocer trabajos especializados en esta materia y presentarlos a discusión, para lograr un mayor avance de la disciplina, que a su vez derive en nuevas propuestas para mejorar los mercados y la sociedad. En la siguiente tabla presentamos algunas de las contribuciones en materia de regulación de distintas ediciones de las *Jornadas*.

Tabla 8. Contribuciones en materia de regulación en diversas ediciones de las Jornadas de Economía Industrial

Edición de las Jornadas	Contribuciones en materia de regulación
<b>XI (Madrid, 1995)</b>	<i>Deregulation and the technology of the air transportation industry</i> -Montserrat Farell
<b>XIII (Madrid, 1997)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Interaction between regulators and housing policy in a durable good model</i>-José María Usategui y Ana Isable Saracho</li> <li>• <i>Deregulation and productivity growth: evidence from spanish saving banks</i>-A. Lozano y Subal C. Kumbhakar</li> </ul>
<b>XIV (Madrid, 1998)</b>	<i>Análisis de la desregulación sobre empresas del sector energético</i> -Marta Peris Ortiz, Jorge Balaire y Dulce Contreras Bayarri
<b>XXVI (Valencia, 2011)</b>	<i>Examining European privatisation process and firm performance</i> -Laura Cabeza-García, Sonia Medina-Salgado, María Sacristán-Navarro y Silvia Gómez-Ansón
<b>XXIX (Barcelona, 2014)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Market power across the Channel: ¿Are Continental European gas markets isolated?</i>- Albert Banal-Estanol</li> <li>• <i>Getting the show on the road: Regulatory Incentives and Re-election Concerns</i>-Claudia Robles</li> </ul>
<b>XXX (Alicante, 2015)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Universal Service Obligations and Public Payphone Use: Is Regulation Still Necessary in the Era of Mobile Telephony?</i>-Maude Hasbi</li> <li>• <i>To regulate or to deregulate? The role of downstream competition in upstream monopoly vertically linked markets</i>-Michael Polemis</li> </ul>
<b>XXXI (Palma de Mallorca, 2016)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Urban public transport policies and deficit reduction</i>-Javier Asensio</li> <li>• <i>Delegation of Regulation</i>-Tapas Kundu y Tore Nilssen</li> </ul>
<b>XXXII (Pamplona, 2017)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Regulated Capacity in Competitive Markets with Demand Uncertainty</i>- Raul Bajo Buenestado</li> <li>• <i>Consistent Taxation for a Polluting Monopoly</i>-Guiomar Martín-Herrán y Santiago Rubio</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de los programas de las ediciones mencionadas de las Jornadas de Economía Industrial.

En concreto, una de las personalidades más influyentes en España en el campo de la Economía Industrial es Julio Segura Sánchez, catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid de 1965 a 2012 y Premio Rey Juan Carlos de Economía en 1990. Segura, entre otros cargos, fue

director de la Fundación Empresa Pública, actual Fundación SEPI<sup>41</sup>, y director de la revista *Investigaciones económicas* de 1976 a 1992, revista adscrita a esta fundación. Sus líneas de investigación se centran en la economía industrial, el mercado de trabajo y la teoría de la regulación, como así lo avalan sus libros, entre los que destaca *Teoría de la economía industrial* (1993), y sus numerosos artículos, como *Mercado, regulación y competencia* (2004) o *Competencia, disciplina de mercado y regulación en presencia de conflictos de interés en las empresas* (2004).

Por otra parte, y centrándonos más concretamente en materia de regulación y competencia, la Fundación Rafael del Pino, junto con la CNMC, organiza cada septiembre el seminario *Efficient Regulations and Markets*, teniendo lugar en la London School of Economics and Political Science, e impartido por los mejores profesores e investigadores de esta última escuela expertos en dicha temática, entre los que destaca el español Luis Garicano, director del seminario.

