



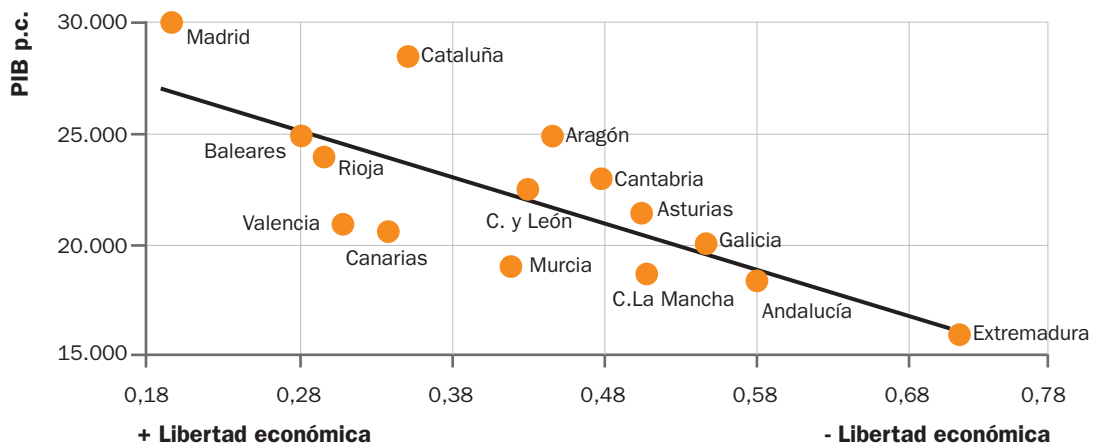
LA TORRE DE BABEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Recuperar la unidad del mercado: una prioridad para cualquier buen Gobierno

Rocío Albert y Rogelio Biazzi, profesores de Economía de la Universidad Complutense de Madrid

Gráfico 1. Índice de libertad económica/PIB per cápita 2007

Un menor valor del índice denota mayor libertad económica



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de Libertad Económica en las CC.AA.

La apuesta de España por la incorporación al mercado único europeo fue una gran reforma estructural para la economía española que modernizó nuestro tejido empresarial e impulsó el crecimiento económico. Sorprendentemente, después de que la economía española se incorporara eficazmente al mercado único europeo –sin fronteras, sin barreras arancelarias, y en el que los bienes y servicios pueden circular libremente–, se están levantando nuevas barreras, esta vez internas: la actual deriva del proceso de descentralización autonómica está provocando la fragmentación del mercado nacional. Está en riesgo la unidad de mercado en España, y lo está por la proliferación de normas autonómicas que segmentan los mercados, elevan los costes de transacción, dificultan la movilidad, impiden extraer los frutos de un mercado amplio y, en definitiva, lastran el crecimiento económico y la creación de empleo.

Desdichadamente para los hombres, el planeta había sido parcelado en distintos países. Cada uno provisto de lealtades, de queridas memorias, de un pasado sin duda heroico, de derechos, de agravios, de una mitología peculiar, de próceres de bronce, de aniversarios, de demagogos y de símbolos. Esa división auspiciaba las guerras.

J. L. Borges

El papel del Estado en la economía

El Estado tiene un importante papel en la sociedad, con funciones tan básicas como la de establecer un marco institucional adecuado para que la economía funcione de manera eficiente. Las regulaciones –cualquiera que sean sus justificaciones y objetivos– tienen un impacto más allá de su área de control y producen efectos no intencionados sobre el conjunto de la economía. El ejemplo más reciente y dramático lo tenemos en las inesperadas consecuencias sobre el sector financiero internacional de las políticas de promoción de acceso a la vivienda en los Estados Unidos, impulsadas a principios de los años noventa.

El ambiente regulatorio en el que se desempeña la actividad económica es uno de los factores institucionales que ejerce una influencia clave en la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo. La mano invisible del mercado requiere el auxilio de unas re-

glas de juego bien establecidas, que podemos denominar “instituciones”: instituciones estables y eficientes propician el crecimiento económico.

La productividad total de los factores –que, a la larga, determinan el potencial de crecimiento económico– está íntimamente relacionada con la regulación y el grado de liberalización de la estructura productiva. Así, la existencia de instituciones de calidad es condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar un crecimiento económico a largo plazo. La sobreabundancia regulatoria podría indicar un mayor grado de intervención estatal que, además de frenar el pleno desarrollo económico, constituye un recorte de las libertades individuales. Por eso, la preocupación debe ser doble: ¡cuidado con el exceso de regulación y con la mala calidad institucional!

