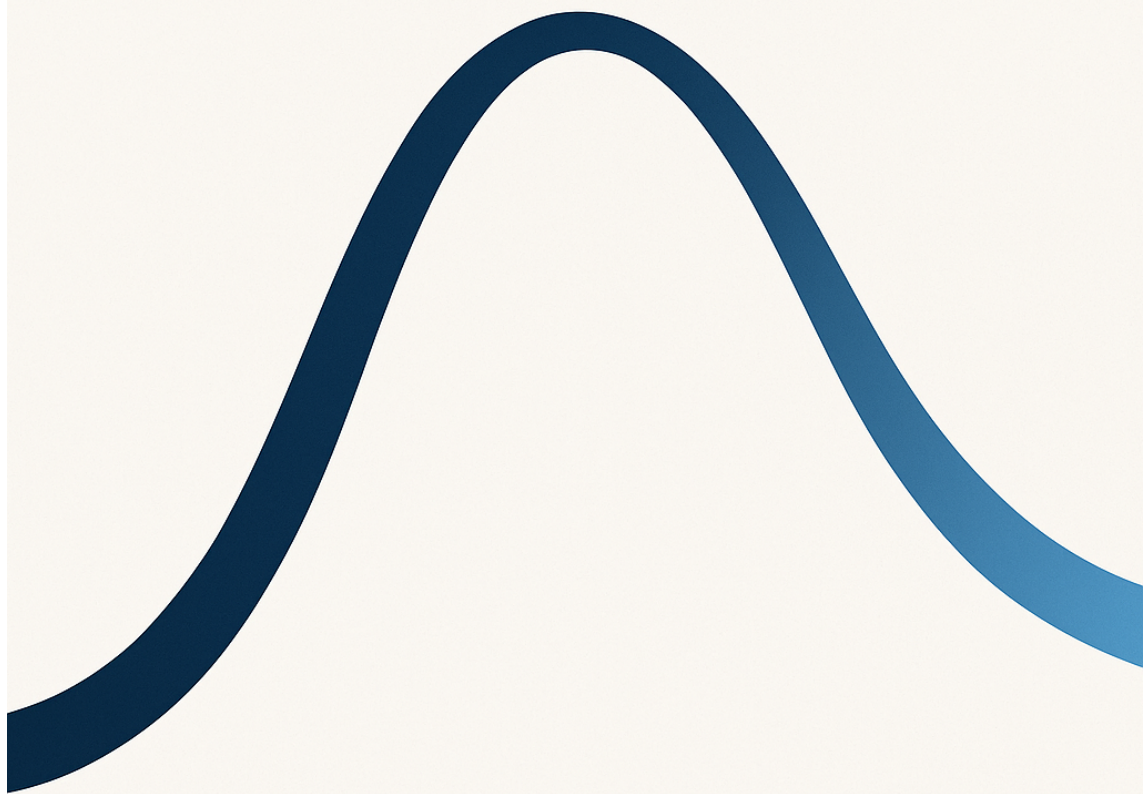


La Curva de Laffer Regulatoria



**FORO REGULACIÓN
INTELIGENTE**

1. Introducción.

Desde la antigua Roma, la regulación siempre ha sido vista con cierto recelo. Tácito, citado por Di Vita (2018), escribiría entonces que “hay demasiadas leyes cuando el Estado es corrupto”. Lo que buscaba con semejante pronunciamiento era poner de manifiesto la relación entre una excesiva complejidad regulatoria y un empobrecimiento de la calidad institucional.

Con el paso del tiempo, la teoría económica ha puesto de manifiesto que el diseño de los distintos elementos y pilares de la democracia, entre los que no se puede ignorar la importancia de las normas de un país, juega un papel elemental a la hora de potenciar el desempeño económico.

Esta noción ha sido cultivada con especial ahínco por una escuela de la literatura económica comúnmente conocida como *nuevo institucionalismo*. Dicha línea de pensamiento asume que la calidad institucional tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico.

Por lo general, hay consenso a la hora de validar dicha conclusión y muchas otras vertientes de la ciencia económica respaldan, en mayor o menor medida, la importancia de esta variable. El problema reside en la medición de los indicadores referidos a las instituciones y la calidad regulatoria, tanto a nivel internacional como en clave nacional o incluso regional, puesto que se trata de mediciones que no se pueden observar directamente.

Así, de cara al presente trabajo, y tal y como se detallará en los próximos apartados, se emplean diferentes índices que permiten aproximar y cuantificar la complejidad regulatoria. El objetivo último no es otro que el de medir cómo ésta afecta al desempeño económico de España, tanto a nivel nacional, en comparación con otros países europeos, como en el plano regional, dada la heterogeneidad observada en las comunidades autónomas¹.

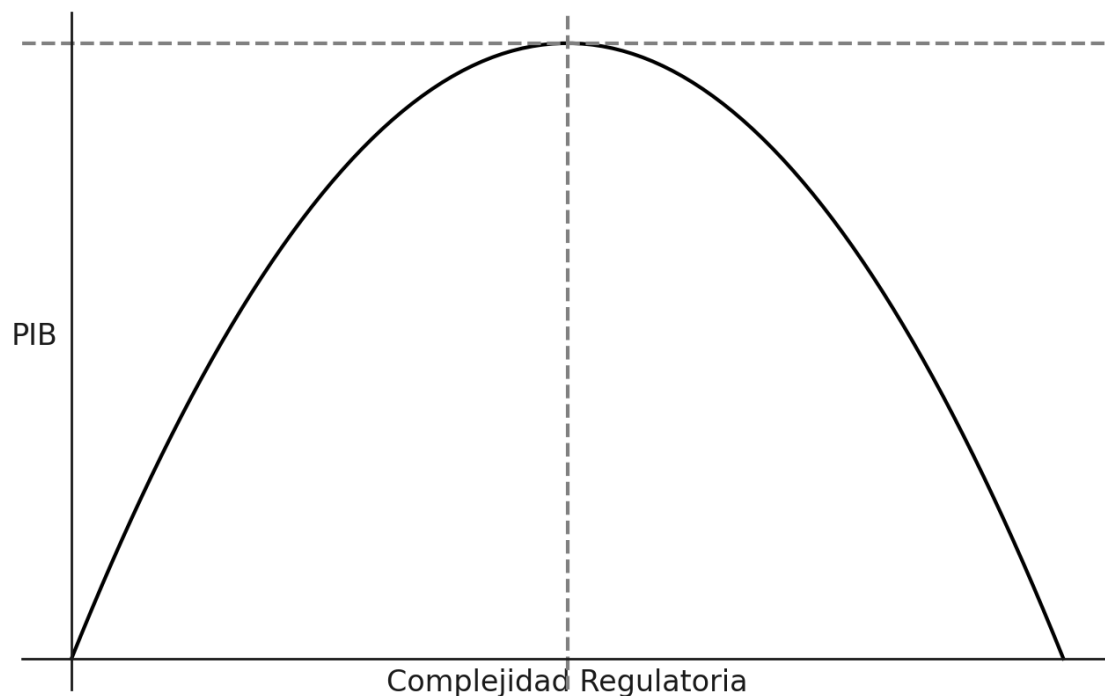
La tesis subyacente parte de que la complejidad regulatoria afecta el desempeño económico de manera no lineal, siguiendo un patrón similar a la *Curva de Laffer* en el plano tributario. Inicialmente, el desarrollo de regulación aporta claridad y reduce la incertidumbre jurídica, de modo que favorece la actividad económica. Se trata, al fin y al cabo, de sentar las “reglas del juego”.

No obstante, cuando se rebasa cierto umbral de carga regulatoria, la proliferación normativa y la falta de coordinación introducen costes adicionales que dificultan la operatividad de las empresas. Di Vita (2018) señala en sus investigaciones que la superposición de regulaciones en distintos niveles de gobierno, como es el caso de las regiones italianas, crea externalidades negativas que frenan el crecimiento del PIB, especialmente en aquellos escenarios en que los inversores, las empresas y los trabajadores enfrentan dificultades para interpretar y aplicar normativas complejas e incluso contradictorias.

¹ No en vano, España es uno de los países más descentralizados del mundo, por lo que existe una notable heterogeneidad en el nivel de complejidad regulatoria, tal y como explican Mora-Sanguinetti y Spruk (2023).

Gráficamente, la relación entre complejidad regulatoria y PIB describiría una curva con un punto óptimo de acervo normativo, a partir del cual un exceso de disposiciones se convierte ya en un obstáculo para el crecimiento económico. Como ya se apuntó, tal fenómeno se asemeja a la Curva de Laffer, donde un incremento inicial de los impuestos eleva la recaudación hasta que los efectos desincentivadores terminan reduciéndola (Calvo y Sánchez de la Cruz, 2024). De manera análoga, un marco regulatorio equilibrado resulta clave para la seguridad jurídica y la eficiencia del mercado, mientras que una sobrecarga normativa genera barreras que limitan la inversión y la competitividad. Lo vemos en la ilustración 1.

Ilustración 1. Relación entre el PIB y la complejidad regulatoria.



De manera más detallada, la intervención del gobierno a través de la regulación puede generar efectos adversos sobre la actividad económica al introducir ineficiencias en la asignación de recursos y desincentivar la inversión y la innovación. Según la teoría del fallo gubernamental, cuando el Estado interviene en mercados competitivos con regulaciones excesivas o mal diseñadas, puede distorsionar los incentivos de empresas y consumidores, reduciendo la eficiencia del mercado. Por ejemplo, una regulación excesiva en el sector empresarial puede aumentar los costes de cumplimiento y reducir la flexibilidad operativa de las empresas, lo que limita su capacidad para adaptarse a cambios en la demanda o en la tecnología. (Di Vita, 2015)

Además, la intervención del gobierno a menudo se ve afectada por problemas de información imperfecta y dinámicas propias de la burocracia, lo que puede dar lugar a decisiones subóptimas. La imposibilidad de prever todas las consecuencias de una política regulatoria, así como la influencia de grupos de interés en el proceso legislativo, puede dar lugar a normativas que benefician a ciertos sectores en detrimento de la eficiencia económica general.

Asimismo, en algunos casos, las regulaciones pueden fomentar la captura del regulador, que es el proceso mediante el cual grandes empresas establecidas en el mercado influyen en la legislación para imponer barreras a la entrada de nuevos competidores, reduciendo la competencia y afectando negativamente al bienestar del consumidor y al dinamismo del sector en el que operan.

Finalmente, la incertidumbre regulatoria derivada de cambios frecuentes en la normativa puede generar un entorno de inseguridad jurídica que termina por desincentivar la inversión. Si los agentes económicos no pueden prever con certeza el marco regulatorio en el que operarán en el futuro, es menos probable que realicen inversiones a largo plazo, lo que frena el crecimiento económico. En marcado contraste, contar con marcos regulatorios más estables y basados en principios de eficiencia y proporcionalidad pueden fomentar una mayor actividad empresarial e innovación sin comprometer los objetivos de protección del consumidor o del medio ambiente.

El propósito de este estudio, por tanto, es el de cuantificar el impacto económico de la carga normativa en España y vincular tal hallazgo con la Curva de Laffer, solamente que ahora en el plano regulatorio. Este análisis es del todo pertinente, teniendo en cuenta que La Comisión Europea ha recomendado a España reducir su exceso de legislación y mejorar el clima empresarial para fortalecer su competitividad y crecimiento económico². Entre las principales sugerencias de Bruselas se encuentra la simplificación de la regulación en función del tamaño de las empresas en ámbitos como el laboral, la auditoría y la fiscalidad, con el objetivo de optimizar la asignación de capital y mano de obra, fomentar la inversión y mejorar la productividad. Asimismo, la Comisión destaca la necesidad de abordar deficiencias en la eficiencia judicial, dado que los largos plazos de resolución de asuntos civiles y mercantiles, así como la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial, generan cuellos de botella que afectan al dinamismo económico. Por otro lado, Bruselas también señala la importancia de reforzar el apoyo a la innovación mediante un incremento de la inversión en I+D y una mayor conexión entre el sector privado y el ecosistema científico, ya que España presenta un gasto en I+D inferior al promedio de la UE, principalmente por la baja inversión del sector privado. La Comisión subraya que estas reformas son esenciales para consolidar el crecimiento a largo plazo y garantizar un entorno empresarial más eficiente y atractivo.

² Las recomendaciones completas formuladas por las instituciones comunitarias se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/doue/2024/6816/Z00001-00008.pdf>

2. Regulación, en términos comparados.

A pesar de la relevancia del tema que nos ocupa, la literatura académica sobre la medición del efecto de la complejidad normativa en el crecimiento económico y la renta per cápita de los países es, aún, limitada. Tal escasez de estudios puede atribuirse, en parte, a las dificultades inherentes a la creación de un índice robusto y fiable que capture adecuadamente la influencia de las regulaciones sobre la actividad económica. Además, desarrollar un índice que no sólo refleje con precisión estas dinámicas, sino que además sea comparable entre distintos países, supone un desafío metodológico considerable. La intención de este trabajo es precisamente abordar esta carencia, proporcionando una herramienta analítica que permita evaluar el impacto de la complejidad normativa de manera sistemática y homogénea a nivel internacional, facilitando así una mejor comprensión de cómo las regulaciones pueden influir en el desarrollo económico y en el bienestar de la población.

Di Vita (2023) ha construido el primer indicador internacional de complejidad legislativa, el cual se divide en tres categorías: proceso de creación de leyes, demanda de leyes y factores institucionales. Las variables incluidas son: los años transcurridos desde la introducción del sufragio masculino y, por lo tanto, de la democracia liberal; el tipo de cámaras parlamentarias existentes; el gasto público; la fragmentación etnolingüística; el tipo de familia legal a la que pertenece el país; y el índice de democracia elaborado por *The Economist*. La ventaja de este indicador es que se basa en datos reales, en vez de en percepciones subjetivas captadas a través de encuestas, como hacen otros estudios que aluden a esta temática.