Si nos detenemos en las revistas que tratan temas de economía de la regulación, llegamos a la conclusión de que aún no existe una revista en España que se encuentre centrada completamente en esta disciplina académica. A nivel internacional si existen: dos buenos ejemplos de ellos son *Journal of Regulatory Economics*, desde 1989, y *Journal of Economic Regulation*, desde 2010. Sin embargo, si encontramos a nivel nacional revistas que tratan parcialmente la temática propia de la Economía de la Regulación, donde destacamos tres aparte de la ya mencionada *Investigaciones económicas: Papeles de economía española, Información comercial española* y *Economía Industrial*. Mencionamos en la siguiente tabla alguno de los números, monográficos o artículos de dichas revistas dedicados total o parcialmente a la regulación económica<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> La Fundación SEPI es una fundación pública que tiene por objetivos promover programas de becas de formación para jóvenes sin experiencia laboral, realizar actividades formativas para directivos de empresa, y contribuir al conocimiento, realizando investigaciones en temas de economía aplicada relacionados con la empresa, entre otros fines. Uno de los ámbitos de investigación es la Economía Industrial.

<sup>42</sup> No trataremos el caso de la revista *Investigaciones económicas*, ya que trata con menor abundancia la temática reguladora.

Tabla 9. Monografías y artículos sobre regulación de las revistas *Papeles de economía española*, *Información comercial española* y *Economía industrial*.

<i>Papeles de economía española</i> (monográficos)	<i>Economía industrial</i> (monográficos)	<i>Información comercial española</i> (artículos)
Agenda 2018 de regulación financiera (2018, nº 262)	Los servicios a empresas: situación y perspectivas (2009, nº 374)	Apuntes sobre la teoría económica de la regulación-Plaza Crisanto (2006, nº 832)
El mercado español de electricidad: reformas recientes (2016, nº 82)	Economía de la energía: convergencia, mercados y medio ambiente (2007, nº 365)	Efectos y retos de la reforma reguladora del sistema financiero-Jaime Caruana Lacorte (2013, nº 874)
Incertidumbre económica y exigencias reguladoras (2016, nº 251)	Ajustes reguladores en el sector eléctrico español (2007, nº 364)	El proceso y el modelo liberalizador del sector postal en la Unión Europea. Referencia al caso de España-Carlos Pateiro Rodríguez (2003, nº 808)
Regulación y política de defensa de la competencia en España (2015, nº 145)	Economía de la información y la comunicación: externalidades y mercados (2006, nº 361)	Elementos para la liberalización de la actividad comercial-Aurelio del Pino González (2012, nº 868)
Reforma del mercado de servicios profesionales en España (2014, nº 69)	El futuro de las telecomunicaciones (2001, nº 337)	Impacto macroeconómico de la profundización en la unidad de mercado (2013, nº 871)
Las telecomunicaciones en España (2013, nº 136)	Competencia y regulación de mercado (1997, nº 318)	La regulación de los seguros privados: objetivos, evolución y nuevas tendencias- Sergio Álvarez Camiña (2006, nº 833)
El sector energético español (2012, nº 134)		La liberalización del sector eléctrico en España, ¿un proceso incompleto y frustrado?-Paulina Beato Blanco (2005, nº 826)

Fuente: elaboración propia a partir de los fondos de las revistas citadas.

Por último, no existen manuales sobre Economía de la Regulación en España, pero si los hay a nivel internacional y, por tanto, con influencia en España,

pudiendo destacar tres de ellos: *Understanding regulation: Theory, strategy and practice* (2011) de Robert Baldwin, Martin Cave y Martin Lodge; *Economics of Regulation and Antitrust* (2005) de W. Kip Viscusi, John M. Vernon y Joseph E. Harrington; e *International Handbook on Economic Regulation* (2006) con Michael A. Crew y David Parker como editores.

#### **4.6 Tradición y valor añadido en España de los principios de la buena regulación y la PMR**

Aún es pronto hablar en España sobre una tradición, en el sentido del modelo de Cardoso, de los principios de la buena regulación y su aplicación en España, sobre todo al considerar que la fase de consolidación de esta política es aún muy reciente. Es más, esta consideración es extrapolable a la mayoría de los países de la UE.

