

LAS CUATROCIENTAS MIL NORMAS DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA. CUANTIFICACIÓN E IMPACTO DE LA COMPLEJIDAD NORMATIVA DE ESPAÑA

THE FOUR HUNDRED THOUSAND NORMS OF SPANISH DEMOCRACY. QUANTIFICATION AND IMPACT OF THE REGULATORY COMPLEXITY OF SPAIN

Juan S. MORA-SANGUINETTI*

Economista Titulado (Banco de España-Eurosistema)

Abogado

Vicepresidente de ENATIC

<https://orcid.org/0000-0003-0964-784X>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2022

RESUMEN

Un marco regulatorio que pueda considerarse excesivamente «complejo» puede tener consecuencias potencialmente negativas en la economía y en la sociedad españolas. Este artículo proporciona cuantificaciones para las distintas perspectivas desde las cuales cabe medir esa complejidad regulatoria y pone de manifiesto que, entre 1979 y 2021, las Administraciones aprobaron 411.804 normas. Es posible observar, además, un paulatino empeoramiento en la legibilidad de las normas en la mayoría de las CC. AA. y que en todas ellas cada vez más se recurre a completar su contenido haciendo referencia a un mayor número de otras disposiciones. En concreto las nuevas normas incluyen una media de 11 enlaces a otras disposiciones. A continuación, este trabajo recuerda que la complejidad de la regulación española tiene implicaciones negativas para la economía

* Las opiniones y las conclusiones recogidas en este artículo representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema.

y la sociedad. En concreto, afecta negativamente al volumen (el número) de empresas a nivel local, a la productividad y al funcionamiento de los órganos judiciales. Finalmente, esta investigación repasa las iniciativas orientadas a lograr una «mejor regulación» (better regulation), como el Real Decreto 931/2017 y sus memorias del análisis de impacto normativo, e identifica algunas áreas de mejora.

Palabras clave: regulación, complejidad normativa, impactos económicos, evaluación de las políticas públicas, better regulation.

ABSTRACT

A regulatory framework that may be considered excessively “complex” can have potentially negative consequences for the Spanish economy and society. This article provides quantifications for the different perspectives from which this regulatory complexity can be measured and shows that, between 1979 and 2021, the administrations adopted 411,804 regulations. It also points out that there is a gradual worsening in the readability of the regulations for most of the Autonomous Regions and that in all of them the regulations are increasingly resorting to completing their content by referring to a greater number of other provisions. Specifically, the new regulations include an average of 11 links to other provisions. The paper goes on to point out that the complexity of Spanish regulation has negative implications for the economy and society. In particular, it negatively affects the volume (number) of businesses at the local level, productivity and the functioning of judicial bodies. Finally, this research reviews the initiatives aimed at achieving “better regulation”, such as the Royal Decree 931/2017 and its regulatory impact analysis reports, and identifies some areas for improvement.

Keywords: regulation, regulatory complexity, economic impacts, public policy evaluation, “better regulation”.

SUMARIO: I. ¿POR QUÉ MEDIR (Y CÓMO MEDIR) LA «COMPLEJIDAD» DE LA REGULACIÓN DE UN PAÍS? II. LA COMPLEJIDAD REGULATORIA DE ESPAÑA: LAS CUATROCIENTAS MIL NORMAS DE NUESTRO PERÍODO DEMOCRÁTICO. 1. Una medición de la cantidad de normas aprobadas por las Administraciones españolas. 2. La complejidad lingüística y la complejidad relacional de las normas españolas. III. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL «EXCESO» DE REGULACIÓN EN ESPAÑA. IV. LAS CONSECUENCIAS JUDICIALES

DEL «EXCESO» DE REGULACIÓN EN ESPAÑA. V. LAS POLÍTICAS DE BETTER REGULATION. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. ¿POR QUÉ MEDIR (Y CÓMO MEDIR) LA «COMPLEJIDAD» DE LA REGULACIÓN DE UN PAÍS?

El título de este artículo hace mención a las cuatrocientas mil normas nuevas que han sido aprobadas durante el período democrático y que han venido a regular la economía y la sociedad españolas. En realidad, es posible proporcionar una cifra exacta: en el período comprendido entre 1979 y 2021, el conjunto de las Administraciones españolas aprobó 411 804 normas nuevas. Concretamente, en 2021, se aprobaron 12 704 normas sumando todos los niveles de la Administración. Antes de la aprobación de la Constitución, las Administraciones aprobaban menos de 3000 normas al año. Más adelante este artículo proporcionará muchas más cifras, así como indicaciones de la metodología que hace posible los cálculos. Sin embargo, en esta introducción es importante incidir primero en el motivo por el que es tan importante realizar estas mediciones: un marco regulatorio que pueda considerarse excesivamente «complejo» puede tener consecuencias potencialmente negativas en la economía y en la sociedad españolas.

De forma general, a día de hoy es aceptado por la bibliografía que el diseño y buen funcionamiento del «marco institucional» de un país, del cual forma parte fundamental su «regulación»¹, es un elemento básico del desarrollo y crecimiento de la economía (véanse, entre otras referencias, las obras del premio nobel Douglass North [1981; 1990; 1999]).