Existen muchas iniciativas que intentan medir la incidencia del marco regulatorio de los países en la actividad económica: el *Index of Economic Freedom* de la Heritage Foundation –cuya versión en español coedita la Fundación FAES–, el *Doing Business* del Banco Mundial, el *Global Competitiveness Report* del World Economic Forum, y el *Product Market Regulation* que recoge indicadores de regulación en los países de la OCDE. Sin embargo, son muy escasos los estudios que miden la libertad económica de

“El ambiente regulatorio en el que se desempeña la actividad económica ejerce una influencia clave en la competitividad, el crecimiento y la creación de empleo”

“Las Comunidades Autónomas son responsables de la mayor parte del gasto público en un porcentaje que supera al de países con organización política federal”

las diferentes regiones de un determinado país.

No existía ningún trabajo de estas características en Europa hasta la reciente publicación en España del estudio *Libertad Económica en las Comunidades Autónomas*, dirigido por el profesor Francisco Cabrillo. En este trabajo se estudia el tamaño de las Administraciones Públicas regionales y los sistemas regulatorios propios derivados del ejercicio efectivo de las competencias autonómicas. En el análisis se parte de la peculiaridad de la estructura de financiación y gasto que realiza el sector público en España, donde las Comunidades Autónomas son hoy responsables de la mayor parte del gasto público en un porcentaje que supera incluso al existente en países con una organización política federal.

Si tenemos en cuenta que el proceso de descentralización española tiene apenas treinta años de existencia, y que muchas transferencias de competencias desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas son mucho más recientes, las diferencias regulatorias y el grado de intervencionismo público entre las economías regionales son muy importantes y demuestran que tienen un impacto significativo sobre la actividad económica. Y todo indica que estas diferencias seguirán aumentando en los próximos años.

La Comunidad de Madrid es la que obtiene el primer puesto en el *ranking* del índice de libertad económica, gracias a las reformas emprendidas en los últimos años. Comunidades como Extremadura, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha ocupan los últimos puestos, poniendo de manifiesto que en ciertas autonomías de la geografía española la actividad económica se basa fundamentalmente en la actividad pública, lo que impide que la iniciativa privada contribuya más a la creación de empleo y al crecimiento. Los resultados obtenidos muestran que existe una correlación directa entre libertad económica y nivel de renta per cápita.

Competencia regulatoria y otros aspectos positivos de la descentralización

A lo largo de las últimas décadas, en España se han producido transformaciones importantes que hacen que el marco en el que la política económica se desenvuelve sea hoy muy diferente de lo que fue en el pasado. El resultado de este proceso de descentralización económica es complejo, y tiene aspectos positivos y negativos.

Entre las ventajas de la descentralización, siempre se ha mencionado que ésta permite que las autonomías puedan desarrollar sistemas regulatorios adaptados a sus propias características y a las necesidades de sus ciudadanos,

gracias al mayor grado de cercanía entre la Administración autonómica y los administrados.

Sin duda, entre los aspectos positivos de la descentralización autonómica destaca uno: la competencia institucional entre Comunidades Autónomas. El problema de la quiebra de la unidad de mercado surge cuando los Gobiernos intentan impedir la competencia, no cuando diseñan instituciones que fomentan la actividad económica en un marco de libre movilidad de los agentes económicos.

La existencia de regulaciones distintas permite a las empresas y a las personas elegir entre diferentes alternativas en busca de un tratamiento más beneficioso. La competencia institucional genera, por tanto, movilidad de personas, de empresas y de capitales en búsqueda de una mayor eficiencia y prosperidad. La competencia es positiva no sólo para quienes se benefician de una mejor regulación sino también para residentes en otras autonomías. La aparición en el campo de las políticas públicas de estrategias de *benchmarking* ha provocado la adopción –por parte de algunas Administraciones– de medidas instrumentadas con éxito en otra Comunidad Autónoma.

En los últimos años se ha visto en España que la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas funciona. La

experiencia demuestra que muchas autonomías han hecho uso de sus competencias en materia fiscal reduciendo tipos y hasta suprimiendo gravámenes como sucesiones y donaciones, lo que ha generado redistribuciones de la actividad económica y ha provocado la emulación de otras autonomías, con lo que se han beneficiado todos los contribuyentes.

Las diferencias en la regulación comercial de las CC.AA. es otro caso en el que se pueden observar los beneficios de la competencia institucional. El establecimiento de grandes superficies en autonomías con una legislación menos restrictiva provoca el trasvase de demanda –mostrando un notable efecto frontera– de unas comunidades a otras y beneficia a los consumidores. Esta competencia puede extenderse a otros ámbitos, como el medio ambiente, la educación, la sanidad, etc.

Otro aspecto positivo de la búsqueda de regulaciones más eficientes es la creación de incentivos a la innovación. El diseño de instituciones de mejor calidad llevará a que algunas comunidades atraigan emprendedores que desarrollen un tejido productivo basado en la innovación. Las economías autonómicas compiten hoy para ofrecer los marcos institucionales más adecuados para que el capital humano pueda florecer y transformarse en actividades emprendedoras e innovadoras.