Sin embargo, esta tradición se está forjando poco a poco a través de la adaptación a España y su realidad jurídica y socioeconómica de los principios y las prácticas de PMR que funcionan en otros países o son recomendados por diversas organizaciones. España, va por el buen camino y a un ritmo decidido en la aplicación de los principios de la buena regulación.

La innovación en España respecto a la PMR se encuentra en fases más primarias, aunque podemos observar ciertos elementos que indican algún grado de adelantamiento, muy concreto, respecto a otros países. Un ejemplo de ello es la legitimación activa del Consejo de la CNMC del art. 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ya explicada en el apartado 4.4.

## Capítulo 5: Conclusiones

Dividiremos las conclusiones de este trabajo en dos partes: en primer lugar, las conclusiones referentes a los tres temas principales de este trabajo, es decir, el origen, la evolución y la difusión de los principios de la buena regulación en España; en segundo lugar, trataremos las conclusiones relacionadas con las posibles investigaciones que puedan derivar del presente trabajo, así como de la aplicación de los modelos sobre el origen y difusión de ideas económicas propios de las historias nacionales del pensamiento económico.

### 5.1 Conclusiones sobre el origen, evolución y difusión de los principios de la PMR

En primer lugar, vemos como los modelos que explican el origen y difusión de las ideas económicas, propios de las historias nacionales del pensamiento económico, son aplicables para estudiar el caso concreto de los principios de la PMR. Esto quiere decir que estos modelos no sólo explican las ideas puramente económicas, sino también aquellas a medio camino entre el derecho y la economía, así como las pertenecientes a campos relacionados con el mundo de las ciencias sociales.

En segundo lugar, el origen de la *Better Regulation Policy* puede ser explicado desde un triple enfoque económico-estatal-social, siendo resultado de la necesidad de nuevas ideas que ahondasen en los resultados conseguidos por las Reformas de Primera Generación en la promoción de la economía de mercado y de la presión social para la consecución de un mejor marco institucional y regulador.

En tercer lugar, podemos trazar un camino más o menos recto, aunque la realidad sea más compleja, para explicar los estadios de la evolución de los principios de la buena regulación: desarrollo inicial en EE. UU. y Reino Unido; propuestas a nivel internacional sobre dichos principios, donde destaca la OCDE; y extensión a la Unión Europea, con desarrollo propio de los mismos e incluso distintos ritmos de aplicación en los diferentes países miembros.

En cuarto lugar, España ha presentado una evolución decidida en la aplicación de la PMR, pudiendo marcar como fecha de introducción de esta el final de los años 1990 y principios de los 2000. Sin embargo, en España aun se mantiene una tendencia a considerar la mejora de la regulación como mejora de la normación.

En quinto lugar, aun siendo considerables los esfuerzos de España por aplicar los principios de la buena regulación, los distintos indicadores sobre el grado de

extensión de la PMR marcan un largo camino por recorrer, sobre todo si España desea alcanzar los mayores niveles conseguidos por países como el Reino Unido.

En sexto lugar, el inicio de la difusión de los principios de la buena regulación en España fue posible gracias a que ya existían principios parciales en la normativa española que allanaban, en cierta medida, el terreno para dicha difusión y un mayor entendimiento de la PMR.

En séptimo lugar, el plano institucional ha ayudado a la difusión de los principios en España de la mano de las autoridades de competencia y regulación que se han ido alternando y que hoy se resumen en la CNMC y las autoridades autonómicas. La doble labor reguladora y de promoción de la competencia y la regulación ha significado un impulso significativo de los principios en el plano político-institucional.

En octavo lugar, la labor académica también ha sido esencial en la difusión de la PMR y sus principios, sobre todo de la mano del desarrollo de la disciplina de la Economía Industrial, plasmándose dicho desarrollo en revistas, jornadas y estudios oficiales. No obstante, no existe aún en España un desarrollo importante de la Economía de la Regulación, base académica de la PMR, contando tan solo con desarrollos parciales, a diferencia del mundo anglosajón, donde si se encuentra en un estado más avanzado.

