

# ma ca

del tipo de inter

## El país de las **11.000** leyes anuales

Sevilla prohíbe jugar al dominó en las terrazas y Zamora, cantar en la calle. En Tenerife te multan por hacer castillos de arena y en Madrid debías pasar hasta hace poco un

examen pa-  
ra tocar el  
acordeón en  
un espacio público.

La obsesión por regular se nos ha ido de las manos y eso tiene consecuencias. ▶

ae POR MIGUEL ORS VILLAREJO ILUSTRACIÓN AKIRANT



► “La regulación es necesaria para corregir los fallos del mercado”, dice Alicia Coronil, economista jefe de Singular Bank. Por ejemplo, cuando una de las partes de una transacción posee más información (el mecánico, el fontanero, el banquero), pueden darse abusos. La industria papelera

didada decae y llega un momento en el que solo contribuyen a engordar un corpus inmanejable.

Y ese momento parece que se alcanzó en España hace tiempo.

“Sufrimos una hiperinflación normativa”, denuncia Elisa de la Nuez, socia del despacho GClegal y secre-

por debajo de las 3.000 anuales hasta 1979, se multiplicó a partir de ese instante hasta rebasar las 11.700 en 2018, casi cuatro veces más. Y de ellas, entre el 60% y el 80% eran de origen autonómico.

“Nos hemos dado 17 parlamentos”, argumenta De la Nuez, “y los parlamentos producen leyes”.

“Todos los modelos descentralizados abrigan la semilla de la regulación excesiva”, coincide Marcos. “Cuando creas una institución, se justifica persistiendo en su actividad, aunque en ocasiones la mejor actividad sea ninguna”.

“Alemania también tiene una estructura federal”, objeta Coronil, “y sin embargo ha sabido controlarse”.

“El proceso se ha agravado aquí”, repone Marcos, “por los nacionalismos de vascos y catalanes y el seguidismo de los demás. Por un lado, tienes a las comunidades históricas en una

búsqueda permanente de hechos diferenciales y, por otro, si ellas se dotan de una televisión o un defensor del pueblo, ¿por qué iban a ser menos Castilla y León o Navarra?”

“También se legisla mucho para la foto”, apunta De la Nuez. “Sacas una norma para decir aquí estoy yo. Es más barato que levantar un puente o una autovía”. Y plantea que el remedio sería “un poco de sosiego y de sentido común, pero los tiempos que corren se caracterizan por lo contrario, por el abuso del decreto ley, cuya tramitación es rapidísima y no da lugar a ninguna reflexión”.

**EL TAMAÑO IMPORTA.** Los economistas Rose y Milton Friedman dedicaron en 1980 uno de los episodios de su serie *Libertad de elegir* a la sobrerregulación. Después de recordar que Thomas Jefferson, el tercer presidente de Estados Uni-

dos, definió el Gobierno sabio como aquel que “impide que los hombres se perjudiquen unos a otros y les deja, por lo demás, ejercer su oficio y gozar del fruto de sus esfuerzos”, Friedman exponía que esta filosofía dominó la política del país hasta que Franklin Roosevelt y el New Deal aceleraron el ritmo de intervención. Pese a todo, en 1936 el Registro Federal apenas necesitaba tres tomos de 2.600 páginas y un palmo de estantería para recopilar todas las disposiciones emitidas ese año. En 1956 ya hicieron falta 12 volúmenes y, una década después, 13. Entonces se produjo “una auténtica explosión”. Varios escándalos, reales (las malformaciones causadas por la talidomida) y ficticios (la inseguridad del Chevrolet Corvair), impulsaron la creación de 31 organismos destinados a proteger al ciudadano no ya de las empresas, sino de



## El país de las 11.000 leyes anuales

La aprobación de leyes, que se había mantenido por debajo de las 3.000 anuales hasta 1979, se multiplicó a partir de ese momento hasta rebasar las 11.700 en 2018, casi cuatro veces más. Y de ellas, entre el 60% y el 80% son autonómicas.

tampoco solía internalizar el coste de la emisión de gases o del vertido de residuos. Y las grandes multinacionales se valían de su fuerte financiero para vender a pérdida y deshacerse de posibles rivales. Por todo ello, se promulgan disposiciones para la protección del consumidor, la preservación del medio ambiente y la defensa de la competencia.