El autor despliegue técnicas econométricas aplicadas a datos de sección transversal para 67 países que cubren el periodo 1995-2015. A partir de esta investigación, refleja el impacto de la complejidad normativa en la renta per cápita, incluyendo a España en la muestra. Sus resultados, al centrarse exclusivamente en economías desarrolladas, confirman que la complejidad legislativa es un factor significativo para explicar las diferencias en la renta por habitante.

En particular, Di Vita halla que un incremento de un punto en su indicador de complejidad regulatoria (donde obtener valores más altos implica que hay una *menor* complejidad) se asocia con un aumento de la renta per cápita de entre 204 y 260 dólares. En contraste, en los países en vías de desarrollo, este efecto no resulta estadísticamente significativo, siendo más determinantes otras variables, como el nivel de renta inicial o la percepción de la corrupción.

Estos hallazgos respaldan la hipótesis formulada en la sección 1 de este informe, según la cual la complejidad regulatoria puede no tener efectos negativos e incluso generar ciertos beneficios en determinados contextos. Sin embargo, cuando la carga regulatoria es excesiva, como ocurre en muchos países desarrollados, su impacto puede volverse perjudicial, afectando negativamente la actividad económica y la facilidad para hacer negocios.

Otra forma de medir la complejidad normativa es utilizar un indicador que sirva de aproximación a su cuantificación de manera indirecta, mediante alguna medición de la calidad institucional y normativa. Un candidato evidente al que se puede acudir para

abordar dicha cuestión con tal enfoque es el Índice de Libertad Económica que elabora el Instituto Fraser. Este trabajo es una herramienta que evalúa el grado en que las políticas e instituciones de los países apoyan o restringen la libertad económica, que se define como la capacidad de los individuos para tomar decisiones económicas con una interferencia gubernamental reducida, lo que incluye la libertad de elección personal, el intercambio voluntario, la competencia y la protección de la propiedad privada.

El índice se subdivide en cinco áreas:

1. Tamaño del gobierno: evalúa el gasto gubernamental, la carga impositiva y el grado de participación del Estado en la economía.
2. Sistema legal y derechos de propiedad: analiza la protección de los derechos de propiedad y la imparcialidad del sistema judicial.
3. Estabilidad monetaria: considera la inflación y la estabilidad de la moneda, fundamentales para la certidumbre en las transacciones económicas.
4. Libertad para el comercio internacional: mide las barreras al intercambio comercial y la facilidad para comerciar con otras naciones.
5. Regulación: examina la regulación en los mercados crediticio, laboral y empresarial, evaluando su impacto en la libertad económica.

Cada una de estas categorías se califica en una escala del 1 al 10, donde un valor más alto indica un mayor nivel de libertad económica.

En definitiva, el índice de libertad económica, en general, y la categoría de regulación, en particular, son eficaces para evaluar la complejidad regulatoria y facilitar comparaciones internacionales. El motivo es que se obtiene una visión integral de las restricciones y obstáculos que las regulaciones imponen en la actividad económica. Además, al utilizar indicadores estandarizados y datos comparables entre países, este índice permite analizar de manera objetiva cómo la complejidad normativa influye en el desarrollo económico.

Por lo tanto, para medir la complejidad regulatoria, este trabajo emplea tanto el indicador construido por Di Vita (2023) como el Índice de Libertad Económica y su categoría dedicada a la regulación. Se emplea, además, la metodología de Di Vita, para facilitar la comparativa de los resultados.

La medición de la complejidad regulatoria

A continuación, se presenta, de manera descriptiva, la situación de España en los indicadores indicados en el apartado anterior. En primer lugar, se muestra el Índice de Complejidad Regulatoria de Di Vita (2023) elaborado con datos de 2015. Además, se actualiza esta medición hasta el año 2022. En la siguiente tabla se presentan los resultados para todos los países considerados en las estimaciones realizadas.

Como ya se ha comentado, obtener valores más altos de este indicador implica una *menor* complejidad regulatoria. En este sentido, y tal y como se puede apreciar en la tabla 1, España aparece entre los últimos países analizados, tanto para el año 2015 como para el ejercicio 2022. De hecho, se aprecia un evidente deterioro de la calidad regulatoria medida a través de este indicador, al pasar nuestro país de una evaluación de 26,11 puntos a una nota a 13,17, lo que supone un desplome del 50 por ciento.

Tabla 1. Índice de Complejidad Regulatoria.

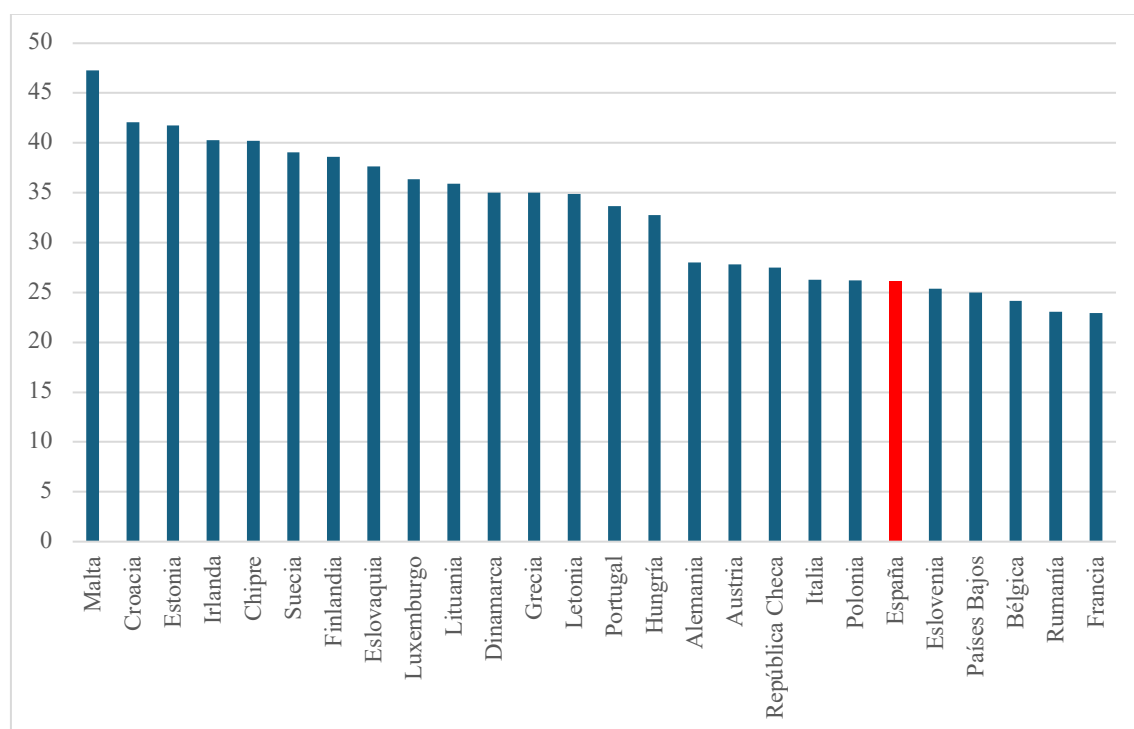
Países	Complejidad 2015	Complejidad 2022
Israel	47,71	37,82
Malta	47,27	38,93
Bangladés	46,55	53,32
Canadá	42,39	20,31
Croacia	42,07	33,72
Estonia	41,76	24,84
Serbia	41,11	25,02
Corea	41,01	33,40
Albania	40,89	34,18
Irlanda	40,26	22,82
Chipre	40,19	44,04
Perú	39,62	20,31
Bulgaria	39,27	29,98
Suecia	39,05	22,05
Armenia	38,99	36,92
India	38,91	33,23
Finlandia	38,63	25,20
Noruega	38,49	38,18
Australia	38,23	27,27
Moldavia	37,98	30,83
Eslovaquia	37,67	28,83
Luxemburgo	36,35	24,38
Lituania	35,91	29,71
Macedonia del Norte	35,56	33,13
Dinamarca	35,04	24,30
Grecia	35,02	25,55
Letonia	34,89	23,99
Sri Lanka	34,89	39,84
Irán	34,68	33,06
Estados Unidos	34,26	24,99
Azerbaiyán	34,22	39,39
Reino Unido	34,12	24,47
Pakistán	34,09	33,13
Portugal	33,69	30,12
Hungría	32,75	30,68
Japón	31,39	20,30
Turquía	31,11	33,79
Chile	30,88	19,75
Indonesia	30,69	21,14
Bosnia	30,20	20,99
China	29,72	38,67
Brasil	29,62	15,02
Alemania	28,01	14,92
Austria	27,79	18,26
República Checa	27,47	16,19
Bolivia	27,44	18,11
Suiza	27,16	13,58
Italia	26,28	20,49
Polonia	26,24	21,91
España	26,11	13,17
Filipinas	25,98	28,10
Argentina	25,96	18,22
México	25,68	21,98
Eslovenia	25,37	18,35
Países Bajos	24,98	16,45
Kazajistán	24,85	27,72
Tailandia	24,29	16,35
Bélgica	24,14	11,24
Rusia	23,13	26,67
Rumanía	23,07	22,31
Francia	22,96	11,58
Colombia	20,53	14,62
Túnez	20,20	35,71

Fuente: elaboración propia a partir de Di Vita (2023).

En la anterior tabla se pone de manifiesto que los países desarrollados suelen presentar una mayor complejidad regulatoria, puesto que acumulan décadas (o, en algunos casos, siglos) de producción legislativa impulsada bajo regímenes democráticos estables. Cada nueva norma se superpone a un acervo ya vasto y genera “externalidades de coordinación” entre leyes de distintos momentos, cámaras y niveles de gobierno. A esto se añade un sector público más amplio y una ciudadanía que exige controles anticorrupción; paradójicamente, los políticos responden creando capas adicionales de requisitos, excepciones y procedimientos que actúan como “pantalla de humo” para la asignación discrecional de rentas sin infringir formalmente la ley. El resultado es un entramado denso que dificulta el cumplimiento y eleva la incertidumbre.

Por este motivo, y para que se pueda hacer una comparación más homogénea, se muestran los resultados para los países de la Unión Europea. En los gráficos 1 y 2 se aprecia cómo España se sitúa sistemáticamente entre los países de la UE con mayor complejidad regulatoria (es decir, con los valores más bajos). En 2015 figura en el último quintil del *ranking*, solo por delante de Eslovenia, Países Bajos, Bélgica, Rumanía y Francia, con una puntuación que se sitúa un 20 por ciento por debajo de la media europea (26,2 vs 32,8).

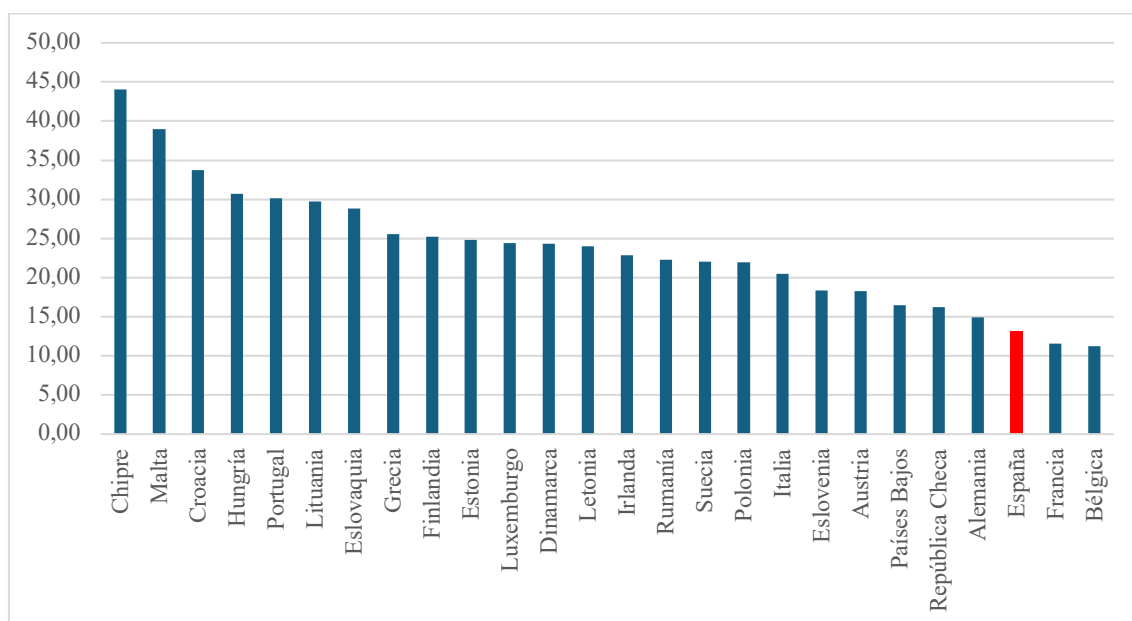
Gráfico 1. Índice de complejidad regulatoria en los países de la Unión Europea, 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de Di Vita (2023).

Si esta situación ya era preocupante, en 2022 vemos que la posición de nuestro país empeora más aún. Así, España desciende hasta caer a la antepenúltima posición, con una puntuación alrededor de 13,2 puntos. Únicamente Francia y Bélgica obtienen valores todavía más bajos. Mientras economías como Chipre, Malta o Croacia mantienen valores por encima de 35, la caída española refleja un incremento adicional de la densidad normativa y de la incertidumbre jurídica. Lo vemos en el gráfico 2. En suma, la brecha de complejidad regulatoria observada entre España y el núcleo de la UE no solo persiste, sino que se amplía en el período 2015-2022.