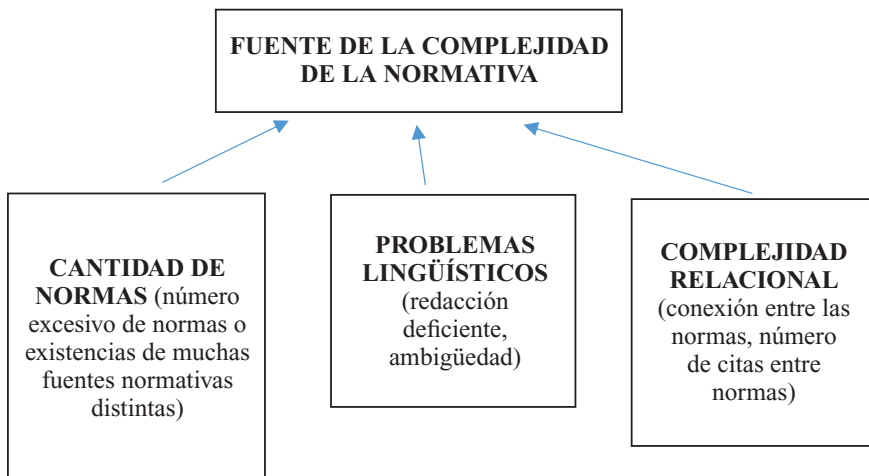
El debate sobre la conveniencia (o la falta de ella) de que exista más regulación en una economía es, en cualquier caso, muy complejo desde un punto de vista del análisis económico. Desde un punto de vista favorable, la regulación se aprueba precisamente para ayudar a los ciudadanos y a las empresas a mitigar su incertidumbre y reducir sus costes de transacción. La regulación vendría a suplir las posibles faltas de información en el mercado (el problema de la denominada *información imperfecta*). Frente a ese punto de vista positivo también puede ser argumentado, de forma negativa, que

¹ Si bien el término *regulación* puede considerarse ajeno al Derecho español y ser más usual en las traducciones de artículos académicos de la bibliografía en inglés, se utilizará en este artículo como sinónimo de un conjunto escrito de normas (o, simplemente, como sinónimo de *normativa*).

la aprobación de regulación está sujeta en sí misma a costes de información, de transacción o de naturaleza administrativa y política teniendo un impacto limitado. De hecho, una normativa mal diseñada podría generar más costes de transacción para los ciudadanos y las empresas en vez de reducirlos (véanse, además de las referencias a los trabajos de North ya mencionadas, los artículos de Laffont y Tirole [1993], Helpman [2008], Mora-Sanguinetti y Salvador-Mora [2016] o Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls [2021]).

Precisamente uno de los motivos por los que la regulación puede comenzar a generar impactos negativos es que sea demasiado «compleja». La «complejidad» hace referencia a un problema formal (no material o de contenido de las normas). Tiene que ver, por tanto, con posibles excesos reguladores, con redacciones deficientes de las normas o con un diseño mejorable de las relaciones entre las normas. Más en concreto, la regulación de un país podría ser compleja (difícil de utilizar por los ciudadanos o las empresas) por un motivo simplemente cuantitativo: un número excesivo de normas o que las normas provengan de muchas fuentes normativas distintas hace que el ordenamiento sea más difícil de utilizar por los ciudadanos y las empresas y que sea más difícil comprobar su vigencia (Bardhan [2002] o Di Vita [2018]). Por otro lado, la normativa de un país podría ser difícil de utilizar simplemente porque es difícil de leer o de entender. Esta segunda perspectiva es puramente lingüística (véase el esquema 1) y tiene que ver con la ambigüedad o con las deficiencias en la redacción de las normas. Finalmente, una tercera fuente de complejidad puede provenir de cómo las normas de un ordenamiento están conectadas entre ellas: son más sencillas de utilizar y entender las normas autocontenidas frente a otras que hacen multitud de referencias a otras normas. Esta última perspectiva es conocida como la *complejidad relacional* (véanse los trabajos de Mora-Sanguinetti [2019] y De Lucio y Mora-Sanguinetti [2022]).

Esquema 1.
Las fuentes de la complejidad regulatoria



Fuente: Elaboración propia.

Las dificultades de comprensión y de uso que conlleva la complejidad de la regulación para los ciudadanos parecen bastante intuitivas. Pongamos, sin embargo, un ejemplo más de las dificultades que puede implicar la «complejidad» para la acción de las empresas: un exceso de normas, que además proviene de Administraciones distintas, podría provocar roturas de mercado o «discontinuidades» en el mismo.

En términos económicos, las empresas pierden posibilidades para crecer y especializarse si el mercado en el que actúan es más pequeño (Becker y Murphy, 1992). Si la regulación de distintas regiones (o comunidades autónomas –CC. AA.–) es distinta, el mercado en el que actúan las empresas se puede ver partido. Por ejemplo, si una empresa gallega deseara también trabajar en Asturias, no solo tendría que plantearse la posibilidad de contratar nuevos trabajadores en Asturias, sino que también tendría que aprender la normativa asturiana, lo que conlleva afrontar potenciales costes jurídicos y riesgos de sanción. No es sorprendente, por tanto, que este debate, que no es otro que el de la libre circulación de bienes y servicios, tenga presencia en nuestro texto constitucional (artículo 139.2 de la

Constitución española²), haya sido objeto de iniciativas legislativas específicas, como la ley de unidad de mercado³, o forme parte del propio proceso de construcción de la Unión Europea (valga como ejemplo la Directiva 2006/123/CE relativa al Mercado Interior⁴).

Tampoco debería ser sorpresa que, debido a los potenciales problemas (tanto económicos como judiciales) que se derivan de una normativa compleja, existan diversas iniciativas orientadas a lograr una «mejor regulación» (una *better regulation*).