Esta función está, sin embargo, sujeta a rendimientos decrecientes. A medida que las grandes cuestiones se agotan y la actividad ordenadora se centra en parcelas más particulares, la utilidad de las nuevas me-

taria general de la Fundación Hay Derecho.

Los primeros en cuantificar este fenómeno en España fueron los profesores de IE Business School Francisco Marcos y Juan Santaló en 2010. “El parámetro que empleamos fueron las páginas de los boletines oficiales”, cuenta Marcos. “Vimos que se habían multiplicado por 10 desde la aprobación de la Constitución”.

Posteriormente, el investigador del Banco de España Juan S. Mora-Sanguinetti recurriría a una métrica diferente, pero su diagnóstico es idéntico. La aprobación de leyes, que se mantuvo



### NORMAS APROBADAS EN ESPAÑA POR NIVEL DE ADMINISTRACIÓN

En número, período 1964-2018.

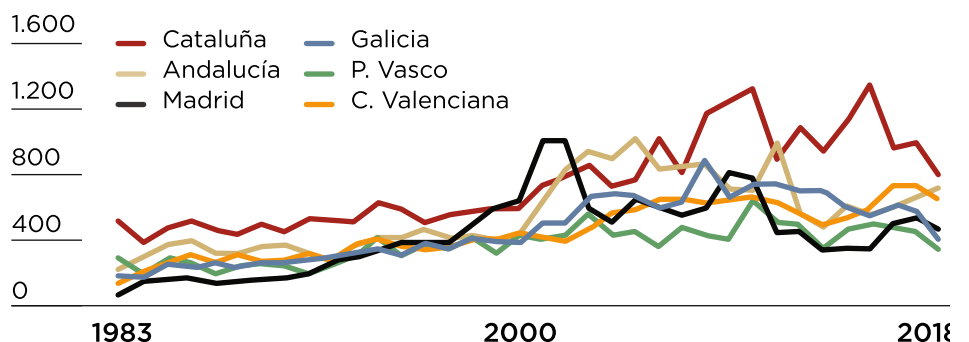
— Total  
— Autonómica  
— Estatal  
— Local (Provincial+Municipal)



Fuente: Juan S. Mora-Sanguinetti.

### NORMAS APROBADAS POR CCAA

En número, período 1983-2018.



Fuente: Juan S. Mora-Sanguinetti.

sí mismos. De las 2.600 páginas y un palmo de estantería de 1936 se pasó a 36.487 páginas y tres metros en 1978.

Los Friedman sostenían que este aumento no había coincidido por casualidad con una caída de la productividad. Las exigencias de la Administración para operar en muchas industrias se habían convertido en barreras que dificultaban la entrada de rivales y esta reducción artificial de la competencia había relajado a las firmas instaladas, que ya no se molestaban tanto por progresar.

Esta era también la hipótesis inicial que Marcos y Santaló barajaban cuando en 2010 decidieron cruzar el número de páginas de los boletines oficiales españoles con otras variables macroeconómicas. Sin embargo, salvo alguna excepción, no pudieron certificar que el exceso de legislación ralentizara la formación de nuevas compañías.

Lo que sí descubrieron fue una relación negativa entre la intensidad regulatoria y la proporción de sociedades de más de 200 empleados, que son las que más I+D hacen y las más productivas. Las empresas grandes convivían mal con el celo legislador de las autonomías.