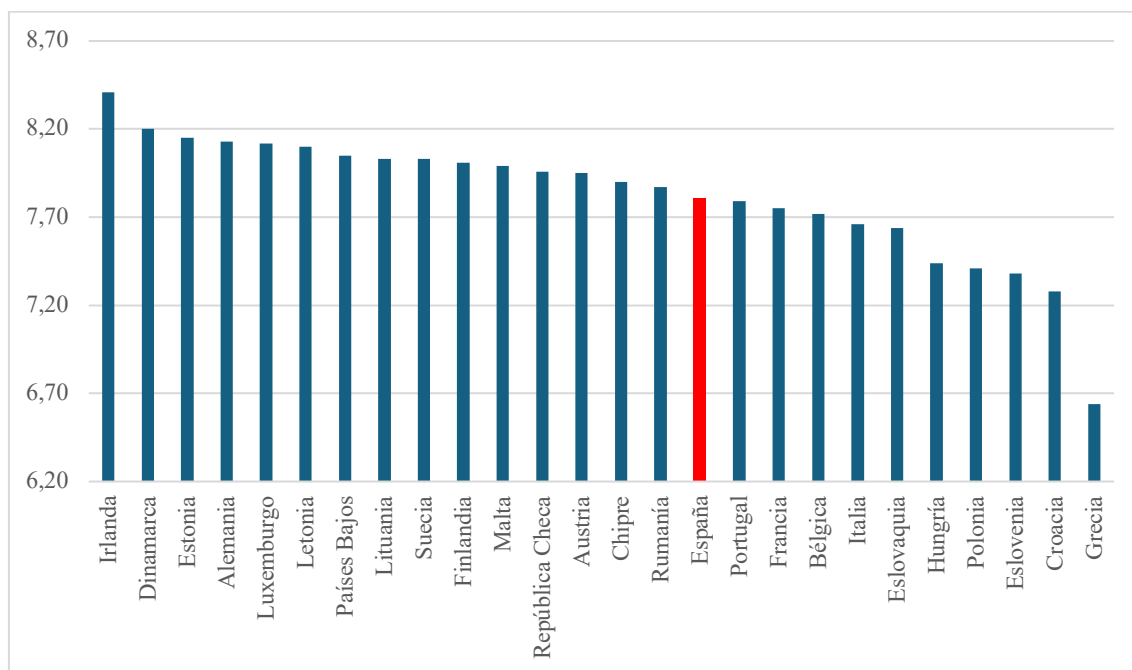
Gráfico 2. Índice de complejidad regulatoria en los países de la Unión Europea, 2022.



Fuente: elaboración propia a partir de Di Vita (2023).

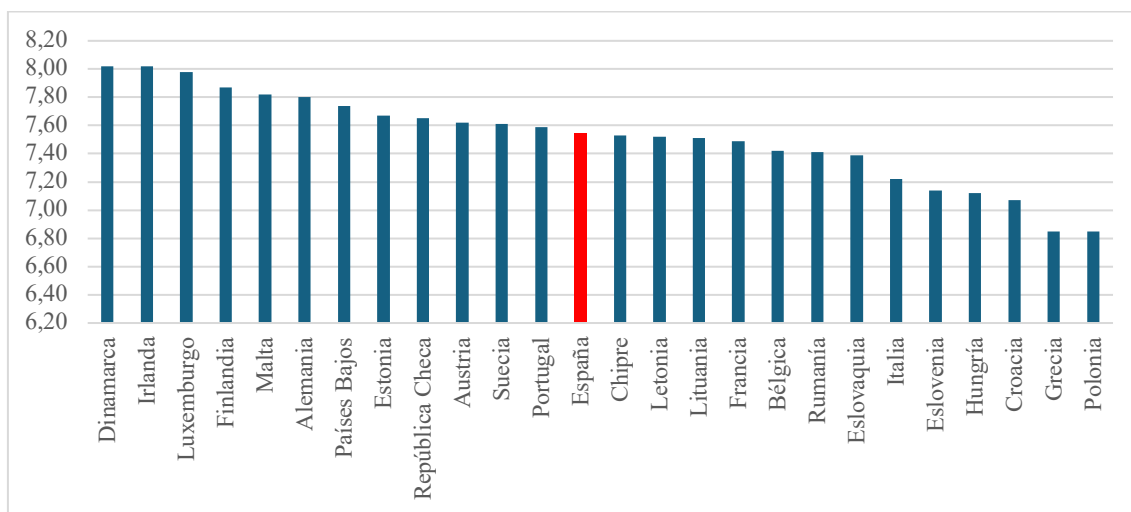
En los gráficos 3 y 4 se desglosa el desempeño observado en el Índice de Libertad Económica del Instituto Fraser. Esta mirada revela que la posición relativa de España dentro de la UE ha empeorado entre 2015 y 2022. En el Gráfico 3, correspondiente a 2015, nuestro país obtiene 7,81 puntos y se ubica en la mitad inferior de la clasificación. Figuramos por detrás de países líderes que superan los 8 puntos (caso de Irlanda, Dinamarca o Estonia) pero por delante de Francia, Italia, Hungría o Grecia. Con tal resultado, España se acerca a los puestos de mitad de tabla de entre los 27 Estados miembros de la Unión.

Gráfico 3. Índice de libertad económica en los países de la Unión Europea, 2015.



Fuente: Instituto Fraser.

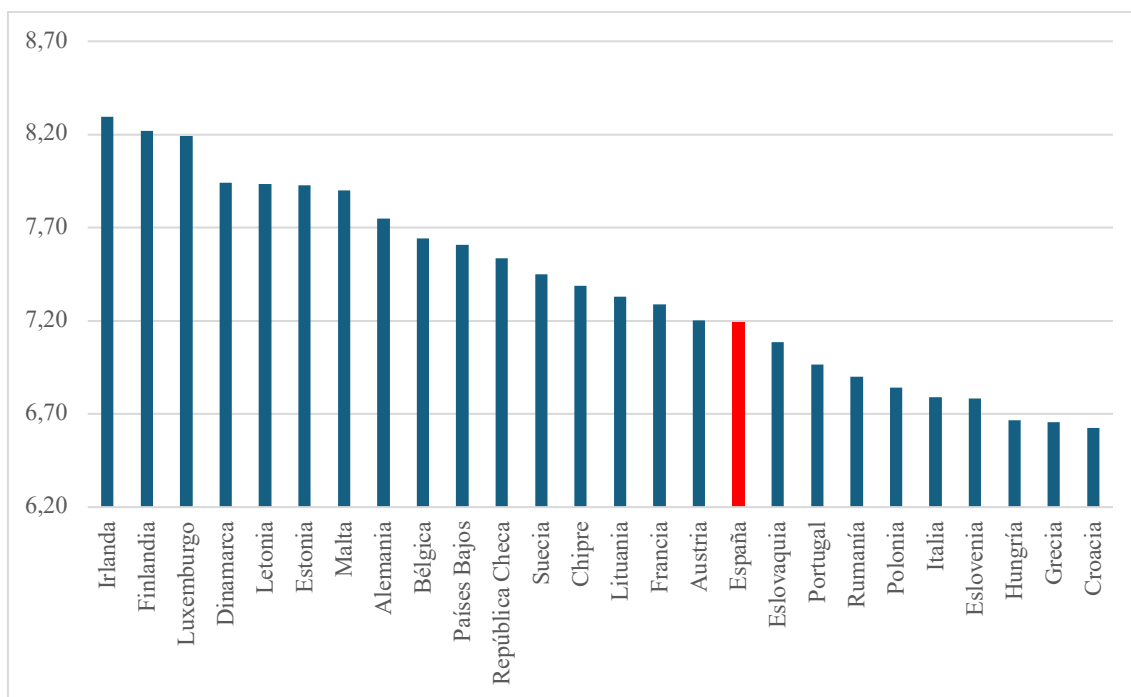
Gráfico 4. Índice de libertad económica en los países de la Unión Europea, 2022.



Fuente: Instituto Fraser.

¿Qué ocurre si analizamos específicamente la nota obtenida en el área dedicada a la regulación? El gráfico 5 presenta datos para 2022 y revela que España ronda una calificación de 7 puntos sobre 10, claramente por detrás del pelotón de cabeza conformado por Irlanda, Finlandia y Luxemburgo – y un 6 por ciento por debajo de la media de la UE-27 (7,4 puntos). Tal resultado nos sitúa en la mitad inferior del *ranking*, aunque aún por delante del bloque de socios comunitarios con menor libertad económica en el plano regulatorio formado por Eslovaquia, Portugal, Rumanía, Polonia, Italia, Hungría, Grecia y Croacia, cuyas calificaciones oscilan entre 6,9 y 6,3.

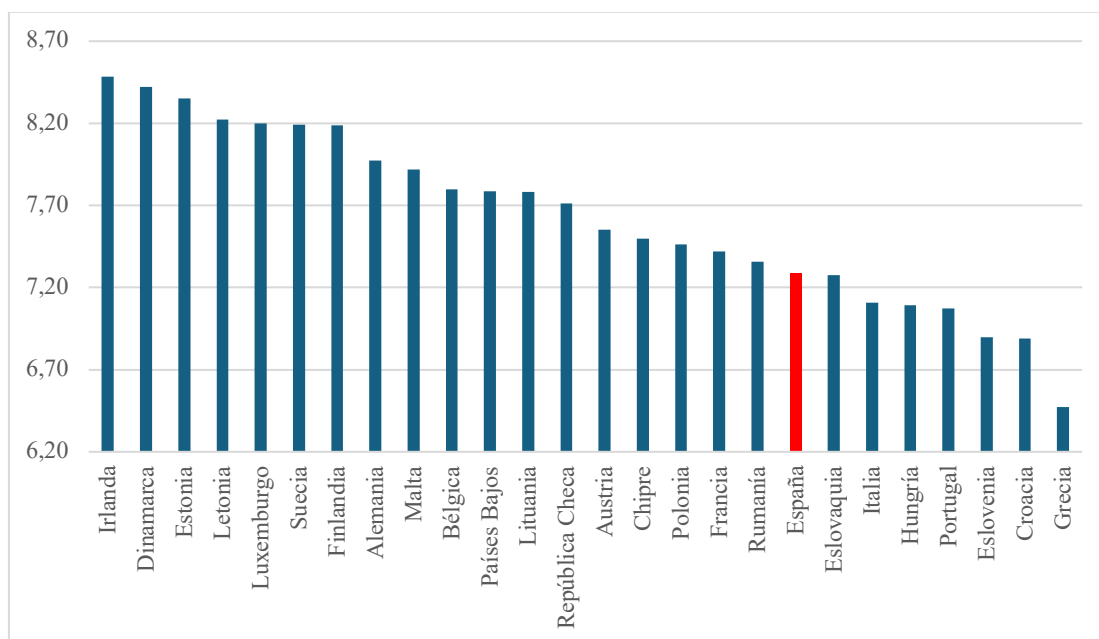
Gráfico 5. Área de regulación del índice de libertad económica en los países de la Unión Europea, 2015.



Fuente: Instituto Fraser.

El gráfico 6, con datos para 2022, muestra que el valor obtenido por España mejora en unas décimas hasta los 7,29, si bien la clasificación relativa apenas se altera y nuestro país figura de nuevo en el último tercio de la distribución, tras Austria, Chipre y Polonia, y apenas aventaja a Eslovaquia, Hungría, Croacia y Grecia. Mientras los líderes (Irlanda y Dinamarca) mejoran sus resultados y alcanzan ya horquillas de 8,3-8,4 puntos, la brecha con España se amplía a más de un punto.

Gráfico 6. Índice de Libertad Económica en los países de la Unión Europea, 2022.



Fuente: Instituto Fraser.

En síntesis, el marco regulatorio español pierde terreno relativo frente a los países europeos que más y mejor reforman su marco regulatorio, de modo que se consolida y enquistas una situación desfavorable que deja a España en una posición media-baja al compararse con el contexto normativo del resto de socios de la Unión.

El coste de la complejidad regulatoria

El ejercicio de réplica de las estimaciones de Di Vita evidencia que la complejidad regulatoria supone una merma de aproximadamente 1.470 euros anuales por habitante en España³. Nuestro país presenta un diferencial negativo de 10,4 puntos en el índice ponderado de complejidad (LCI) frente a la media de la Unión Europea y cada punto adicional, según la regresión que se ha desarrollado, reduce la renta per cápita en unos 160 dólares. En 2015, esta penalización era ya perceptible, pero mucho menor (alrededor de 94 euros), lo que confirma que el coste derivado del exceso normativo se ha intensificado con el paso del tiempo.

³ En las estimaciones se han utilizado los datos de dólares en términos constantes de 2015. Para ofrecer los resultados en euros, se aplica el tipo de cambio vigente a fecha de redacción de este trabajo (1 euro = 0,88 dólares).

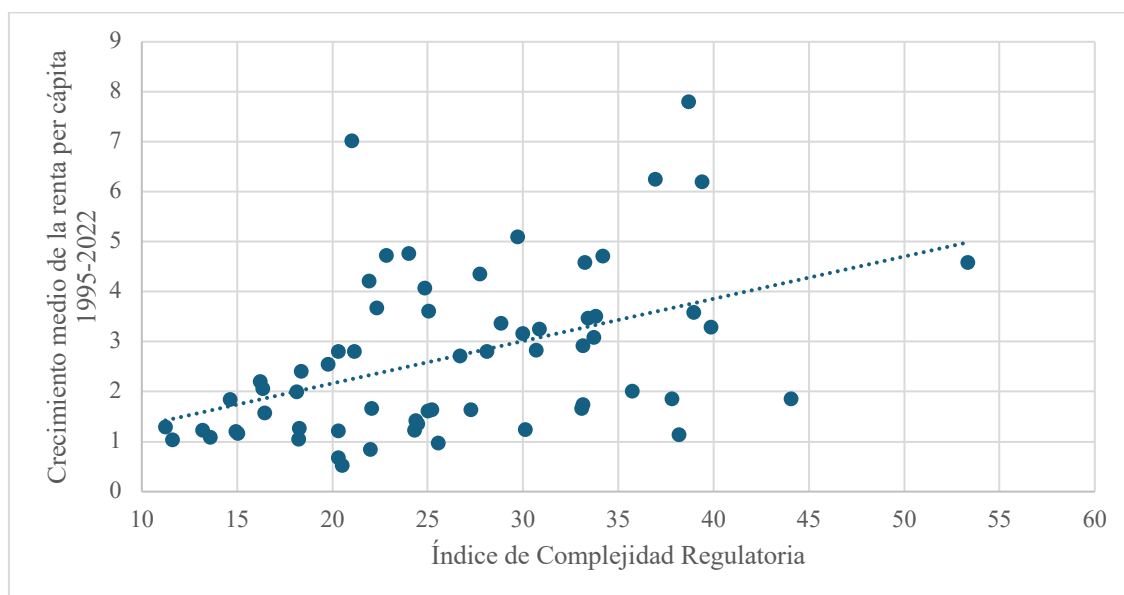
En términos agregados, el “impuesto regulatorio” ha elevado su peso hasta situarse ya cerca de 70.000 millones de euros anuales. Hablamos de recursos que se detraen de la inversión productiva y del consumo de los hogares pero que no aparecen explícitamente reflejados en ninguna contabilidad pública, puesto que no generan ingresos al fisco, sino que inducen cambios de comportamiento de los agentes privados. El sobrecoste se materializa en trámites redundantes, solapamientos normativos y demoras administrativas que encarecen la operativa empresarial y desincentivan la innovación, lastrando la competitividad exterior y la creación de valor añadido.