El resto del artículo se estructura como sigue: en la sección II se proporcionan los resultados de la medición de la complejidad de la regulación española en sus distintas vertientes. En la sección III se resume aquello que ya sabemos sobre los impactos económicos que tiene la complejidad de la regulación en España. La sección IV realiza lo mismo pensando en los problemas judiciales. En la sección V se resumen algunas iniciativas para lograr una *better regulation*. Finalmente, la sección VI proporciona unas breves conclusiones.

II. LA COMPLEJIDAD REGULATORIA DE ESPAÑA: LAS CUATROCIENTAS MIL NORMAS DE NUESTRO PERÍODO DEMOCRÁTICO

1. Una medición de la cantidad de normas aprobadas por las Administraciones españolas

Como se ha introducido, es posible llegar a un cálculo razonablemente preciso del número de nuevas normas aprobadas por las Administraciones en España desde el inicio de la democracia: 411 804 normas entre 1979 y 2021, habiendo sido aprobadas 12 704 en el último año completo (2021) para el que se ha hecho el cómputo. Se puede medir también el volumen normativo anterior a la democracia, por supuesto, que ascendía a menos de 3000 normas al año para

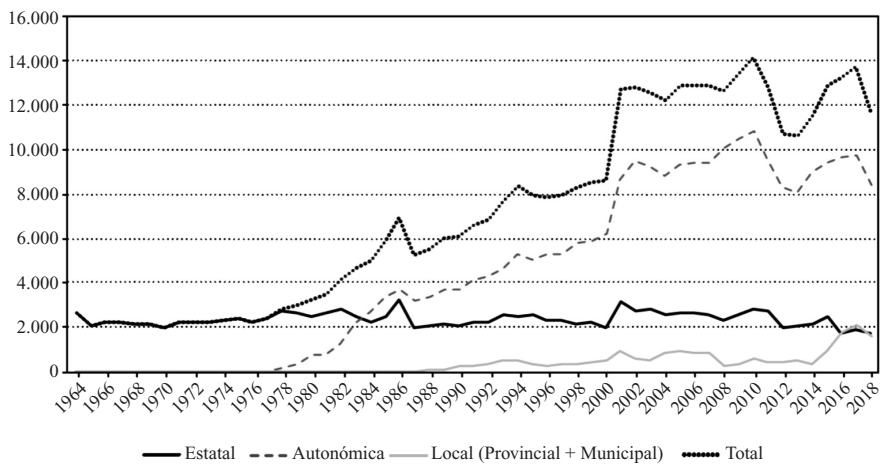
² «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

³ Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Debe leerse conjuntamente con la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de junio.

⁴ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

el conjunto de las Administraciones (véase el gráfico 1). Para un mayor detalle de estos resultados pueden consultarse los trabajos de Mora-Sanguinetti (2019), Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (2021), De Lucio y Mora-Sanguinetti (2021; 2022), Mora-Sanguinetti y Soler (2022) y Mora-Sanguinetti (2022).

Gráfico 1.
Número de nuevas normas aprobadas por cada nivel
de Administración cada año



Fuente: Mora-Sanguinetti (2019).

Estas cifras proceden de un planteamiento sencillo, aunque difícil de ejecutar debido al alto volumen de información a recopilar. Se ha sumado el número de normas aprobadas en España para todos los niveles de Administración (Estado, CC. AA. y Administración local) para cada año. Desde un punto de vista jurídico, se han sumado todas las normas, con independencia del rango normativo (leyes tanto nacionales como a nivel de CC. AA., decretos, decretos autonómicos, ordenanzas, etc.).

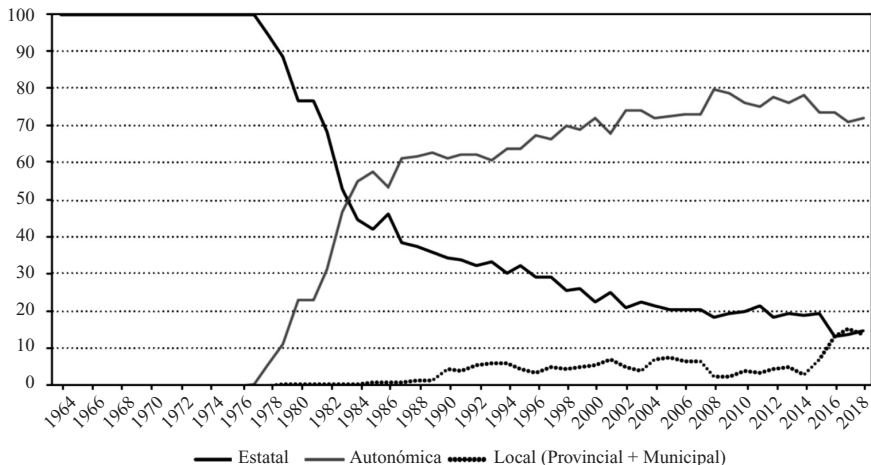
Es evidente que, si se ha hecho el esfuerzo de aunar toda esta información, también es posible construir indicadores específicos, como el de la evolución únicamente de las normas con rango de Ley. Sin embargo, se presenta aquí un cálculo global porque también es suficientemente robusto frente a posibles objeciones. Desde un punto

de vista de esta bibliografía (y también desde el punto de vista del usuario final de las normas, que no tiene por qué tener formación jurídica) parece intuitivo proporcionar como primer paso ese cálculo de volumen total (todas las normas) porque resume en cierta medida las «obligaciones» de los ciudadanos y las empresas. Esta aproximación es coherente con las propuestas de Kirchner (2012), Friedman (2004) o Dawson y Seater (2013).