Mora-Sanguinetti y Ricardo Pérez-Valls obtienen conclusiones similares a las de Marcos y Santaló en el artículo “¿Cómo afecta la

complejidad de la regulación a la demografía empresarial?” (Banco de España, 2020). El exceso de disposiciones disuade a los agentes capaces de trabajar en varias regiones y fomenta la proliferación de pequeños emprendedores familiarizados con las peculiaridades locales. “Como ejemplo concreto”, escriben, “la normativa de gestión de residuos suele variar de un municipio a otro. Una compañía de gran tamaño [...] se vería obligada a conocer la especificidad [...] de cada ayuntamiento (decenas de páginas [...] en cada caso)”. Por el contrario, el autónomo que se sabe al dedillo su pueblo halla “un nicho en el que podría subsistir sin dificultad”. El exceso de regulación, sentencian, atomiza el tejido productivo.

“El 99,3% de nuestras empresas son pequeñas o micro”, corrobora Coronil, y eso tiene consecuencias, porque cuanto menor es tu tamaño, más te cuesta financiarte, menos innovas y peor aprovechas los recursos. El Círculo de Empresarios calcula que, si España

El exceso regulatorio favorece la proliferación de pequeños emprendedores y ahuyenta a las grandes compañías

El 99,3% de nuestras empresas son pequeñas. Si tuviéramos el mix de Alemania, seríamos un 13% más productivos

consiguiera la misma composición corporativa que Alemania, donde hay una presencia abrumadora de firmas de entre 100 y 200 empleados, “nuestra productividad agregada sería un 13% superior”.

**MÁS SÍLABAS.** Para el celo legislador de las autoridades locales no hay asunto menor. En Sevilla no se puede jugar al dominó o los dados en las terrazas ni transportar barriles de cerveza rodándolos. En Zamora está prohibido cantar en la calle. En las playas de Arona y Arisco de Tenerife te multan como te cojan haciendo un castillo de arena. Madrid obligaba hasta hace poco a pasar un examen para tocar el acordeón en un espacio público. Y en Villanueva de la Torre (Guadalajara) los perros tienen que ladrar de 8.00 a 15.00 y de 17.00 a 22.00.

Manejarse en medio de esta maraña no es sencillo.

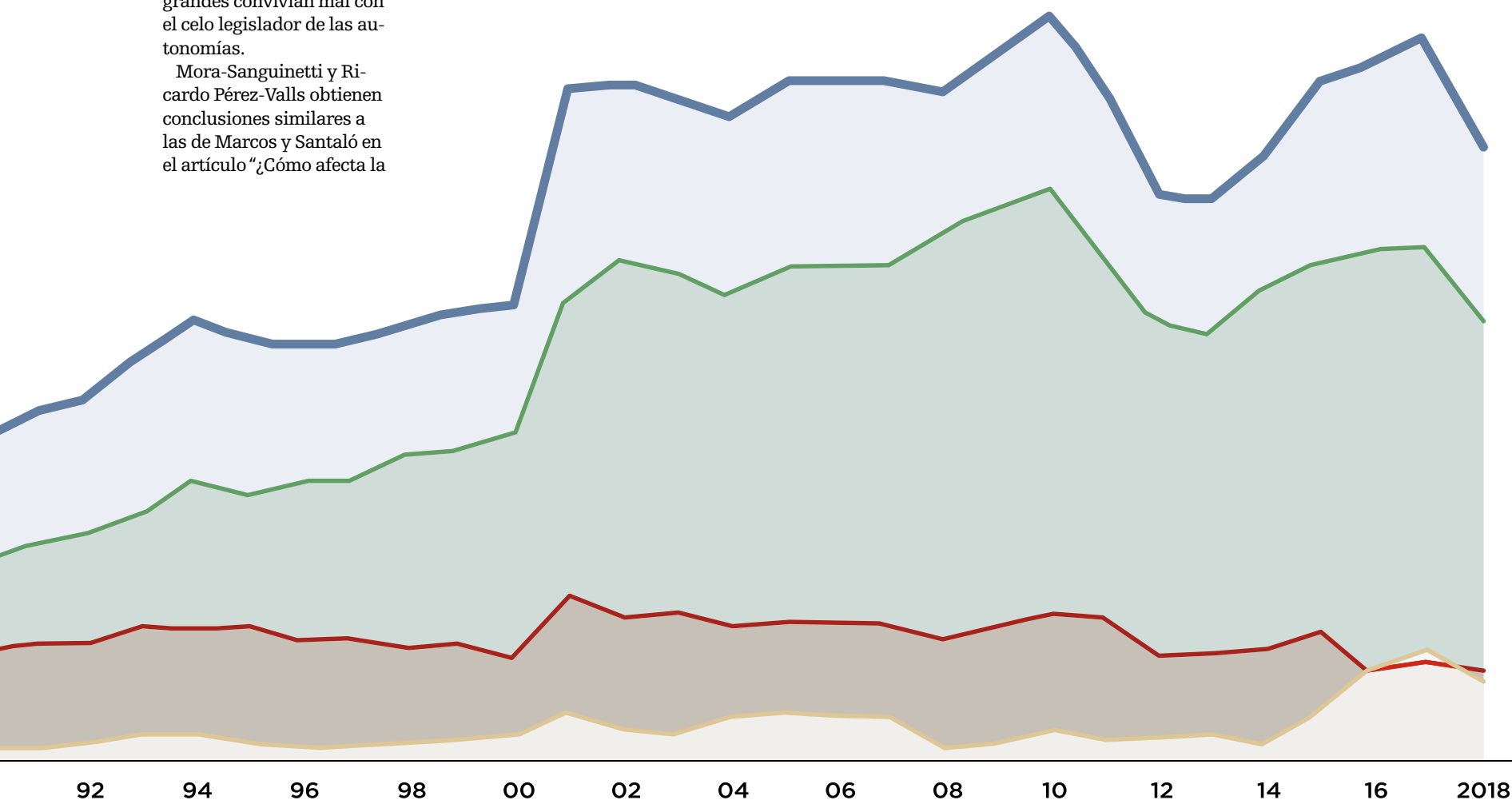
“A las grandes superficies”, se queja Coronil, “se les exige un tamaño diferente de plaza de aparcamiento en cada sitio. También varían las dimensiones