Los resultados obtenidos, además, respaldan la hipótesis de la Curva de Laffer Regulatoria planteada en esta investigación. Cuando el volumen normativo es moderado, la regulación aporta seguridad jurídica y facilita la actividad; sin embargo, una vez superado cierto umbral, cada nueva disposición genera un incremento de las fricciones que desborda los beneficios potenciales, de modo que el bienestar agregado desciende.

Las economías avanzadas —y España entre ellas— estarían ya en esa zona descendente de la Curva de Laffer Regulatoria, donde la complejidad normativa perjudica el desempeño productivo al acumularse un acervo de excesivo peso sobre la actividad privada. En las economías menos desarrolladas, por el contrario, la densidad normativa todavía no habría alcanzado dicho umbral y aún no limita el crecimiento tanto como se ve en las economías avanzadas.

Los Gráficos 7 y 8 permiten visualizar dos tramos distintos de la Curva de Laffer Regulatoria. El primero de estos dos recursos enlaza el Índice de Complejidad (eje X, donde valores altos implican marcos normativos más claros) con la tasa media de crecimiento de la renta per cápita entre 1995 y 2022. La pendiente positiva indica que los países que más han simplificado sus normas han crecido con mayor intensidad, mientras que aquellos con marcos farragosos han avanzado mucho menos. En la fase de convergencia, por tanto, cada punto de simplicidad normativa se traduce en ganancias adicionales de crecimiento, pues libera recursos productivos y atrae inversión.

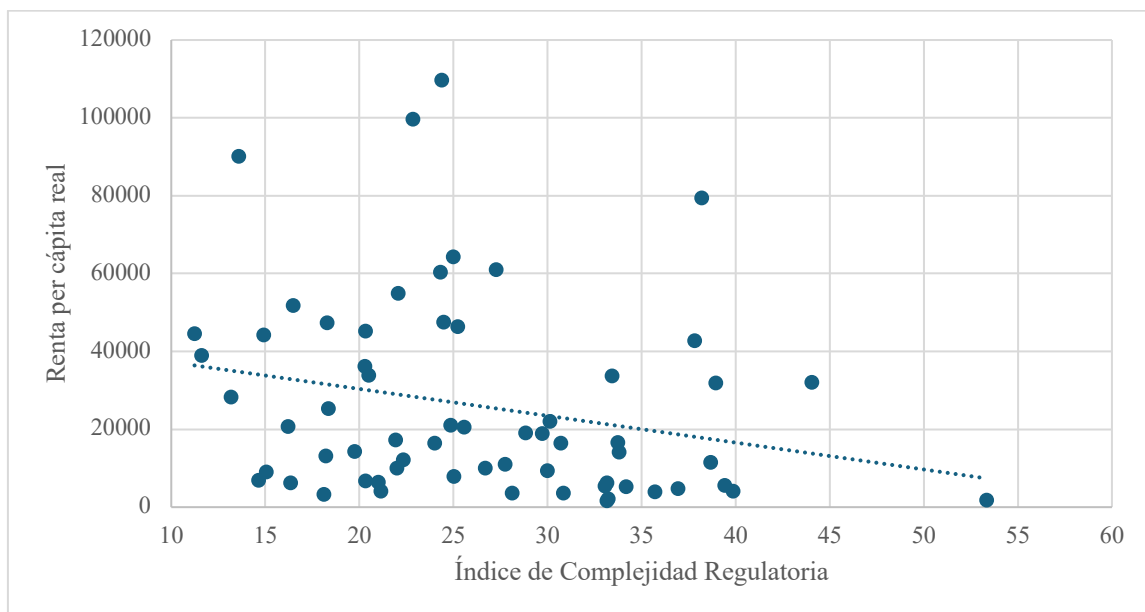
Gráfico 7. Relación entre la complejidad regulatoria y la tasa de crecimiento acumulada de la renta per cápita real, 1995-2022.



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 8, en cambio, relaciona el mismo Índice de Complejidad Regulatoria con el nivel de renta per cápita en 2022 y describe una pendiente descendente. Así, vemos que los países hoy más ricos tienden a padecer estructuras regulatorias relativamente densas. Complementando el gráfico 7, este patrón refleja la parte “descendente” de la Curva de Laffer. Así, cuando una economía alcanza altos niveles de ingreso, la acumulación de disposiciones—derivada de décadas de políticas sectoriales, medioambientales, identitarias, de índole social o de corte intervencionista y restrictivo—empieza a erosionar la eficiencia. Dicho con otras palabras, la reducción inicial de la complejidad impulsa el crecimiento (tramo ascendente) pero, si el tejido legislativo sigue engrosándose más allá de un umbral, el retorno marginal se vuelve negativo y la complejidad pasa a lastrar el nivel de vida (tramo descendente). Juntos, los gráficos 7 y 8 ilustran el recorrido completo de la Curva de Laffer: simplificar regulaciones es vital para que los países emergentes crezcan rápido, mientras que las economías maduras, como España, deben evitar que la densidad normativa acabe drenando los frutos de su propio desarrollo.

Gráfico 8. Relación entre la complejidad regulatoria y la renta per cápita real, 2022.

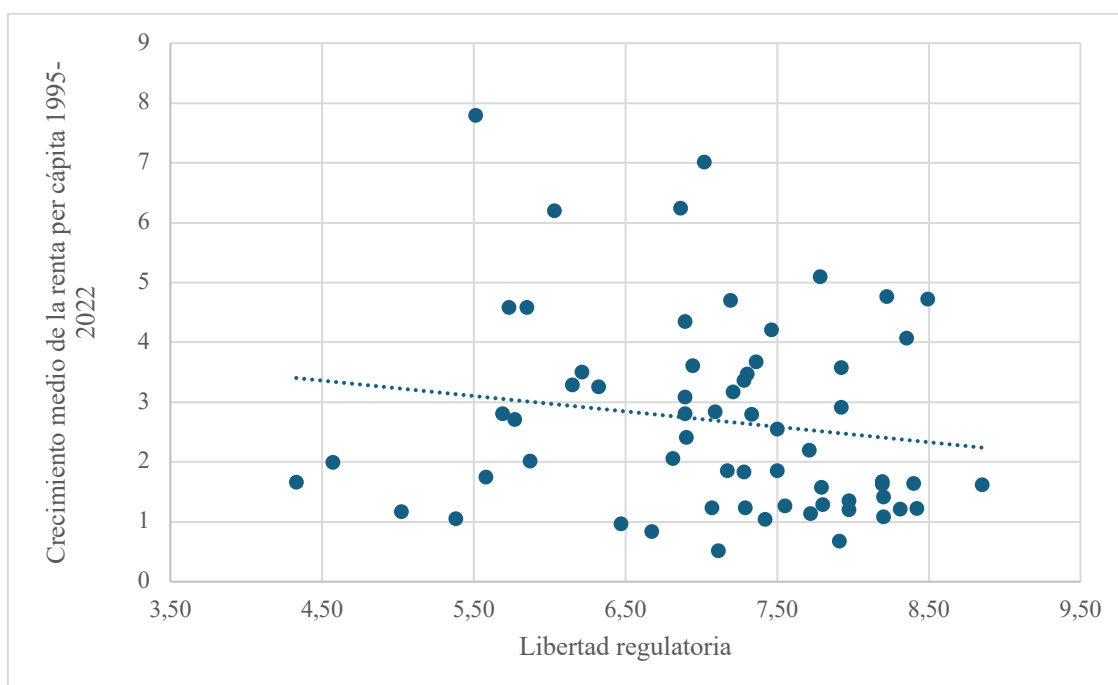


Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, en cuanto al área de regulación incluida en el Índice de Libertad Económica que elabora el Instituto Fraser, vemos que España ha adoptado un “impuesto regulatorio” estimado en 118 euros por persona y año. En concreto, el resultado obtenido en esta dimensión nos sitúa en 7,29 puntos, frente a un promedio de 7,63 en la Unión Europea. Aplicando el coeficiente econométrico obtenido (-343,7 euros de PIB per cápita por cada punto cedido en materia de libertad regulatoria), tal brecha de 0,34 puntos supone algo más de 5.500 millones de euros anuales de renta que no llegan a materializarse por los excesos normativos. No debe olvidarse que, en la escala del Instituto Fraser, un valor más alto indica un entorno normativo más simple, transparente y predecible. Los países que parten con puntuaciones bajas suelen tener marcos legales densos y costos de cumplimiento elevados. Cuando inician reformas que aclaran reglas, reducen barreras de entrada y acortan trámites, el índice sube y el crecimiento se acelera. De ahí la dinámica de convergencia: las economías menos avanzadas, con calificaciones en torno a 5-6, obtienen grandes ganancias de productividad y de renta al avanzar hacia niveles de 7 o más.

De hecho, esa es la historia que cuentan los dos gráficos 9 y 10. En ambos se refleja la nota de libertad económica en su dimensión regulatoria y, en base a los datos, se constata nuevamente un reflejo empírico de la Curva de Laffer aplicada a esta cuestión. El Gráfico 9 muestra la puntuación obtenida en la variable regulatoria del Índice (eje X) y la vincula la tasa de crecimiento acumulada de la renta per cápita (1995-2022). La nube de puntos y la recta de ajuste muestran una pendiente levemente negativa. Los países con marcos más rígidos (4,5-6 puntos) presentan, en término medio, mayores tasas de expansión que aquellas economías que disfrutaran de entornos normativos mucho más flexibles (7,5-8,5 puntos). Regular *menos* y regular *bien* tiene efectos positivos sobre el crecimiento. Hacerlo *mucho* y hacerlo *mal* conduce, en cambio, a un menor crecimiento y pérdida de potencial de la economía.

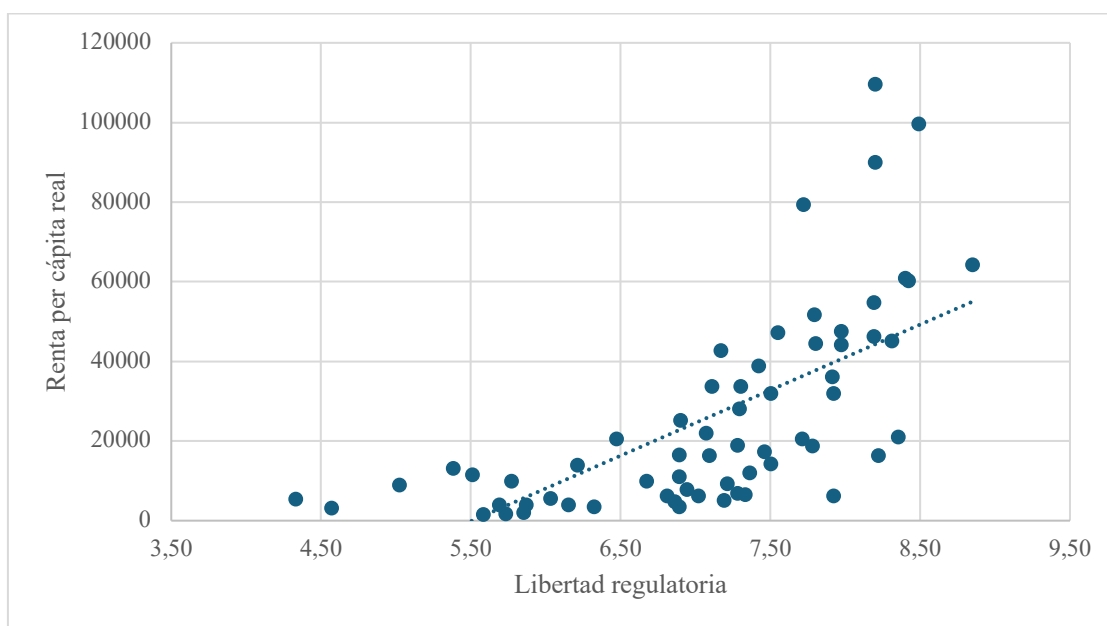
Gráfico 9. Relación entre la libertad regulatoria y la tasa de crecimiento acumulada de la renta per cápita real, 1995-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

El Gráfico 10 enlaza los hallazgos de este índice con el nivel de renta per cápita para el año 2022 y revela una relación claramente positiva. Como se puede comprobar, los países que han acumulado altas cotas de libertad en el ámbito regulatorio muestran, casi sin excepción, ingresos per cápita muy superiores. Visto junto al gráfico anterior, este patrón encaja perfectamente en la lógica de la curva de Laffer. En la fase ascendente (menos libertad económica en el plano regulatorio), adoptar reformas normativas impulsa vigorosamente el crecimiento. Esas tasas elevadas de desarrollo, sostenidas durante varios años, se capitalizan después en niveles de renta más altos. En cambio, en la fase descendente (cuando la libertad económica ya se ha estabilizado), la economía ya ha cosechado gran parte de esos beneficios y seguir aplicando más cargas normativas no añade crecimiento. Por tanto, los gráficos demuestran que la simplificación regulatoria es un punto crucial para que los países rezagados aceleren su convergencia, mientras que, para las economías avanzadas, el reto es evitar retrocesos que reactiven los costes de complejidad y erosionen los logros obtenidos.

Gráfico 10. Relación entre la libertad regulatoria y la renta per cápita real, 2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

En definitiva, el coste de la complejidad regulatoria en España cuesta a cada ciudadano en torno a 1.470 euros al año —una “renta fantasma” que, agregada, equivale a casi 70.000 millones de euros anuales o algo más del 4 por ciento del PIB— y funciona como un impuesto silencioso que encarece la inversión, frena la innovación y erosiona la competitividad exterior.