Bajando a un nivel superior de detalle, es posible observar que el volumen de regulación español ha ido cambiando en su composición de forma relevante a lo largo de la historia. En 1979 la Administración central del Estado aprobaba el 88.6% de todas las normas nuevas. En aquel momento la Administración regional aprobaba solamente el 11.3%. Con posterioridad, con el desarrollo del Estado autonómico, las proporciones han cambiado enormemente: en 2018, el 14.7% del nuevo volumen normativo provenía de la Administración central y el 71.8% de las CC. AA. Ya desde mediados de los años 80, con la consolidación del «Estado autonómico», la regulación autonómica ha venido pesando entre un 60 y un 80% del total (véase el gráfico 2). Es posible encontrar conclusiones similares en los estudios de Econlaw Strategic Consulting (2009) y Marcos *et al.* (2010).

Dentro del nivel autonómico, Cataluña ha sido la región que más normativa ha aprobado. Es responsable de cerca del 12% de toda la regulación regional, frente al 8% de Andalucía, o el 4% de Murcia si se calcula para el período 1983-2018. Sin embargo, este cálculo no debe descontextualizarse porque también la población y la riqueza de las distintas CC. AA. es muy distinta. En términos relativos La Rioja es la región más regulada de España, frente a Madrid y Andalucía, que son las que menos (pues sus mercados, en cuanto que más poblados y con más producto interior bruto [PIB], tienen un mayor tamaño).

Gráfico 2.
Peso (%) de cada nivel de la Administración
en el número de nuevas normas aprobadas cada año

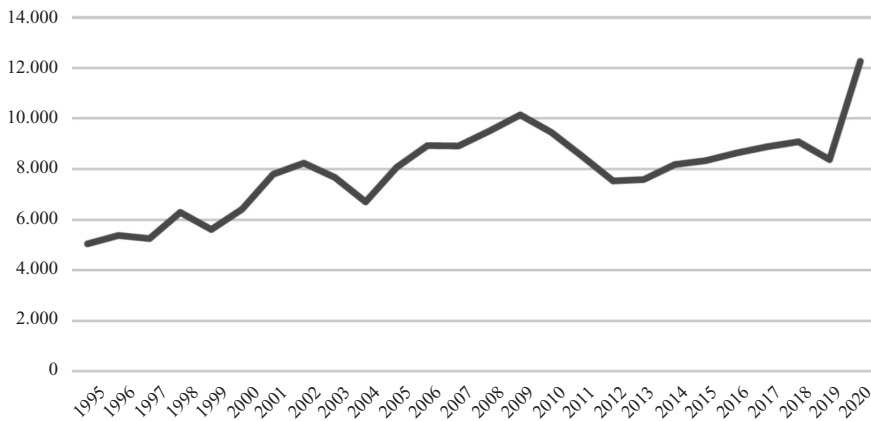


Fuente: Mora-Sanguinetti (2019).

En paralelo a todos estos resultados generales, que intentan calcular la evolución del volumen total de nuevas normas aprobadas en España ya tengan un carácter más económico o menos, Mora-Sanguinetti y Soler (2022) se interesaron por la medición de la normativa que afectaba solamente a algunos sectores de actividad. En concreto recopilaron información para 23 sectores: desde la agricultura, pasando por los alimentos procesados, el petróleo, la energía eléctrica, el comercio, los hoteles y finalizando en las artes escénicas. El estudio se circunscribió al período 1995-2020 para la regulación a nivel de las CC. AA. (normas con rango de ley y con rango inferior a la ley), identificándose 206 777 normas. En este período se aprobó una media de 7953 nuevas normas cada año para esos sectores. Las conclusiones del análisis de esa base de datos son coherentes con las ya expuestas: el volumen de regulación es creciente en la historia reciente de España (véase el gráfico 3). Parece interesante destacar que el año con un mayor volumen de nueva regulación fue 2020 con 12 264 normas, lo que puede ser resultado de la influencia de la pandemia por la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19), que aumentó el número de situaciones que debían ser reguladas (y para las que las

Administraciones públicas debían proporcionar «guías» de funcionamiento a las empresas y los ciudadanos). Esta observación, de aumento de regulación, es especialmente importante en la hostelería y el comercio en 2020, lo cual parece sostener la hipótesis de que la regulación intentaba dar respuestas a la pandemia.

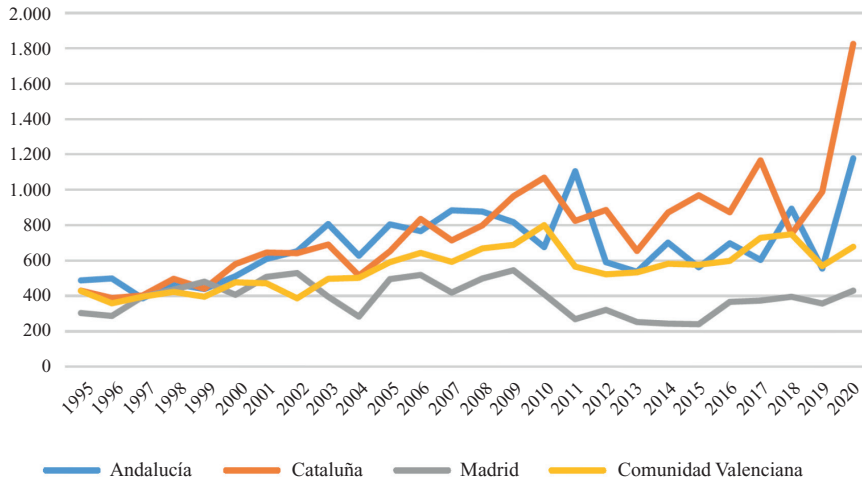
Gráfico 3.
Nueva regulación sectorial aprobada cada año



Fuente: Mora-Sanguinetti y Soler (2022).