de las puertas, las medidas de prevención de incendios, la fiscalidad verde...”

El preámbulo de la ley de unidad de mercado que el Parlamento aprobó en 2013 explicita su intención de remover “los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación”, pero “ha generado su propia industria del papeleo”, dice Marcos. “Hay un Consejo para la Unidad de Mercado a cuya secretaría pueden dirigirse reclamaciones y en la web se ve cómo cada una de ellas da lugar a toneladas de informes, con lo que la exorbitancia regulatoria se amplifica... Imagino que habrá profesionales muy contentos con todo esto”.

“No olvidemos”, observa De la Nuez, “que en el Congreso la mayoría de los diputados son diplomados o licenciados en derecho [150 de los 350]” y, cuando tienes un martillo, todo te parece que tiene forma de clavo.

“Al menor problema, se promulga una norma, y a menudo de baja calidad. Muchas son meras declaraciones, no delimitan derechos y obligacio-



nes. Se usan como programas, son paja legislativa". De la Nuez basa probablemente su acusación en evidencia anecdótica, pero la empírica la respalda. Gracias a la informática disponemos de herramientas de métrica lingüística para revisar los textos jurídicos, y un examen de los españoles revela un aumento inquietante en la longitud de las frases, en el número medio de sílabas por palabra y en las perífrasis ambiguas. Mora-Sanguinetti señala en *Tribuna de Economía* que, tras la última reforma del Código Penal, el artículo 62 dictamina imponer a los autores de tentativa de delito "la pena que se estime adecuada" y el 97, "sustituir una medida de seguridad por otra que se estime adecuada".

El propio Mora-Sanguinetti suscribe con Juan de Lucio otro trabajo más reciente ("Nuevas dimensiones de la complejidad regulatoria y su coste económico") en el que evalúan la producción legislativa de las autonomías a la luz de

¿Cómo impacta todo esto en la economía? La interdependencia alta ralentiza la acción de los tribunales, lo que influye en la dimensión de las compañías, porque las grandes rehúyen los países con sistemas judiciales poco ágiles. Los estudios realizados en Italia concluyen que acortar a la mitad los procesos civiles incrementaría el tamaño medio de las empresas entre el 8% y el 12%.