Esa pérdida deriva de que el país mantiene 10,4 puntos menos que la media de la UE en el Índice de Simplicidad Legislativa (LCI). Tal efecto no sólo reduce la capacidad de las empresas para asignar capital y talento; también repercute en salarios más bajos, menor recaudación fiscal y un clima empresarial menos atractivo para la inversión extranjera directa. Lo más preocupante es que la penalización se ha intensificado. En 2015 el sobre coste era apenas 94 euros, lo que refleja que la producción normativa se ha acelerado sin el correspondiente escrutinio *ex post*.

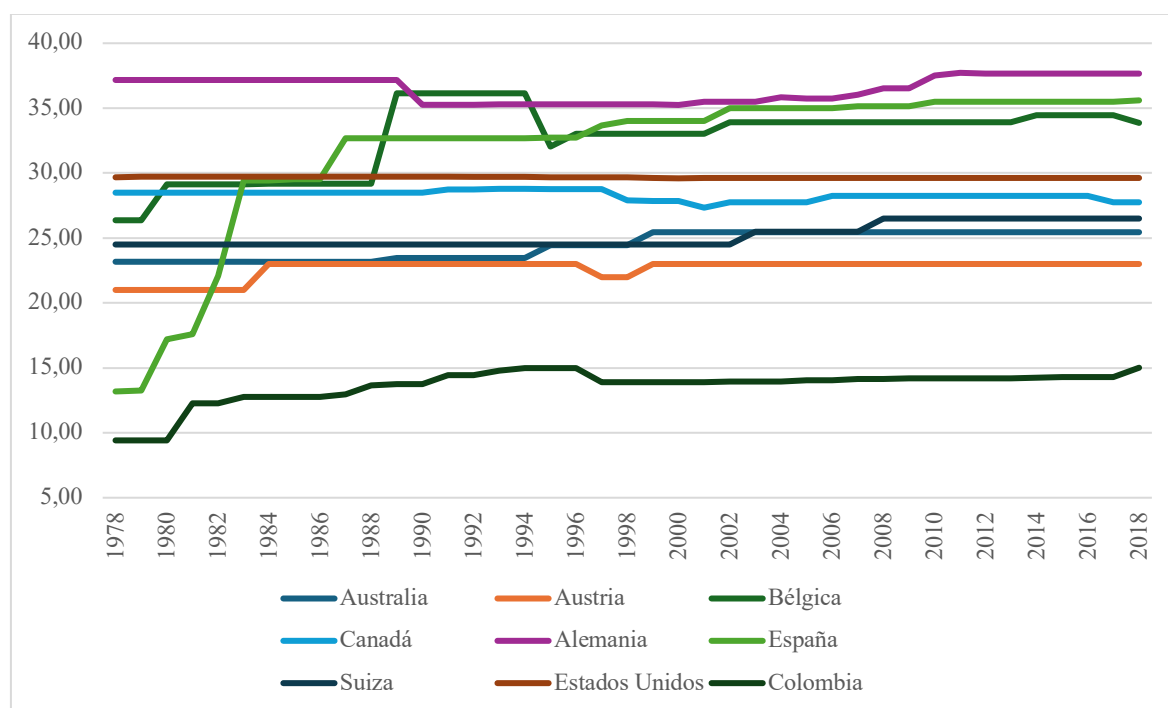
Simplificar, consolidar y evaluar la regulación —hasta converger con el estándar comunitario— liberaría un margen económico comparable a la recaudación de IVA, una rebaja generalizada de cotizaciones sociales o a la captación de un gran flujo adicional de capital extranjero, sin necesidad de aumentar la presión fiscal ni recortar gasto público.

3. Regulación en las comunidades autónomas.

España ha experimentado en las últimas décadas un intenso proceso de descentralización política y administrativa que, si bien no lleva formalmente el nombre de federalismo, presenta *de facto* un grado de autonomía regional comparable al de países reconocidos como tal, caso de Alemania, Canadá o Estados Unidos. El proceso arrancó en la Transición Democrática, tras la aprobación de la Constitución de 1978, cuando se reconoció el derecho a la autonomía de las regiones, estableciéndose las comunidades autónomas como entidades políticas con capacidad legislativa y ejecutiva propias.

En el Índice de Autoridad Regional, un indicador internacional que evalúa la autoridad política y fiscal de los gobiernos subnacionales, España alcanza una puntuación muy similar a la de Canadá o Estados Unidos, situándose claramente por encima de países tradicionalmente más centralistas, como Reino Unido o Francia. Esto implica que, en términos institucionales, España ha otorgado a sus comunidades autónomas un nivel de competencias legislativas, fiscales y administrativas considerable, equiparable a estados con larga tradición federal.

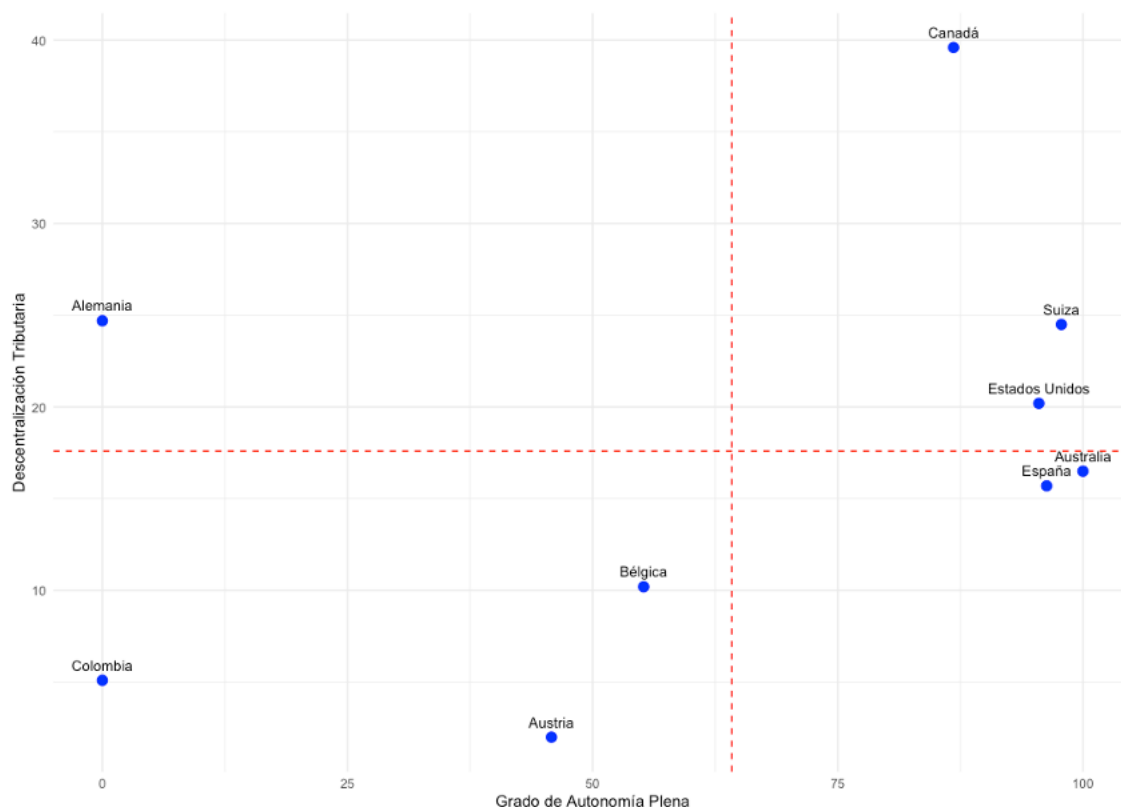
Gráfico 11. Evolución del Índice de Autoridad Regional en países con gobiernos regionales en la OCDE.



Fuente: Shair-Rosenfield et al. (2021).

El desarrollo del Estado autonómico tuvo inicialmente un carácter asimétrico, con algunas comunidades reconocidas como históricas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) que asumieron rápidamente amplias competencias, en un proceso que inicio a comienzos de los años 80. Posteriormente, el resto de las comunidades alcanzaron un grado de autonomía equiparable, tras sucesivas reformas estatutarias, generalizando así un marco de descentralización que se consolidó plenamente a principios del siglo XXI, con nuevos estatutos más avanzados y ambiciosos en muchas regiones, lo que de hecho ha generado tensiones entre quienes son partidarios de dicho modelo y quienes abogan por una menor delegación de competencias a las autonomías.

Gráfico 12. Relación entre el grado de descentralización tributaria y autonomía plena de los gobiernos regionales de la OCDE, 2021.



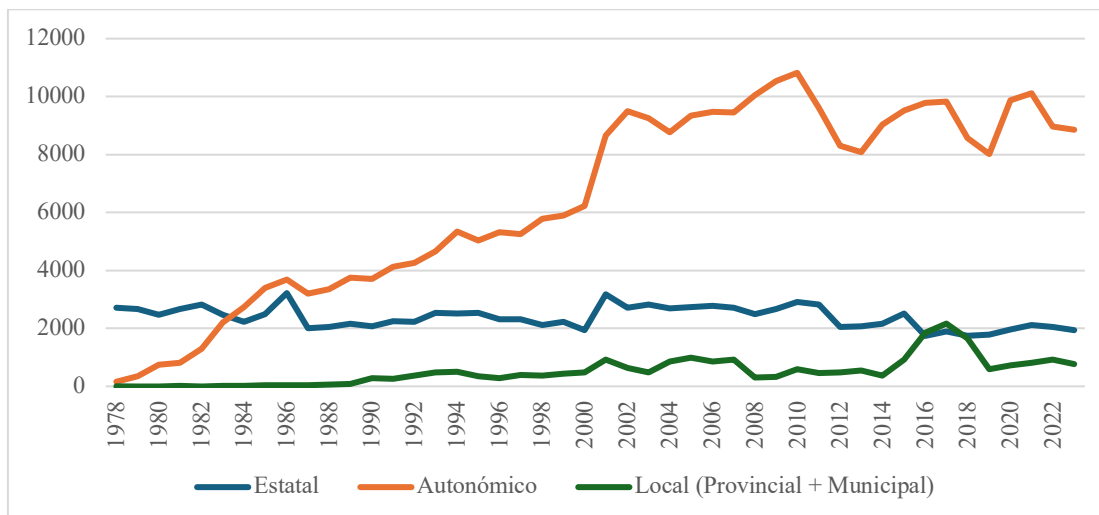
Fuente: OCDE.

El caso es que este modelo descentralizado ha conducido a que las comunidades autónomas tengan hoy en día amplios poderes, como vemos en ámbitos como la sanidad, la educación, la regulación económica o la fiscalidad. De hecho, estos territorios poseen un elevado grado de control sobre sus recursos tributarios, siendo responsables de gestionar una parte significativa del gasto e ingreso público, en una magnitud comparable a la observada en países de tradición federal. No obstante, esa profunda descentralización ha dado lugar también a importantes desafíos, entre los cuales destaca especialmente el aumento significativo en el volumen y complejidad de la regulación autonómica.

Precisamente, uno de los rasgos más distintivos del modelo autonómico español ha sido la creciente capacidad normativa de las comunidades autónomas, cuyo volumen de legislación ha llegado a superar ampliamente la producción normativa estatal. Desde 1977 hasta la actualidad, las comunidades autónomas han aprobado más de dos tercios de las normas vigentes en España, frente a un peso mucho menor del Estado central y las entidades locales.

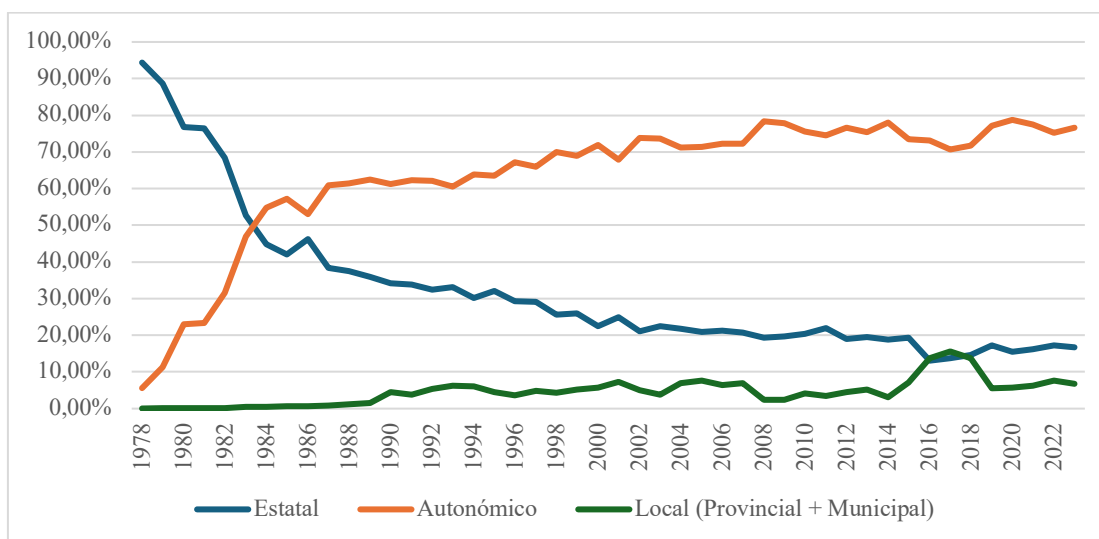
Este fenómeno de profusión normativa, que resulta evidente en los gráficos 13 y 14, se ha intensificado particularmente desde la década de los noventa, con comunidades autónomas promulgando un número considerable de leyes y reglamentos anualmente, lo que ha incrementado notablemente la densidad normativa a nivel territorial. Este incremento normativo refleja no solo el elevado nivel de autonomía política regional, sino también una problemática relacionada con la duplicidad y fragmentación legislativa, generando en algunos casos barreras regulatorias entre regiones que pueden afectar la cohesión del mercado nacional.

Gráfico 13. Volumen de profusión normativa por nivel administrativo, 1978-2023.



Fuente: Elaboración propia a partir de Aranzadi.