La tendencia ascendente es general y también se puede observar un aumento extraordinario por el efecto del COVID-19. Sin embargo, el aumento en 2020 fue especialmente importante en Cataluña, Andalucía o Castilla-La Mancha. El gráfico 4 muestra los resultados año tras año para las cuatro CC. AA. más pobladas.

Gráfico 4.
Nueva regulación sectorial en las cuatro CC. AA. más pobladas



Fuente: Mora-Sanguinetti y Soler (2022).

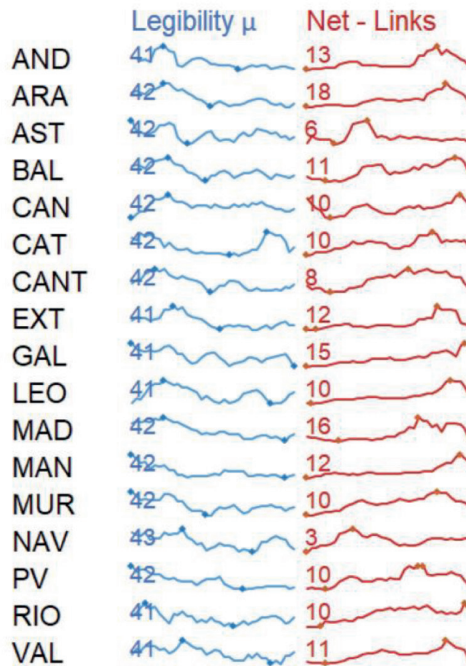
2. La complejidad lingüística y la complejidad relacional de las normas españolas

A partir de una base de datos restringida a solo las normas con rango de ley aprobadas por las CC. AA., De Lucio y Mora-Sanguinetti (2021; 2022) extrajeron información sobre las otras dos fuentes de complejidad: la lingüística y la relacional. Más en concreto, la base de datos incluyó las leyes autonómicas y los decretos-ley autonómicos publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE) en el período 1978-2019. En total, se extrajeron 8171 normas, compuestas por 61 millones de palabras. Esta información nos permitió comparar las características de las normativas autonómicas entre ellas.

En cuanto a la complejidad lingüística, según se ha explicado antes, se observa un paulatino empeoramiento en la legibilidad de las normas para la mayoría de las CC. AA. Es decir, las normas son cada vez más difíciles de entender por sus usuarios (como los ciudadanos y las empresas). A nivel cuantitativo, en los trabajos mencionados se obtuvieron los resultados a partir de la utilización del indicador de Muñoz y Muñoz (2006), la denominada medida de legibilidad « μ ».

Puede considerarse, según este indicador, que la legibilidad es muy difícil por debajo de 31, pero solo puede considerarse fácil por encima de 70. Todos los resultados de las normativas autonómicas se encuentran en el rango de 38 a 48, lo que se corresponde con una legibilidad difícil. Los valores más usuales se encuentran entre 40 y 44 y, como se puede observar en el gráfico 5, la legibilidad es, normalmente, cada vez menor. La media se encuentra en 41.7. Evidentemente hay diferencias entre regiones en cualquier caso. Por ejemplo, la normativa de Navarra puede considerarse más legible que la andaluza, la extremeña o la valenciana.

Gráfico 5.
Indicadores de legibilidad y de complejidad relacional para las normativas de las CC. AA.



Fuente: De Lucio y Mora-Sanguinetti (2021).

Por último, en cuanto a la complejidad relacional, en los citados artículos de De Lucio y Mora-Sanguinetti se desarrolló un indicador

que calcula el número medio de normas que son mencionadas en las normas aprobadas por cada comunidad autónoma en un año determinado. Los resultados se incluyen en la segunda columna del gráfico 5 (*Net-Links*). En todas las CC. AA. el mayor número de enlaces (*links*) se observa en los años más recientes, apuntando a un aumento de la complejidad relacional con el paso del tiempo. Las nuevas normas incluyen una media de 11 enlaces, pero evidentemente hay diferencias entre CC. AA. Así, en el caso de Aragón encontramos 18 enlaces y en Navarra solamente 3. Es decir, desde una perspectiva relacional, las normas navarras son más «autocontenidas» y más sencillas de utilizar.

Como es natural, estos artículos (De Lucio y Mora-Sanguinetti, 2021; 2022) están conectados con el resto de la bibliografía. A modo de ejemplo, las perspectivas lingüística y relacional ya habían sido tratadas en el trabajo de Hurka y Haag (2019). Por otro lado, se relacionan también con otros trabajos, como el de Al-Ubaydli y McLaughlin (2017).

III. LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL «EXCESO» DE REGULACIÓN EN ESPAÑA

Como se comenzaba a argumentar en la introducción, en un sentido negativo (y, al menos, de forma teórica) la regulación mal diseñada podría ser más costosa de utilizar para los ciudadanos y para las empresas.

Existen algunos trabajos de investigación que han estudiado los impactos de la complejidad de la regulación en algunas variables económicas. En primer lugar, cabe mencionar las conclusiones de Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (2021) que encontraron que la complejidad de la regulación española, tomando la primera perspectiva vista arriba (es decir, el volumen de normativa), se relaciona negativamente con el volumen (el número) de empresas a nivel local. En concreto, un aumento en el 1 % del volumen de regulación se relacionaría con 0.05 % menos empresas de media. También hay impactos específicos por tipo de empresa: una mayor regulación se relacionaría negativamente con el número de sociedades de responsabilidad limitada (S. L.). Sin embargo, su impacto en los empresarios individuales es bastante ambiguo.