En cuanto a la legibilidad, correlaciona negativamente con la productividad, lo que revalidaría la idea de que los marcos regulatorios complejos ahuyentan a las grandes firmas y dejan el terreno en poder de otras no tan diestras.

**HIGIENE.** Habría que desbrozar toda esa paja acumulada a la que alude De la Nuez, pero no es fácil. Ya hemos visto lo que ha sucedido con la ley de mercado único. La propia De la Nuez admite que en principio es obligatorio "elaborar una memoria de impacto normativo cada vez que se legisla, pero en general se

Sin un regulador, ¿cómo juzgaremos la categoría de lo que se nos ofrece? De ningún modo. Pocos son expertos en los electrodomésticos que compra. Nos fiamos del distribuidor, que ya se cuida de que el proveedor no le dé gato por liebre.

dos criterios. El primero es la interdependencia. Esta es baja cuando una disposición se comprende por sí sola, sin necesidad de recurrir a otras, y es alta cuando está llena de referencias y citas a otras fuentes, sin cuya consulta es ininteligible. Según Mora-Sanguinetti y Lucio, Valencia y Aragón son las regiones que presentan las estructuras "más intrincadas".

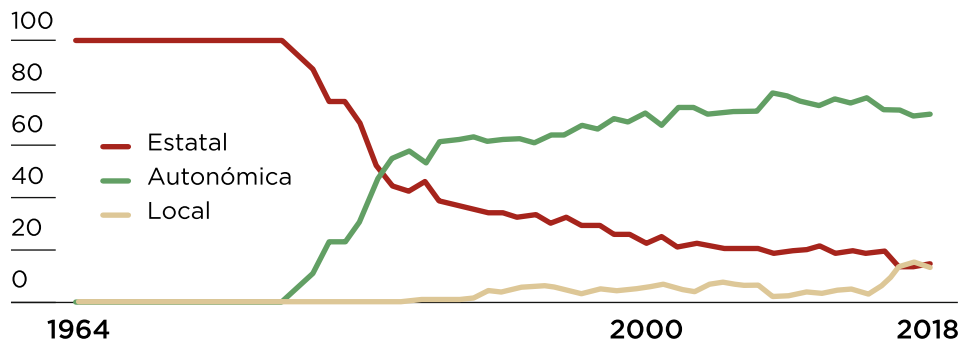
El segundo criterio es la legibilidad. Valora si la redacción es confusa y todas las regiones arrojan un valor de 41 ó 42, lo que se corresponde con una dificultad alta.

queda en nada, no se hace".

Coronil aboga por derogar al menos lo que se sabe que está obsoleto. "Las sociedades que superan los 50 empleados o los seis millones de facturación", explica, "deben asumir nuevas obligaciones fiscales, laborales y administrativas. Pasan a considerarse grandes contribuyentes, con lo que soportan un tipo superior en los pagos fraccionados de sociedades y deben liquidar el IVA cada mes, en vez de cada trimestre. También tienen que constituir un comité de empresa y someterse a auditorías".

## NORMAS APROBADAS POR NIVEL DE ADMINISTRACIÓN

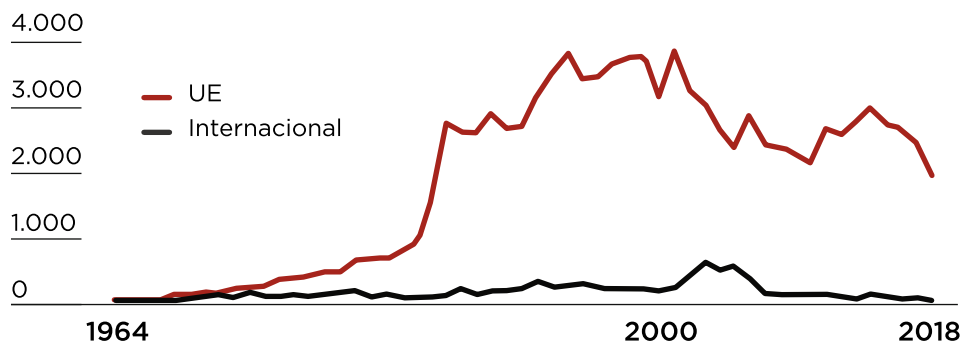
En porcentaje, período 1964-2018.