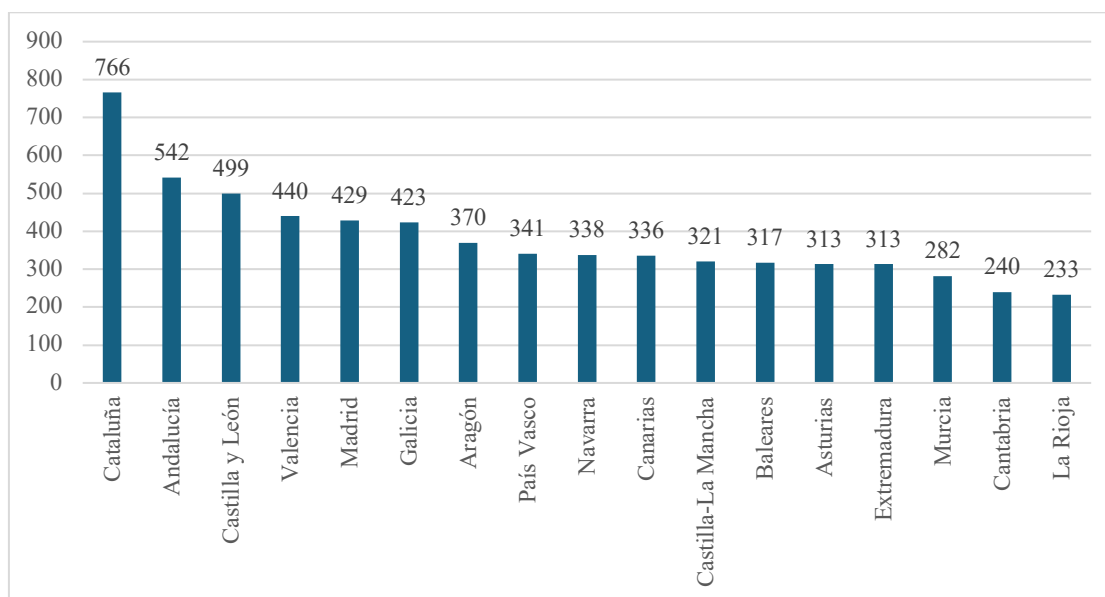
Gráfico 14. Evolución del peso de cada nivel administrativo en la profusión normativa en España, 1978-2023.



Fuente: Elaboración propia a partir de Aranzadi.

Este proceso ha resultado en una considerable heterogeneidad en la carga regulatoria entre comunidades autónomas, donde destaca particularmente Cataluña como la región que más normativa genera, seguida por otras como Andalucía y Castilla y León. Estas comunidades no solo han acumulado el mayor volumen de normas desde el inicio de la descentralización, sino que además han mostrado un ritmo de producción normativa muy superior a la media nacional, reflejando así una considerable disparidad en los modelos de regulación territorialmente establecidos. Por otro lado, comunidades como Canarias se sitúan en posiciones intermedias en términos absolutos, aunque presentan igualmente un ritmo constante de crecimiento normativo anual, evidenciando que incluso regiones con menor peso relativo contribuyen significativamente al complejo panorama normativo español.

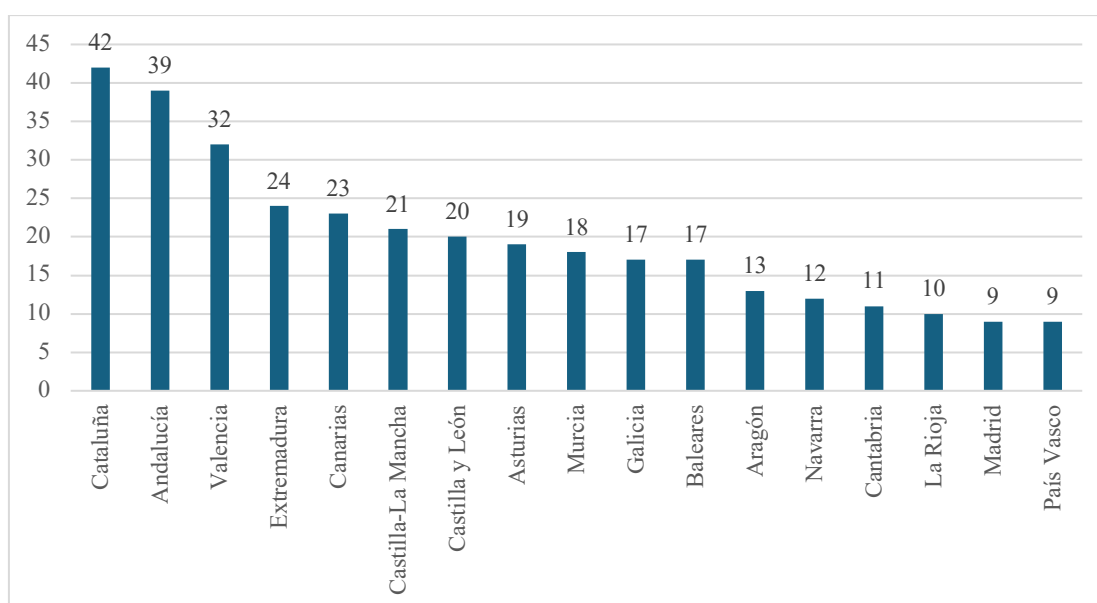
Gráfico 15. Promedio de normas aprobadas anualmente por comunidades autónomas, 1978-2023.



Fuente: Elaboración propia a partir de Aranzadi.

La heterogeneidad normativa se vuelve aún más evidente cuando se ajustan las cifras según la riqueza regional o el tamaño de la economía local. Al considerar el número de regulaciones en relación con el PIB regional, comunidades con economías menos desarrolladas, como La Rioja o Extremadura, presentan una mayor intensidad regulatoria relativa, mientras que regiones más ricas como Madrid o País Vasco destacan por una menor carga normativa proporcional a su producción económica. Esta realidad evidencia no solo la diversidad en la actividad legislativa autonómica, sino también los distintos enfoques regulatorios que cada comunidad ha adoptado en función de sus propias necesidades y prioridades económicas y sociales

Gráfico 16. Regulaciones por cada 1.000 euros de PIB por habitante por comunidades autónomas, 2023.



Fuente: Elaboración propia a partir de Aranzadi.

Los efectos económicos de esta profunda descentralización y profusión normativa son objeto de estudio y análisis continuo. En el siguiente apartado se realiza un repaso de las investigaciones realizadas sobre la complejidad normativa a escala autonómica. Sin embargo, se puede concluir que España ha consolidado un modelo de autonomía regional caracterizado por un elevado grado de descentralización política y fiscal, equiparable al de países federales avanzados.

Sin embargo, esta autonomía ha derivado en un complejo marco normativo que requiere un permanente esfuerzo hacia una regulación más inteligente y eficiente, que minimice las cargas burocráticas innecesarias y maximice la armonización y coordinación interterritorial, favoreciendo así un entorno más predecible y competitivo para ciudadanos y empresas.

Este es precisamente uno de los grandes desafíos del modelo autonómico español en la actualidad: el reto de equilibrar el potencial derivado de la diversidad competencial en el plano regional con la necesidad de asegurar un marco común, claro y sencillo que fomente la integración y cohesión del mercado económico nacional.

Un repaso de la literatura

En el contexto español, la literatura reciente subraya que la arquitectura cuasi-federal inaugurada por la Constitución de 1978 exige medir los efectos económicos de la regulación no sólo a escala estatal, sino también entre comunidades autónomas (CC. AA.). La amplia autonomía normativa, reflejada en los Estatutos de Autonomía y en la capacidad para aprobar leyes propias, ha derivado en trayectorias regulatorias divergentes que convierten a España en un laboratorio idóneo para estudiar cómo la “intensidad” y la “complejidad” regulatoria regional inciden sobre la eficiencia y el crecimiento (Mora-Sanguinetti & Spruk, 2023).

Los primeros intentos de cuantificar esa intensidad se basaron en métricas objetivas de “volumen”, como el número de normas o páginas publicadas en los boletines oficiales autonómicos. Marcos, et al. (2010) elaboran para 1978-2009 un índice de páginas y normas que muestra fuertes diferencias territoriales y un crecimiento secular. En otro estudio posterior, asocian mayores cargas regulatorias con menores tasas de productividad total y de innovación, estimando que duplicar la producción normativa podría reducir las patentes un 80 por ciento y la TFP en torno a 3,5 puntos porcentuales anuales (Marcos & Santaló, 2010).

Avances metodológicos más recientes incorporan dimensiones cualitativas de la complejidad. De Lucio y Mora-Sanguinetti (2022) construyen la base de datos RECOS (8.171 leyes regionales; 61 millones de palabras) y definen tres pilares: volumen, legibilidad lingüística y densidad de referencias cruzadas. Sus resultados confirman que la complejidad –cualquiera que sea la métrica– guarda relación negativa y significativa con la productividad regional y con la eficacia judicial, reforzando la hipótesis de que la sobreproducción normativa eleva los costes de transacción y la litigiosidad.

En la misma línea, Mora-Sanguinetti y Soler (2022) muestran que, entre 1995 y 2020, todas las regiones experimentaron un incremento pronunciado tanto en el número de leyes como en su “entropía” léxica, revelando sistemas cada vez más difíciles de interpretar. El trabajo indica que los picos de complejidad se sincronizan parcialmente con las fases recesivas del ciclo, lo que sugiere que la regulación puede ser procíclica y amplificar shocks negativos.

La literatura también ha explorado el impacto sectorial de esta heterogeneidad. Mora-Sanguinetti, Quintana, Soler y Spruk (2023) clasifican 206.777 normas por sector y hallan que un aumento del 10 por ciento en la complejidad normativa sectorial reduce la cuota de empleo un 0,7 por ciento y desalienta la inversión, efectos que se concentran en manufacturas y recaen desproporcionadamente sobre empresas pequeñas y jóvenes. Tales hallazgos conectan con la evidencia teórica de que los costes fijos de cumplimiento regulatorio penalizan más a firmas con menores economías de escala.

Desde una perspectiva de economía regional, Mora-Sanguinetti y Spruk (2022) aplican el método de control sintético a los “dos ciclos” de regionalización española. Demuestran que la primera ola estatutaria (1980-1984) generó un impulso transitorio al PIB per cápita, mientras que la segunda (2006-2011), caracterizada por estatutos más extensos y detallistas, se asocia a pérdidas de crecimiento sostenidas. Este resultado respalda la tesis de la existencia de una suerte de Curva de Laffer Regulatoria: pasado cierto umbral, cada página adicional de legislación *resta* más de lo que *suma*.

La convergencia de resultados –volumen, legibilidad o estructura– sugiere que la complejidad regulatoria opera como un “impuesto silencioso” que merma productividad, empleo e innovación. Asimismo, la evidencia apunta a que sus efectos son heterogéneos: golpean con más fuerza a sectores intensivos en capital y a pymes, profundizando brechas territoriales y de tamaño empresarial.

En síntesis, el acervo empírico español concluye que la descentralización normativa, si bien suministra flexibilidad institucional, ha generado también divergencias regulatorias con costes económicos palpables. Las futuras agendas de “better regulation” deberían, por tanto, monitorizar la producción legislativa autonómica con indicadores mixtos (cuantitativos y cualitativos), exigir evaluaciones ex-ante de impacto y promover esquemas de coordinación inter-territorial para contener la proliferación normativa y sus externalidades negativas.

En los apartados que siguen se cuantifica empíricamente la Curva de Laffer Regulatoria para las comunidades autónomas españolas. Tal ejercicio replica y amplía la metodología de control sintético aplicada por Mora-Sanguinetti y Spruk (2022), estimando el umbral a partir del cual cada página normativa adicional deja de aportar crecimiento y pasa a detraer renta. Esta aproximación permitirá comparar la posición relativa de cada región respecto al punto óptimo de simplicidad legislativa y valorar la magnitud de los beneficios potenciales de una estrategia de depuración normativa.

Posteriormente se presentan las estimaciones base para una “calculadora” de coste regulatorio inspirada en el trabajo de Juan S. Mora-Sanguinetti et al. (2023). El modelo traduce el diferencial de complejidad de cada comunidad frente a las mejores prácticas en pérdidas de empleo, inversión y PIB per cápita, ofreciendo a responsables públicos y agentes económicos una herramienta transparente para medir el impacto presupuestario

y social de la sobreregulación. Esta calculadora facilita, además, la simulación de distintos escenarios de reforma y la priorización de áreas donde la simplificación normativa maximizara el retorno económico.

La Curva de Laffer Regulatoria

La descentralización en España, impulsada inicialmente por la primera ola de estatutos de autonomía en los años ochenta, tuvo un efecto claramente positivo sobre el desarrollo económico regional. De acuerdo con los hallazgos de Mora-Sanguinetti y Spruk (2023), las comunidades autónomas experimentaron incrementos significativos en su PIB per cápita como resultado de una mayor autonomía legislativa y fiscal, generando una mejora económica generalizada durante los primeros años posteriores a la reforma. Este impulso inicial puede entenderse como consecuencia de una regulación adaptada mejor a las particularidades locales, lo que favoreció una mayor eficiencia en la asignación de recursos y una respuesta más ágil a las necesidades económicas y sociales específicas de cada territorio.

Sin embargo, la segunda ola de estatutos autonómicos, llevada a cabo principalmente durante los años 2000, ha tenido resultados opuestos. Según los mismos autores, esta fase más reciente de profundización en la autonomía regional ha estado acompañada por una disminución promedio del 4,2 por ciento en el PIB per cápita en comparación con grupos sintéticos que no experimentaron dicha reforma. Este impacto negativo revela que la expansión adicional de competencias y normativas no ha redundado en beneficios adicionales, sino más bien en costes derivados de una mayor complejidad regulatoria, duplicidades normativas y fragmentación del mercado interno, lo que en conjunto termina perjudicando la eficiencia económica.