Esos hallazgos tienen una interesante relación con la argumentación sobre que el exceso de regulación podría «romper» el mercado español. Del artículo de Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (2021) se deduce que precisamente las empresas con un tamaño superior, como las SS. LL., y que por tanto cabe pensar que fácilmente podrían actuar en varias CC. AA. o varios mercados locales se ven potencialmente perjudicadas por la complejidad regulatoria. Sin embargo, hay poca evidencia sobre el efecto que pueda tener sobre las empresas más pequeñas (un pequeño emprendedor). Una forma de racionalizar todo ello es que la regulación, discontinuada de comunidad autónoma a comunidad autónoma o municipio a municipio, impide que las empresas encuentren beneficioso trabajar en varios pequeños mercados al mismo tiempo, perdiendo oportunidades y posibilidades de especialización. A modo de ejemplo, la normativa de gestión de residuos suele cambiar de municipio a municipio, con decenas de páginas de normativa a aprender en cada caso. Una compañía potencialmente grande que pudiera trabajar en varios mercados locales necesitaría, probablemente, asistencia legal, lo cual es un coste y un desincentivo a extenderse a otros municipios.

En un estudio diferente, De Lucio y Mora-Sanguinetti (2021; 2022) trabajaron con las tres perspectivas de complejidad (volumétrica, lingüística y relacional) al mismo tiempo y exploraron sus impactos en la productividad del trabajo, definido como valor añadido por hora de trabajo. Por componentes, el análisis concluye que la legibilidad (una menor complejidad lingüística) está relacionada positivamente con la productividad. Por otro lado, el número de «enlaces» contenidos en las normas (una mayor complejidad relacional) se correlaciona negativamente con la productividad. Estos hallazgos son coherentes con la bibliografía: véanse los trabajos de Coffey *et al.* (2020) o Djankov *et al.* (2006). Por otro lado, Di Vita (2018) ya había encontrado que, en el caso de Italia, un aumento en el número de normas se relacionaba con una menor productividad.

IV. LAS CONSECUENCIAS JUDICIALES DEL «EXCESO» DE REGULACIÓN EN ESPAÑA

La complejidad de la regulación también puede tener implicaciones para el resto del «marco institucional» de un país, como es el caso del sistema judicial (Mora-Sanguinetti, 2022). En su estudio sobre la justicia civil y sus implicaciones económicas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Palumbo *et al.*, 2013) encontró que una normativa de menor calidad se relacionaba con una mayor litigación en los países que la sufrían. Otro hallazgo de la organización internacional es que un incremento en litigación se relaciona con una menor eficacia judicial (mayor congestión judicial o duraciones superiores de los procedimientos).

Dadas estas interrelaciones, en los citados estudios de De Lucio y Mora-Sanguinetti (2021; 2022) también se abordó el análisis de los impactos de la complejidad regulatoria (en sus distintas vertientes) en el funcionamiento de la Justicia en España. En concreto, se tomó como variable la duración de los procedimientos civiles siguiendo la definición de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (2016). La información de base fue la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial. A nivel econométrico, el análisis tuvo en cuenta otros elementos como la productividad y el número de abogados (véanse los trabajos de Mora-Sanguinetti y Garoupa [2015] y Carmignani y Giacomelli [2010]). En resumen, la investigación apunta a que la complejidad relacional implica que el funcionamiento de los órganos judiciales se vea dificultado o sea más lento. Sin embargo, las otras dos perspectivas (la lingüística o el volumen de normas) no parece generar un efecto significativo. Podría suponerse, en estos últimos casos, que la preparación jurídica de los profesionales les hace superar airoosamente los problemas que podrían venir derivados de esas otras dos perspectivas.

Cabe destacar en este debate que el funcionamiento del sistema judicial también tiene importantes consecuencias para la economía (y la sociedad) en España. Un sistema judicial que funciona de forma ineficaz tiene implicaciones como la reducción de la proporción de vivienda alquilada (Mora-Sanguinetti, 2012), del crédito (Mora-San-

guinetti *et al.*, 2017) o de la inversión a nivel de empresa (Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2021).

V. LAS POLÍTICAS DE *BETTER REGULATION*

Ya sea por motivaciones económicas o por argumentaciones más centradas en la regulación en sí misma, desde la década de los años 90 pueden encontrarse ejemplos de Administraciones (también internacionales) que han perseguido el objetivo de lograr una «mejor regulación» (*better regulation*). Para este debate véase, entre otros, Radaelli (2007), Betancor (2009), Mora-Sanguinetti (2019) o De Lucio y Mora-Sanguinetti (2022).

Cabe mencionar el caso relativamente temprano de España, con su Ley del Gobierno de 1997⁵ o bien el Real Decreto 931/2017⁶ (véase Mora-Sanguinetti [2019] o De Lucio y Mora-Sanguinetti [2022]). Este real decreto especifica qué contenidos tiene que tener una memoria del análisis de impacto normativo⁷ obligando a reflexionar y justificar la «oportunidad» de la nueva norma que se pretende aprobar, su relación con el resto del «ecosistema» legal (qué normas deroga, cómo se relaciona con el resto del ordenamiento español y de la Unión Europea [UE]), la adecuación competencial, su impacto económico y presupuestario y una medición de las «cargas administrativas» que conlleva.