En noveno lugar, podemos concluir que aun es pronto para determinar si España ha generado valor añadido en el desarrollo de los principios de la buena regulación, tanto en su concepción teórica como en la aplicación de los mismos.

## **5.2 Conclusiones sobre posibles investigaciones futuras**

Estas últimas conclusiones van dirigidas a resaltar la modesta amplitud de este trabajo. Se ha tratado de modelizar el origen y la difusión de los principios de la buena regulación en España, así como estudiar su evolución internacional y nacional, por lo que podemos decir que este trabajo se encuentra a medio camino entre el Derecho y la Economía, tanto por la propia naturaleza de los principios, como por los modelos usados, propios de las Historias Nacionales del Pensamiento Económico.

Por ello, en primer lugar, se podría realizar este trabajo con una mayor extensión, tratando de usar modelos diferentes o más complejos, obteniendo así resultados más variados, y/o tomando cada elemento con una mayor profundidad, lo que permitiría concretar alguna de las conclusiones obtenidas o verlas con mayor perspectiva.

En segundo lugar, se podría poner un mayor énfasis en la descripción de la evolución de la PMR en otros países distintos a los aquí mencionados, lo que permitiría un estudio comparativo más profundo.

En tercer lugar, la dimensión temporal es algo esencial al analizar fenómenos como la evolución de un elemento (los principios de la buena regulación, en nuestro caso), por lo que estudios futuros sobre el mismo objeto o elemento podrían cambiar completamente los resultados obtenidos.

Por último, y aunque en este trabajo sólo forma parte del marco conceptual, el concepto de regulación requiere de estudios posteriores que ofrezcan luz sobre su indefinición, pudiendo así establecerse relaciones más férreas entre dicho concepto y los principios de la PMR.



## Bibliografía

- ÁLVAREZ, M. (2017). La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17), 26–39. Recuperado de <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10413>
- BALDWIN, R., CAVE, M., y LODGE, M. (2011). *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, Oxford, New York: Oxford University Press
- BARRERO, C. (Ed.). (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo: regulación económica, urbanismo y medio ambiente. Vol. III*, Madrid, España: Tecnos
- BASSOLS, M. (2014). Principios e instrumentos de buena regulación normativa económica y eliminación de cargas administrativas. En Rodríguez-Arana, X., Jinesta, E., y Pernas, J. J. (Ed.), (Vol. 2, pp. 541–558)
- BETANCOR, A. (2008). El mito de la regulación. El caso norteamericano. En Gobierno de Aragón (Ed.), (pp. 395-461)
- BETANCOR, A. (2009). *Mejorar la regulación: una guía de razones y medios*, Madrid, España: Marcial Pons.
- CARDOSO, J. L. (Ed.). (1997). *Pensar a economia em Portugal. Disgressões Historicas*. Lisboa, Portugal: Difel
- CARDOSO, J. L. (1997). Pensar a economia em Portugal: orientações metodológicas para o estudo de casos nacionais. En Cardoso, J. L. (Ed.)
- CARRERAS, A., y TAFUNELL, X. (2010). *Historia económica de la España contemporánea (1789-2009)*, Barcelona, España: Crítica.
- CREW, M., y PARKER, D. (Ed.). (2006). *International handbook on economic regulation*, Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar
- DE ALCARAZ, J. L. (2011). *Un efecto potencial de la Directiva de Servicios del Mercado Interior: la mejora de la competencia en el sector terciario de la economía española* (Trabajo de investigación). Departamento de Economía e Historia Económica, Universidad de Sevilla.
- DEL GUAYO, I. (2017). “Better and smart regulation”: Los principios de la buena regulación de la Unión Europea en las recientes leyes españolas de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público. En Laguna, J.C., Sanz, I., y De los Mozos, I. (Ed.), (Vol. 1, pp. 451–470)
- FUENTES, E. (Ed.). (1999). *Economía y economistas españoles I: Una introducción al pensamiento económico*, Barcelona, España: Galaxia Gutenberg
- GOBIERNO DE ARAGÓN (Ed.). (2008). *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, España
- GONZÁLEZ, M. A. (2017). Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento. En Gamero, E. (Ed.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público* (Vol. 1, pp. 2551–2580). Valencia, España: Tirant lo Blanch
- HALL, P. (Ed.). (1989). *The Political Power of Economics Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, EE. UU.: Princeton University Press

Los principios de la buena regulación: origen, evolución y difusión en España.