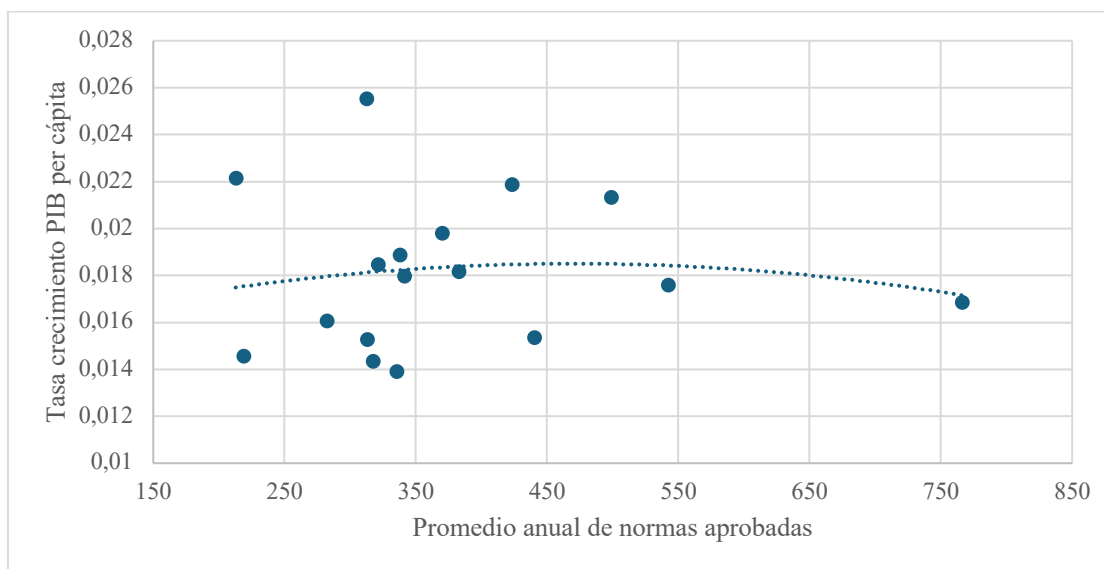
Este patrón, identificado por Mora-Sanguinetti y Spruk (2023), puede interpretarse de manera similar a la llamada Curva de Laffer Regulatoria. Como ya se ha señalado más arriba, al igual que esta curva señala que un incremento inicial en los impuestos puede aumentar la recaudación hasta un punto óptimo, tras el cual mayores tasas impositivas comienzan a reducir los ingresos fiscales, la regulación autonómica parece mostrar un comportamiento paralelo: en una primera fase, el aumento en autonomía regulatoria mejora el desempeño económico, pero tras alcanzar cierto nivel o umbral, un incremento adicional en la normativa regional comienza a generar costes y efectos negativos en el desarrollo económico.

La explicación de este fenómeno radica principalmente en la acumulación de regulaciones excesivas, la pérdida de la unidad de mercado y una creciente carga administrativa, factores que, en el añadido, restan dinamismo a la economía española. Mora-Sanguinetti y Spruk señalan, de hecho, que estos efectos negativos se hacen especialmente evidentes en comunidades que llevaron más lejos las reformas durante la segunda ola, incrementando considerablemente la complejidad normativa sin generar ventajas claras adicionales.

Esto sugiere que existe un nivel óptimo de autonomía regulatoria más allá del cual los beneficios iniciales derivados de la descentralización comienzan a erosionarse por los costes crecientes de cumplimiento y adaptación normativa. Todo ello va en línea con la hipótesis planteada en la presente investigación.

El gráfico 17 refleja el vínculo entre el promedio anual de normas aprobadas por las comunidades autónomas y su tasa media de crecimiento del PIB per cápita durante el periodo 1978-2023. La relación observada muestra claramente un comportamiento similar al de una Curva de Laffer Regulatoria, donde las fases iniciales revelan que un incremento en el número de normas viene asociado con un mayor crecimiento económico, alcanzando un punto óptimo o umbral aproximadamente en torno a las 450 normas aprobadas por año. A partir de este punto, incrementos adicionales en la regulación comienzan a asociarse con menores tasas de crecimiento económico, sugiriendo que el exceso de regulación puede generar costes y perjudicar la eficiencia económica.

Gráfico 17. Relación entre la tasa de crecimiento promedio del PIB real por habitante y el número de normas aprobadas por comunidades autónomas, 1978-2023.



Fuente: elaboración propia a partir de Aranzadi y Fedea.

En este contexto, comunidades como Galicia, Madrid o País Vasco aparecen situadas cerca de dicho punto óptimo, puesto que sus datos anuales están próximos a ese nivel de referencia de 450 normas, lo que sugiere que dichos territorios autonómicos han alcanzado un equilibrio más favorable entre regulación y crecimiento económico.

Por el contrario, Cataluña, que registra un promedio anual de 766 normas aprobadas, se posiciona claramente en el tramo descendente de la curva, lo que apuntaría que su elevado volumen normativo podría estar produciendo un efecto negativo sobre su crecimiento económico. Tal situación sugiere que Cataluña ha sobrepasado el umbral regulatorio óptimo, generando costes adicionales por la fragmentación, la complejidad burocrática y la menor competitividad económica que se derivan de tal paradigma intervencionista.

Al analizar de forma desagregada la relación entre la tasa de crecimiento promedio del PIB real por habitante y el número de normas aprobadas por comunidades autónomas en diferentes subperiodos, se observa claramente una evolución significativa en la forma de esta relación. En los primeros años posteriores a la descentralización, particularmente en el periodo 1978-1992, la relación presenta una forma convexa. Esto implica que inicialmente un aumento en la producción normativa autonómica está asociado a un proceso de desarrollo económico regional más intenso, ya que durante esa primera fase

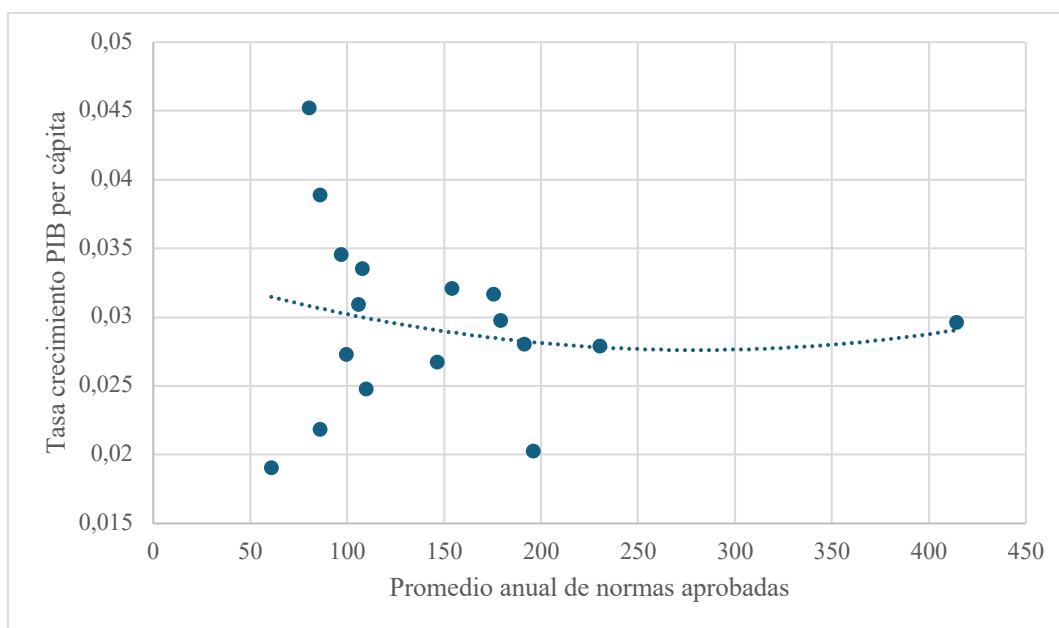
las comunidades necesitaban crear instituciones y regulaciones básicas para estimular la inversión, el crecimiento y el desarrollo económico.

Este resultado coincide plenamente con los hallazgos de Mora-Sanguinetti y Spruk (2023), quienes señalan que la primera ola de estatutos de autonomía tuvo efectos positivos significativos sobre el crecimiento económico regional. Las comunidades autónomas estaban en plena construcción de un marco institucional propio, adaptado a sus realidades económicas y sociales, por lo que el incremento inicial en la actividad regulatoria generó externalidades positivas, consolidando un marco jurídico y económico que facilitó la creación de riqueza. Sin embargo, al analizar los periodos más recientes, como el de 1993-2008 y especialmente el de 2009-2023, se observa un cambio considerable en la relación observada, la cual comienza a tomar claramente la forma cóncava propia de una Curva de Laffer Regulatoria. En las últimas décadas, la relación entre el crecimiento económico y el número de normas aprobadas muestra que, tras alcanzar cierto nivel óptimo, mayores incrementos en la actividad normativa empiezan a generar un efecto negativo sobre la economía regional, erosionando progresivamente las tasas de crecimiento económico promedio.

Este cambio en la relación refleja un aumento en la complejidad normativa autonómica, que termina generando importantes costes económicos y administrativos adicionales. Como resultado, la capacidad de las regiones para seguir creciendo se ve comprometida, pues las empresas y ciudadanos deben afrontar una carga regulatoria creciente, que implica no solo mayores costes de cumplimiento, sino también una mayor incertidumbre jurídica. Este fenómeno coincide también con los hallazgos de Mora-Sanguinetti y Spruk (2023), quienes encuentran precisamente efectos negativos de la segunda ola de reformas estatutarias autonómicas debido al exceso regulatorio.

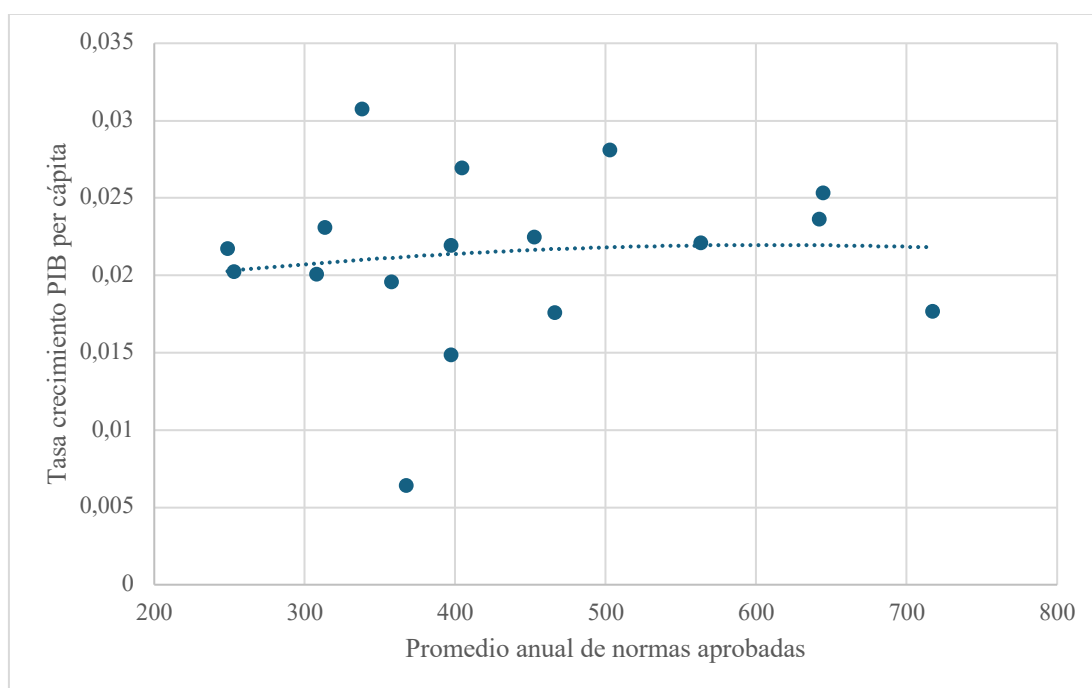
Lo vemos en los gráficos 18, 19 y 20:

Gráfico 18. Relación entre la tasa de crecimiento promedio del PIB real por habitante y el número de normas aprobadas por comunidades autónomas, 1978-1992.



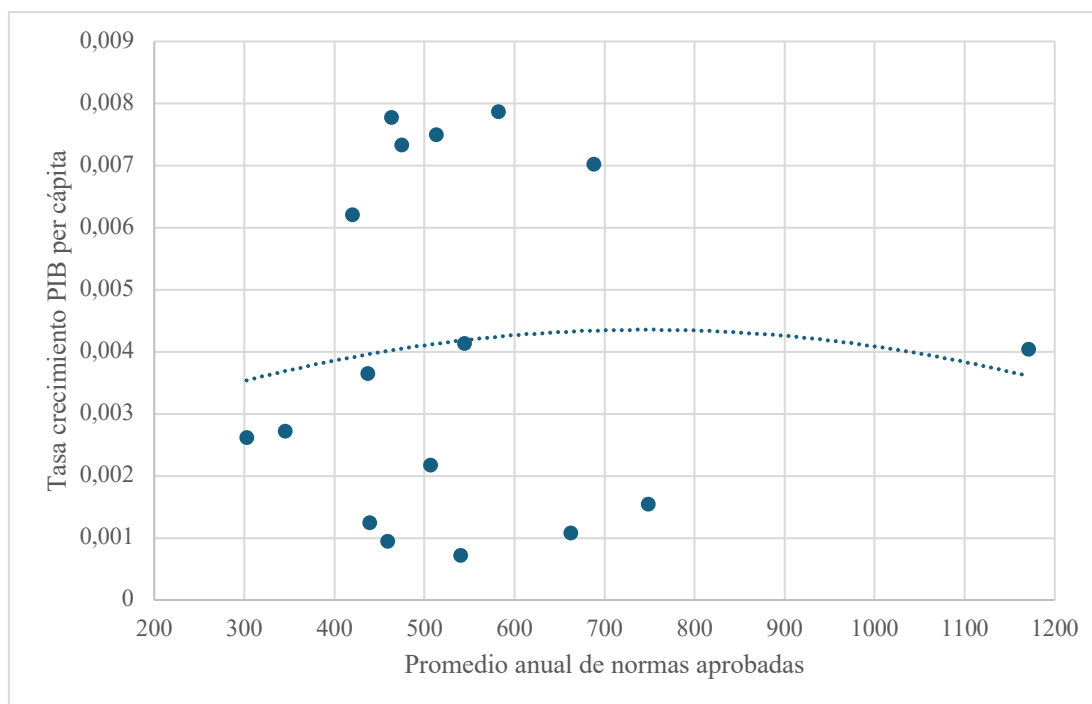
Fuente: elaboración propia a partir de Aranzadi y Fedea.