El análisis al que obliga esa memoria, tratando temas como la relación de la norma a aprobar con otras o la adecuación competencial, tiene que ver con el primer tipo de «complejidad» que se expuso arriba (la complejidad en cuanto a la cantidad de normas), en cuanto que esa fuente de posibles problemas tenía como origen la aprobación de normativa excesiva o bien se relacionaba con un sistema complejo de aprobación de normas (provenientes de distintas Administraciones).

En cualquier caso, De Lucio y Mora-Sanguinetti (2022) mencionaban que el proceso de redacción de normas puede todavía

⁵ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

⁶ Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

⁷ Esta norma deroga el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

necesitar de un mayor análisis académico sobre por qué (qué circunstancias) la regulación puede conllevar efectos negativos. Igualmente se necesitaría un mayor esfuerzo para objetivar y cuantificar la «complejidad» de la regulación. A un nivel práctico, con base en el análisis de las tres fuentes de complejidad mencionadas arriba, puede proponerse que los reguladores reduzcan en lo posible el número de «enlaces» (referencias normativas) contenidos en las nuevas normas. Este tipo de iniciativa podría verse facilitado por el desarrollo de guías de redacción o listas de control. También puede proponerse la incorporación a las memorias de impacto de «métricas estructurales», que informen de la largura del texto normativo a aprobar (número de palabras), así como una medida del peso de la nueva norma dentro del ordenamiento jurídico (o al menos por ámbito normativo) basándose en el número de normas afectadas (normas que deroga) (véase el artículo 1. b) del Real Decreto 931/2017).

Además de las mencionadas normas para el caso de España, es posible identificar iniciativas en el ámbito internacional. Por ejemplo, la iniciativa plainlanguage.gov de Estados Unidos, lanzada en 1994, las recomendaciones de la OCDE de 2012 (OECD, 2012) o los principios Good Law del Reino Unido, de 2013 (véase también Office of the Parliamentary Counsel [Cabinet Office] [2013]).

VI. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista del análisis económico, las Administraciones aprueban nuevas normas con el objetivo de ayudar a los ciudadanos y a las empresas a mitigar su incertidumbre y reducir sus costes de transacción. La normativa vendría a proporcionar información y guías de actuación ante determinados problemas.

Sin embargo, frente a ese punto de vista positivo, también puede ser argumentado que la aprobación de nueva regulación está sujeta en sí misma a muchos costes y posibles errores. De hecho, una normativa mal diseñada podría generar más costes de transacción para los ciudadanos y las empresas en vez de reducirlos.

Precisamente uno de los motivos por los que la regulación puede comenzar a generar impactos negativos es que sea demasiado «compleja». La «complejidad» hace referencia a un problema formal

(no material o de contenido de las normas) y tiene que ver con tres potenciales dificultades. La primera es que la normativa podría ser excesivamente cuantiosa o provenir de muchas Administraciones distintas, confundiendo al ciudadano. En segundo lugar, la normativa podría estar deficientemente redactada y ser difícil de leer (esta sería la perspectiva lingüística). En tercer lugar, las relaciones entre las normas (por ejemplo, el número de menciones a otras normas que encontramos en un texto normativo) puede tener faltas de diseño o ser demasiado abundante, dificultando el uso de la norma por el usuario final.

Este artículo proporciona cuantificaciones para las tres perspectivas y pone de manifiesto que entre 1979 y 2021 las Administraciones españolas aprobaron 411 804 normas. Solo en 2021 fueron aprobadas 12 704 normas nuevas. En cuanto a su composición, es posible señalar que en 1979 la Administración central del Estado aprobaba el 88.6% de todas las normas nuevas y la Administración regional aprobaba solamente el 11.3%. Con posterioridad, con el desarrollo del Estado autonómico, las proporciones cambiaron de forma relevante: en 2018, el 14.7% del nuevo volumen normativo provenía de la Administración central y el 71.8% de las CC. AA. En cuanto a la segunda perspectiva (la lingüística), el artículo pone de manifiesto que se observa un paulatino empeoramiento en la legibilidad de las normas para la mayoría de las CC. AA. Siguiendo el indicador de legibilidad «μ», todos los resultados de las normativas autonómicas se encuentran en el rango de 38 a 48, lo que corresponde con una legibilidad difícil. Finalmente, en cuanto a la tercera perspectiva, cabe señalar que en todas las CC. AA el mayor número de enlaces (*links*) se observa en los años más recientes, apuntando a un aumento de la complejidad relacional con el paso del tiempo. Las nuevas normas incluyen una media de 11 enlaces.

La complejidad de la regulación española tiene implicaciones negativas para la economía. En concreto, el volumen de normativa se relaciona negativamente con el volumen (el número) de empresas a nivel local: un aumento en el 1% del volumen de regulación se relacionaría con 0.05% menos empresas de media. Por otro lado, una menor legibilidad (una mayor complejidad lingüística) está relacionada negativamente con la productividad. También el número de

«enlaces» contenidos en las normas (una mayor complejidad relacional) se correlaciona negativamente con la productividad.

Además, el artículo pone de manifiesto que la complejidad relacional implica que el funcionamiento de los órganos judiciales sea más lento o se vea dificultado. Cabe destacar que el funcionamiento del sistema judicial también tiene importantes consecuencias para la economía (y la sociedad) en España. Concretamente, una Justicia que funciona de forma ineficaz tiene implicaciones como la reducción de la proporción de vivienda alquilada, del crédito o de la inversión a nivel de empresa.