- JACOBS, S. (1999). The Second Generation of Regulatory Reforms. En *IMF Conference on Second Generation Reforms*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/jacobs.htm>
- LAGUNA, J.C., SANZ, I., Y DE LOS MOZOS, I. (Ed.). (2017). *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Madrid, España: Reus
- LUIS HIERRO, L. (1991). Una introducción a la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia: La tradición norteamericana y el contexto comunitario. *Economiaz*. (21), 14-31.
- LLUCH, E. (1999). Las historias nacionales del pensamiento económico y España. En Fuentes, E. (Ed.), (pp. 435-476)
- MONTOYA, E. (2015). La intervención del Estado en la economía. En Barrero, C. (Ed.), (Vol. 3, pp. 19-44)
- MOTTA, M. (2004). *Competition policy: theory and practice*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ-ARANA, X., JINESTA, E., Y PERNAS, J. J. (Ed.). (2014). *El Derecho Administrativo en perspectiva: en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil*, Buenos Aires, Argentina: RAP
- RUIZ-NAVARO, J. L., SIEIRA, S., y RASTROLLO, A. (2017). Sinopsis artículo 38. Recuperado de <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=38&tipo=2>
- SEGURA, J. (1993). *Teoría de la economía industrial*, Madrid, España: Civitas.
- SEGURA, J. (2004). Mercado regulación y competencia. *Economistas*, (100), 48-53.
- SEGURA, J. (2004). Competencia, disciplina de mercado y regulación en presencia de conflictos de interés en las empresas. *Hacienda Pública Española*, (169), 135-137.
- SOLANA, G. (2004). La defensa de la competencia en España. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. (2-3), 313-323.
- STIGLER, G. (1971). The Theory of Economics Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, (2), 3-21.
- STONE, A. (1982). *Regulation and its alternatives*, Washington, D.C., EE. UU.: Congressional Quarterly Press.
- VISCUSI, W. K., HARRINGTON, J. E., y VERNON, J. M. (2005). *Economics of regulation and antitrust*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

## Fuentes documentales

- ANDALUCÍA. Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas de las empresas. *Boletín Oficial del Estado*, número 255, 21 de octubre de 2014, pp. 85150-85201.
- AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA. (2016). Guía para la mejora de la regulación económica de Andalucía. Recuperado de <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/file>

s/pdfs/Guia%20para%20la%20mejora%20de%20la%20regulacion%20economica%20en%20Andalucia.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA. (2008). Trabajando por la Competencia: Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia. Recuperado de [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185786\\_1.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185786_1.pdf)

DEPARTMENT FOR BUSINESS INNOVATION & SKILLS. (2011). Principles for Economic Regulation. Recuperado de [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/31623/11-795-principles-for-economic-regulation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31623/11-795-principles-for-economic-regulation.pdf)

ESPAÑA. Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo. *Boletín Oficial del Estado*, número 171, 18 de julio de 1958, pp. 1275 a 1287.

ESPAÑA. Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, número 175, 23 de julio de 1963, pp. 11144-11152.

ESPAÑA. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, número 80, 3 de abril de 1985, pp. 8945-8964.

ESPAÑA. Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, número 170, 18 de julio de 1989, pp. 22747-22753.

ESPAÑA. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, número 285, 27 de noviembre de 1992, pp. 40300 a 4319.

ESPAÑA. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, número 90, 15 de abril de 1997, pp. 11755 a 11773.

ESPAÑA. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, número 285, 28 de noviembre de 1997, pp. 35082 a 35088.

ESPAÑA. Resolución, de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. *Boletín Oficial del Estado*, número 180, 29 de julio de 2005, pp. 26878-26890.

ESPAÑA. Resolución, de 23 de mayo de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, sobre impulso del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas. *Boletín Oficial del Estado*, número 140, 12 de junio de 2007, pp. 25372-25373.