Gráfico 19. Relación entre la tasa de crecimiento promedio del PIB real por habitante y el número de normas aprobadas por comunidades autónomas, 1993-2008.



Fuente: elaboración propia a partir de Aranzadi y Fedea.

Gráfico 20. Relación entre la tasa de crecimiento promedio del PIB real por habitante y el número de normas aprobadas por comunidades autónomas, 2009-2023.



Fuente: elaboración propia a partir de Aranzadi y Fedea.

En definitiva, al considerar estos diferentes subperiodos se entiende mejor el proceso por el cual la regulación autonómica en España ha transitado desde ser una fuerza positiva y generadora de crecimiento en sus fases iniciales hasta convertirse en un factor que limita el desarrollo económico una vez que se supera un determinado umbral de complejidad normativa.

Dicho nivel de referencia parece haber sido claramente sobrepasado en algunas comunidades autónomas, lo que sugiere la necesidad de revisar y racionalizar la producción normativa regional para optimizar su impacto económico y evitar que la carga regulatoria se convierta en un freno para el desarrollo. El siguiente apartado calcula el coste económico del exceso de regulación.

4. Regulación en las comunidades autónomas.

El presente estudio utiliza la base de datos de legislación de Aranzadi para medir la carga regulatoria en cada comunidad autónoma. Esta base de datos cuantifica el número de normas aprobadas en cada región española. Al comparar estos datos con indicadores económicos, como el PIB per cápita, podemos evaluar el impacto de la normativa en el desempeño económico de las distintas comunidades autónomas. La base de datos de Aranzadi proporciona información detallada sobre la evolución legislativa en cada territorio, lo que permite establecer relaciones entre la actividad normativa y los efectos económicos observados.

Desde un punto de vista metodológico, el análisis realizado utiliza el PIB por habitante como variable dependiente en sus estimaciones econométricas. Para garantizar la validez de los resultados, se emplean modelos de efectos fijos que controlan los factores estructurales y los shocks específicos de cada comunidad autónoma. Además, se consideran errores estándar robustos por heterocedasticidad, lo que aumenta la fiabilidad de los coeficientes estimados.

Estas técnicas permiten identificar con mayor precisión la relación entre el nivel de regulación y el desempeño económico, mitigando los sesgos derivados de las diferencias estructurales entre comunidades. En consecuencia, los resultados proporcionan una base empírica sólida para evaluar el impacto real de la carga regulatoria en las comunidades autónomas.

En relación con el ejercicio econométrico, las estimaciones obtenidas indican que cada norma aprobada en el periodo 1995-2023 supondría una reducción de 0,0039 puntos de crecimiento del PIB per cápita. Estos resultados corroboran el efecto negativo de la carga regulatoria de las comunidades autónomas, en línea con lo que se ha encontrado en la literatura especializada. No obstante, es necesario analizar con mayor profundidad estas implicaciones, que trascienden lo que podrían indicar a priori estas cifras.

En primer lugar, consideremos un escenario hipotético, en el que todas las comunidades autónomas redujeran su carga regulatoria en un 10 por ciento. Como se muestra en la tabla 2, el crecimiento promedio anual de la renta per cápita habría sido del 1,48 por ciento, en lugar del 1,28 por ciento del período. En otras palabras, entre 1995 y 2023, si todos los gobiernos hubieran reducido su carga regulatoria anual en un 10 por ciento, la renta per cápita sería hoy 1.589 euros superior a los niveles realmente observados.

En segundo lugar, suponiendo que las comunidades autónomas con una producción normativa superior a la media del periodo redujesen su carga regulatoria hasta alcanzar un promedio anual de 502 normas, la renta per cápita podría incrementarse hasta en 1.896 euros, en línea con un crecimiento anual promedio de la renta per cápita del 1,51 por ciento, superior al 1,28 por ciento observado en los últimos 28 años. Cataluña, Castilla y León y Andalucía serían las regiones más beneficiadas.

Tabla 2. Escenario alternativo de aumento de la renta por habitante en caso de una disminución de un 10% en la carga regulatoria en todas las CCAA.

	Regulaciones	Crecimiento PIB por habitante	Regulaciones escenario alternativo	Mejora renta per cápita	Crecimiento PIB por habitante con mejora	Aumento
Andalucía	714	1,30%	643	0,28%	1,58%	1.577 €
Aragón	513	1,35%	462	0,20%	1,55%	1.647 €
Asturias	441	1,27%	396	0,17%	1,44%	1.141 €
Baleares	432	0,54%	389	0,17%	0,71%	1.410 €
Canarias	434	0,61%	391	0,17%	0,78%	1.067 €
Cantabria	310	1,28%	279	0,12%	1,40%	790 €
CyL	684	1,54%	616	0,27%	1,81%	1.897 €
C-La Mancha	445	1,26%	400	0,17%	1,43%	1.061 €
Cataluña	962	1,02%	866	0,38%	1,40%	3.472 €
Extremadura	435	2,08%	392	0,17%	2,25%	894 €
Galicia	555	1,81%	500	0,22%	2,03%	1.432 €
La Rioja	280	1,13%	252	0,11%	1,24%	858 €
Madrid	529	1,50%	476	0,21%	1,71%	2.139 €
Murcia	384	1,16%	346	0,15%	1,31%	938 €
Navarra	424	1,26%	381	0,17%	1,43%	1.444 €
País Vasco	416	1,68%	374	0,16%	1,84%	1.443 €
Valencia	573	0,96%	515	0,22%	1,18%	1.520 €
Promedio	502	1,28%	452	0,20%	1,48%	1.589 €

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Escenario alternativo de aumento de la renta por habitante en caso de una disminución de la carga regulatoria hasta el promedio en las CCAA con una mayor intensidad regulatoria.

	Regulaciones	Crecimiento PIB por habitante	Regulaciones escenario alternativo	Mejora renta per cápita	Crecimiento PIB por habitante con mejora	Aumento
Andalucía	714	1,30%	502	0,83%	2,13%	5.207€
Aragón	513	1,35%	502	0,04%	1,39%	281 €
Asturias	441	1,27%	441	0,00%	1,27%	0 €
Baleares	432	0,54%	432	0,00%	0,54%	0 €
Canarias	434	0,61%	434	0,00%	0,61%	0 €
Cantabria	310	1,28%	310	0,00%	1,28%	0 €
CyL	684	1,54%	502	0,71%	2,25%	5.589€
C-La Mancha	445	1,26%	445	0,00%	1,26%	0 €
Cataluña	962	1,02%	502	1,79%	2,81%	20.395 €
Extremadura	435	2,08%	435	0,00%	2,08%	0 €
Galicia	555	1,81%	502	0,21%	2,02%	1.371 €
La Rioja	280	1,13%	280	0,00%	1,13%	0 €
Madrid	529	1,50%	502	0,10%	1,60%	1.015 €
Murcia	384	1,16%	384	0,00%	1,16%	0 €
Navarra	424	1,26%	424	0,00%	1,26%	0 €
País Vasco	416	1,68%	416	0,00%	1,68%	0 €
Valencia	573	0,96%	502	0,28%	1,24%	1.889 €
Promedio	502	1,28%	442	0,23%	1,51%	1.896 €

Fuente: elaboración propia.

Por último, el tercer escenario representa un enfoque optimista, en el que todas las comunidades autónomas limitan su producción normativa al nivel de la región con menor número de normas aprobadas entre 1995 y 2023, es decir, La Rioja (280). En este contexto, la renta per cápita sería, en promedio, 7.457 euros superior al observado, con un aumento anual promedio del 2,15 por ciento.

Tabla 4. Escenario alternativo de aumento de la renta por habitante en caso de una disminución de la carga regulatoria hasta imitar a la comunidad con menor número de regulaciones aprobadas al año.

	Regulaciones	Crecimiento PIB por habitante	Regulaciones escenario alternativo	Mejora renta per cápita	Crecimiento PIB por habitante con mejora	Aumento
Andalucía	714	1,30%	280	1,69%	2,99%	12.124 €
Aragón	513	1,35%	280	0,91%	2,26%	8.566 €
Asturias	441	1,27%	280	0,63%	1,90%	4.646 €
Baleares	432	0,54%	280	0,59%	1,13%	5.394 €
Canarias	434	0,61%	280	0,60%	1,21%	3.998 €
Cantabria	310	1,28%	280	0,12%	1,40%	750 €
CyL	684	1,54%	280	1,58%	3,12%	14.157 €
C-La Mancha	445	1,26%	280	0,64%	1,90%	4.288 €
Cataluña	962	1,02%	280	2,66%	3,68%	34.292 €
Extremadura	435	2,08%	280	0,61%	2,69%	3.700 €
Galicia	555	1,81%	280	1,07%	2,88%	8.575 €
La Rioja	280	1,13%	280	0,00%	1,13%	0€
Madrid	529	1,50%	280	0,97%	2,47%	11.543 €
Murcia	384	1,16%	280	0,41%	1,57%	2.689 €
Navarra	424	1,26%	280	0,56%	1,82%	5.414 €
País Vasco	416	1,68%	280	0,53%	2,21%	5.383 €
Valencia	573	0,96%	280	1,14%	2,10%	8.814 €
Promedio	502	1,28%	280	0,87%	2,15%	7.457 €

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones.

En este trabajo se ha explorado en profundidad el impacto económico de la regulación en España y Europa, destacando especialmente cómo la complejidad normativa afecta al desempeño económico según un patrón que se ajusta a la denominada Curva de Laffer Regulatoria.

Inicialmente, una regulación adecuada genera seguridad jurídica y reduce incertidumbre, estimulando el crecimiento económico. Sin embargo, superado cierto umbral de aproximadamente 450 normas aprobadas anualmente, identificado en la literatura y confirmado en este análisis, la regulación adicional genera externalidades negativas, incrementa costes administrativos y limita significativamente la competitividad económica y la inversión productiva.

En términos comparativos, España presenta una complejidad regulatoria notablemente superior al promedio europeo, situándose en los últimos lugares en cuanto a calidad regulatoria y eficiencia administrativa. Este exceso normativo supone un coste económico significativo, que se cuantifica en torno a 1.470 euros anuales por habitante, equivalente a un coste agregado de aproximadamente 70.000 millones de euros anuales, representando más del 4 por ciento del PIB. Esta carga actúa como un “impuesto silencioso”, erosionando tanto la inversión como la competitividad internacional.

Dado el carácter *cuasi* federal de España, es particularmente pertinente realizar un análisis a nivel regional. Nuestro país presenta niveles de autonomía comparables a otras nacionales de corte federal, lo que ha dado lugar a una proliferación normativa desigual entre comunidades autónomas. Aunque la descentralización regulatoria aportó inicialmente beneficios económicos claros, la revisión reciente de la literatura y los datos empíricos aquí presentados indican que actualmente muchas comunidades autónomas se encuentran en el tramo descendente de la Curva de Laffer Regulatoria. Este fenómeno resulta evidente especialmente en regiones como Cataluña, Andalucía y Castilla y León, donde la carga normativa supera ampliamente el umbral óptimo.

Finalmente, el informe ha planteado tres escenarios alternativos que ilustran claramente el potencial de ganancias derivadas de una estrategia decidida de reducción de la carga regulatoria. El escenario más conservador, con una reducción general del 10% en las normas aprobadas, generaría una ganancia de renta per cápita de aproximadamente 1.589 euros. Un escenario intermedio, ajustando las comunidades más reguladas al promedio nacional, elevaría dicha ganancia a cerca de 1.896 euros por habitante. En el escenario más optimista, igualando todas las comunidades al nivel regulatorio de la menos regulada, las ganancias podrían alcanzar los 7.457 euros por habitante, destacando claramente el beneficio sustancial de una regulación simplificada y eficiente para el crecimiento económico y el bienestar general.

Bibliografía

Calvo, S. & Sánchez de la Cruz, D. (2024). Statutory vs. Effective Tax Rates: Why Do Higher Taxes Not Necessarily Lead to Increased Revenues? *Tax Foundation Europe*. <https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2024/09/FF848.pdf>

De Lucio, J., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2022). *Drafting “better regulation”: The economic cost of regulatory complexity*. *Journal of Policy Modeling*, 44(1), 163-183. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.10.003>

Di Vita, G. (2015). «Government Failure». En Backhaus, J. (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer.

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. 1057-1082. <https://doi.org/10.1111/pirs.12290>

Di Vita, G. (2023). The economic impact of legislative complexity and corruption: A cross-country analysis. *International Journal of Finance & Economics* 28, pp. 1801-1825. <https://doi.org/10.1002/ijfe.2509>

Marcos, F., & Santaló, J. (2010). *Regulation, innovation and productivity* (IE Business School Working Paper No. WP10-04). IE Business School. <https://ssrn.com/abstract=1645936>

Marcos, F., Santaló, J., & Sánchez-Graells, A. (2010). *Measuring regulatory intensity by the Spanish regions (1978-2009)*. InDret, 4, 1-39. <https://ssrn.com/abstract=1738251>

Mora-Sanguinetti, J. S., Quintana, J., Soler, I., & Spruk, R. (2023). *Sector-level economic effects of regulatory complexity: Evidence from Spain* (Documentos de Trabajo No. 2312). Banco de España. <https://doi.org/10.53479/29854>

Mora-Sanguinetti, J. S. & Spruk, S. (2023). Economic effects of recent experiences of federalism: Analysis of the regionalization process in Spain. *Journal of Regional Science*, 63, pp. 30-63. <https://doi.org/10.1111/jors.12616>

Shair-Rosenfield, S., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S., Marks, G., Hooghe, L. & Chapman-Osterkatz, S. (2021). Language difference and regional authority. *Regional and Federal Studies*, 31(1), pp. 73-97