Fuente: Tribuna de Economía.

## NORMAS APROBADAS DE CARÁCTER INTERNACIONAL

En número, período 1983-2018.



Fuente: Juan S. Mora-Sanguinetti.

Todo eso son más gastos que disuaden a muchos de dar el salto a ese tamaño mediano que es una de las claves de la eficacia alemana. Coronil no dice que haya que abolir esas fronteras, "pero no se han tocado desde los años 80 y habría que actualizarlas y retrasarlas hasta los 100 trabajadores y los 20 millones de euros, como han hecho en Suecia".

Otra medida de higiene sería considerar posibles alternativas antes de meterse a redactar una orden o un decreto. "No siempre la solución es una ley", dice De la Nuez. "Hay más opciones".

El informe *Routes to Better Regulation*, encargado en 2005 por el Gobierno británico, enumeraba unas cuantas: las campañas informativas, los incentivos fiscales, el acuerdo entre las partes... El primero que mencionaba era, de todos modos, uno que les habría encantado a los Friedman: no hacer nada.

**EL MAYOR PELIGRO.** "Nadie puede estar en desacuerdo con los objetivos de la legislación", afirman los Friedman en la versión escrita de *Libertad de elegir* (Grijalbo, 1980). Lograr que los bienes y servicios sean más fiables no es malo. Por ejemplo, una bicicleta o un patinete eléctrico. Se puede

reducir la siniestralidad limitando su peso o su velocidad, pero ¿hasta cuántos kilos o kilómetros por hora? ¿Y es un burócrata el más cualificado para decirlo?

La primera pregunta carece de respuesta objetiva. La segunda, por el contrario, sí la tiene, y es negativa. Quienes poseen más conocimientos son los fabricantes y, en la práctica, es a ellos a quienes recurre la Administración para orientarse, con lo que es el propio regulador el que al final promueve unas especificaciones técnicas que quizás contribuyan a prevenir algún accidente, pero que responden a menudo a intereses particulares, levantan barreras artificiales que entorpecen el aprovechamiento de las economías de escala y desincentivan el desembarco de competidores de otras naciones, regiones o municipios. El resultado es una atomización del mercado en taifas locales, atendidas por operadores modestos e ineficientes, que cobran más y dan peor calidad.

"La perfección", filosofan los Friedman, "no es cosa de este mundo. Siempre habrá artículos defectuosos, charlatanes y timadores", pero el consumidor no necesita la mayoría de las veces el amparo del Estado. ¿No nos inundaría sin él la

industria con mercancías adulteradas y chapuceras? Es improbable: no es la mejor estrategia para fidelizar clientes. ¿Y cómo juzgaríamos la categoría de lo que se nos ofrece? De ningún modo. Ninguno de nosotros somos expertos en los electrodomésticos, los alimentos o la ropa que compramos. Nos fiamos de distribuidores como MediaMarkt, Mercadona o El Corte Inglés, que ya se cuidan de que sus proveedores no les den gato por liebre porque en ello les va su reputación. ¿Y no somos blanda cera en manos de los anunciantes? Eso querrian ellos, pero la historia de la publicidad está llena de lanzamientos millonarios y fallidos. Algún anunciante intenta engañarnos de cuando en cuando, pero sus rivales son los primeros en denunciarlo. Esto sería inviable si la única fuente de información autorizada fuese el Gobierno, cuya necesidad de revalidar periódicamente su mandato no lo sitúa en la disposición ideal para ser sincero e imparcial.

"El mayor peligro para el consumidor", alegan los Friedman, "es el monopolio, ya sea público o privado. Y su antídoto más eficaz es la competencia en el ámbito nacional y la libertad de comercio en el internacional".



El país de las 11.000 leyes anuales