Ya sea por motivos económicos o por análisis más centrados en la regulación en sí misma, ya desde la década de los años 90 pueden encontrarse Administraciones que han perseguido el objetivo de lograr una «mejor regulación» (*better regulation*). El artículo destaca el Real Decreto 931/2017, que especifica qué contenidos tiene que tener una memoria del análisis de impacto normativo. Este artículo recuerda, en cualquier caso, algunas áreas de mejora, como que el proceso de redacción de normas podría todavía necesitar de un mayor análisis académico sobre por qué la regulación puede conllevar efectos negativos. También demanda el desarrollo de guías de redacción o listas de control y propone la incorporación a esas memorias de impacto de distintas «métricas estructurales», como el peso medido que tiene la nueva norma a aprobar dentro del ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

- AL-UBAYDLI, O. y McLAUGHLIN, P. A. (2017). Regdata: A numerical database on industry-specific regulations for all United States industries and federal regulations, 1997-2012. *Regulation and Governance*, 11 (1), pp. 109-123.
- BARDHAN, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), pp. 185-205.
- BECKER, G. S. y MURPHY, K. M. (1992). The division of labor, coordination costs, and knowledge. *The Quarterly Journal of Economics*, 107 (4), pp. 1137-1160.
- BETANCOR, A. (2009). *Mejorar la regulación. Una guía de razones y de medios*. Marcial Pons. Colección Fundación Rafael del Pino.
- CARMIGNANI, A. y GIACOMELLI, S. (2010). Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts. *Tem di discussione*, 745. Banca d'Italia.
- COFFEY, B., McLAUGHLIN, P. A. y PERETTO, P. (2020). The cumulative cost of regulations. *Review of Economic Dynamics*, 38, pp. 1-21.
- DAWSON, J. W. y SEATER, J. J. (2013). Federal regulation and aggregate economic growth. *Journal of Economic Growth*, 18, pp. 137-177.
- DE LUCIO, J. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2021). New dimensions of regulatory complexity and their economic cost. An analysis using text mining. *Working Paper*, 2107. Banco de España.
- DE LUCIO, J. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2022). Drafting “better regulation”: the economic cost of regulatory complexity. *Journal of Policy Modeling*, 44 (1), pp. 163-183.
- DEJUÁN, D. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2021). Which legal procedure affects business investment most, and which companies are most sensitive? Evidence from microdata. *Economic Modelling*, 94, pp. 201-220.
- DI VITA, G. (2018). Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: The costs of regulatory complexity. *Papers in Regional Science*, 97 (4), pp. 1057-1081.
- DIANKOV, S., McLIESH, C. y RAMALHO, R. M. (2006). Regulation and growth. *Economics Letters*, 92(3), pp. 395-401.
- ECONLAW STRATEGIC CONSULTING (2009). *Evolución de la actividad regulatoria en España 1978-2008: Descentralización y comunidades autónomas*. Econlaw.
- FRIEDMAN, M. (11 de junio, 2004). Freedom's Friend. *Wall Street Journal*.
- HELPMAN, E. (ed.). (2008). *Institutions and economic performance*. Harvard University Press.

- HURKA, S. y HAAG, M. (2019). Policy complexity and legislative duration in the European Union. *European Union Politics*, 21 (1), pp. 87-108.
- KIRCHNER, S. (2012). Federal legislative activism in Australia: A new approach to testing Wagner's law. *Public Choice*, 153 (3-4), pp. 375-392.
- LAFFONT, J. J. y TIROLE, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. The MIT Press.
- MARCOS, F., SANTALÓ, J. y SÁNCHEZ-GRAELLS, A. (2010). Measuring regulatory intensity by the Spanish regions (1978-2009). *IE Business School Working Paper*, DE8132I.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. (2012). Is judicial inefficacy increasing the weight of the house property market in Spain? Evidence at the local level. *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association*, 3 (3), pp. 339-365.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. (2019). La «complejidad» de la regulación española ¿Cómo medirla? ¿Qué impacto económico tiene? *Revista ICE*, 907, pp. 147-162. [Sección Tribuna de Economía].
- MORA-SANGUINETTI, J. S. (2022). *La factura de la injusticia. Sistema judicial, economía y prosperidad en España*. Tecnos.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y GAROUPA, N. (2015). Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010. *International Review of Law and Economics*, 44, pp. 29-41.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y PÉREZ-VALLS, R. (2021). How does regulatory complexity affect business demography? Evidence from Spain. *European Journal of Law & Economics*, 51, pp. 203-242.
- MORA-SANGUINETTI, J. S., MARTÍNEZ-MATUTE, M. y GARCÍA-POSADA, M. (2017). Credit, crisis and contract enforcement: evidence from the Spanish loan market. *European Journal of Law & Economics*, 44 (2), pp. 361-383.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y SALVADOR-MORA, S. (2016). El impacto económico de la actividad normativa. Los riesgos de la «gran convergencia». *Revista de Economía Industrial*, 398, pp. 117-128.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y SOLER, I. (2022). La regulación sectorial en España. Resultados cuantitativos. *Documento de Trabajo*, 2202. Banco de España.
- MUÑOZ, M. y MUÑOZ, J. (2006). *Legibilidad Mu*. Viña del Mar.
- NORTH, D. C. (1981). Institutions, transaction costs and economic growth. *Economic Enquiry*, 25 (3), pp. 419-428.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. (1999). Understanding the process of economic change. *Occasional Paper*, 106. IEA (Institute of Economic Affairs).

- OECD (2012). *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. OECD.
- OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL (CABINET OFFICE) (2013). *When laws become too complex. A review into the causes of complex legislation*. Cabinet Office.
- PALUMBO, G., GIUPPONI, G., NUNZIATA, L. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013). The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1060.
- RADAELLI, C. M. (2007). Whither better regulation for the Lisbon agenda? *Journal of European Public Policy*, 14 (2), pp. 190-207.