ESPAÑA. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado*, número 150, 23 de junio de 2007, pp. 27150 a 27166.

ESPAÑA. Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, número 159, 4 de julio de 2007, pp. 28848 a 28872.

ESPAÑA. Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo. *Boletín Oficial del Estado*, número 173, 18 de julio de 2009, pp. 60174-60177.

- ESPAÑA. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. *Boletín Oficial del Estado*, número 283, 24 de noviembre de 2009, pp. 99570-99593.
- ESPAÑA. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. *Boletín Oficial del Estado*, número 308, 23 de diciembre de 2009, pp. 108507-108578.
- ESPAÑA. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. *Boletín Oficial del Estado*, número 55, 5 de marzo de 2011, pp. 25033-25235.
- ESPAÑA. Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, número 134, 5 de junio de 2013, pp. 42191-42243.
- ESPAÑA. Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. *Boletín Oficial del Estado*, número 233, 28 de septiembre de 2013, pp. 78787-78882.
- ESPAÑA. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, número 295, 10 de diciembre de 2013, pp. 97922-97952.
- ESPAÑA. Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. *Boletín Oficial del Estado*, número 295, 10 de diciembre de 2013, pp. 97953-97978.
- ESPAÑA. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, número 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89343-89410.
- ESPAÑA. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, número 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89411-89530.
- FEDERAL GOVERNMENT OF THE UNITED STATES. Exec. Order No. 12866, 3 C.F.R. 1–2 (1993).
- FEDERAL GOVERNMENT OF THE UNITED STATES. Exec. Order No. 13563, 3 C.F.R. (2011).
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2005). Programa Nacional de Reformas 2005. Recuperado de [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/PNR\\_axos\\_anteriores/Programa\\_Nacional\\_de\\_Reformas\\_2005.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/archivos/PNR_axos_anteriores/Programa_Nacional_de_Reformas_2005.pdf)
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2018). Programa Nacional de Reformas 2018. Recuperado de <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/Progreform.pdf>
- GRUPO MANDELKERN SOBRE MEJORA DE LA REGULACIÓN. (2001). Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación. Recuperado de <https://www.parlament.cat/document/intrade/28773>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (1995). Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2005). OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. Recuperado de <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

Los principios de la buena regulación: origen, evolución y difusión en España.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2012). Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. (2013). Product Market Regulation Database. Recuperado de [www.oecd.org/economy/pmr](http://www.oecd.org/economy/pmr)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2015). Regulatory Policy Outlook 2015. Recuperado de [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#page1)

UNIÓN EUROPEA. Acuerdo Interinstitucional, de 25 de octubre de 1993, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad. No publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

UNIÓN EUROPEA. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997. Diario Oficial de la Unión Europea C 340, 10 de noviembre de 1997, pp. 1-144.

UNIÓN EUROPEA. Comunicación (UE) de la Comisión, de 25 de julio de 2001, sobre «La gobernanza europea - Un Libro Blanco». Diario Oficial de la Unión Europea C 287, 12 de octubre de 2001, pp. 1-29.

UNIÓN EUROPEA. Comunicación (UE) de la Comisión, de 5 de junio de 2002, sobre el Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador». No publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea.

UNIÓN EUROPEA. Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión-“Legislar mejor”. Diario Oficial de la Unión Europea C 321, 31 de diciembre de 2003, pp. 1-5.

UNIÓN EUROPEA. Directiva (UE) 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Diario Oficial de la Unión Europea L 376, 27 de diciembre de 2006, pp. 36-68.

UNIÓN EUROPEA. Acuerdo Interinstitucional, de 13 de abril de 2016, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la mejora de la legislación. Diario Oficial de la Unión Europea L 123, 15 de mayo de 2016, pp. 1-14.

UNIÓN EUROPEA. (2017). Estado de la Unión 2017: ficha informativa sobre la mejora de legislación. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet_en.pdf)

UNITED KINGDOM. Legislative and Regulatory Reform Act 2006, Ch 51.