“La Comunidad de Madrid obtiene el primer puesto en el *ranking* del índice de libertad económica gracias a las reformas emprendidas en los últimos años”

“La actual deriva del proceso de descentralización autonómica está provocando la fragmentación del mercado nacional”

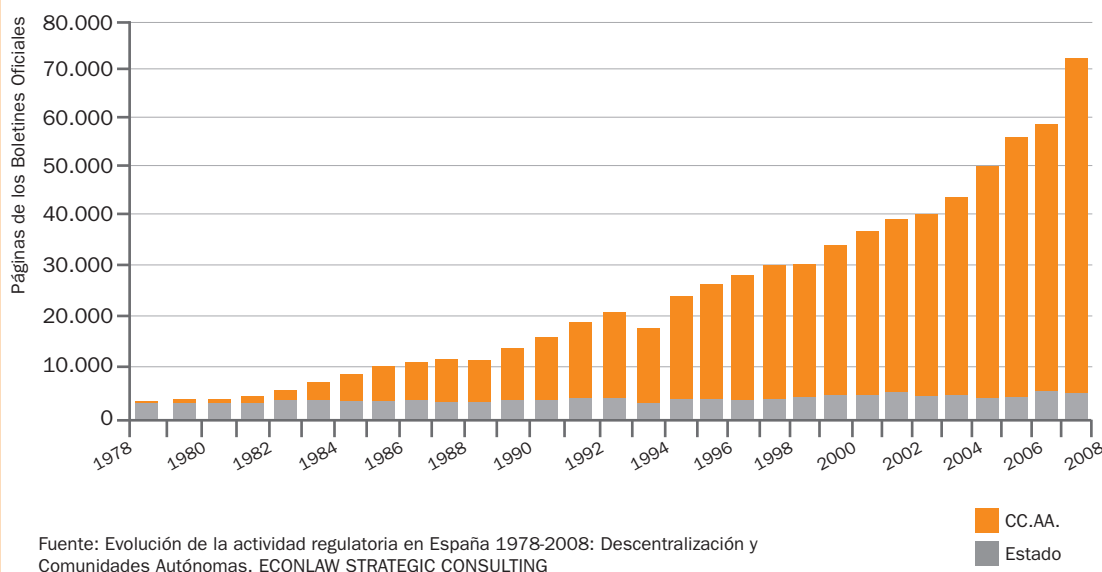
El peligro de la pérdida de unidad de mercado

Resulta paradójico que España –que ha apostado por la creación de un mercado único europeo– pueda ver compartimentado su mercado interior por la proliferación de normas autonómicas que pongan en peligro la unidad de mercado al imponer trabas administrativas a la libre circulación. Así, mientras la incorporación al mercado único europeo supone la adhesión al objetivo de un mercado sin fronteras ni barreras arancelarias donde los bienes, servicios y capitales pueden circular libremente, la actual deriva del proceso de

descentralización autonómica está provocando la fragmentación del mercado nacional, como pone de manifiesto el gran número de regulaciones autonómicas que deben ser reformadas o derogadas para poder cumplir los requerimientos de la Directiva Europea de Servicios.

Hoy nadie pone en duda que la unidad de mercado es un bien que hay que preservar en todos los países, puesto que cuanto mayor sea un mercado –en términos de renta– mayor será la especialización de los agentes, mayor será su productividad y, en definitiva, mejor será el nivel de vida de sus ciudadanos.

Gráfico 2. Evolución relativa de la actividad regulatoria del Estado y las Comunidades Autónomas



El proceso de transferencia de competencias a las autonomías podría poner en peligro la unidad de mercado debido al afán regulatorio de cada una. Lo cierto es que esta fragmentación no nos ha hecho progresar en los factores claves de competitividad. La profusión normativa autonómica supone importantes costes para las empresas y tiene efectos tanto sobre la demanda como sobre la oferta de bienes y servicios, así como sobre la movilidad de los factores de producción.

En primer lugar, las empresas se enfrentan a mayores costes de transacción para poder desarrollar sus actividades en las diferentes Comunidades Autónomas. Ante comunidades con capacidad normativa creciente y con el claro propósito de diferenciar las normas propias de las de sus vecinos, las empresas ven incrementarse los costes de información y los costes de cumplimiento normativo. Este incremento en los costes de transacción actúa como barrera de entrada para las empresas en las diferentes autonomías. Asimismo, esta regulación desorbitada puede suponer la creación de barreras de entrada legales para empresas afincadas en otros lugares de España o de otros países, en aquellas actividades que requieran licencias o autorizaciones otorgadas en función de criterios discrecionales. La segmentación del mercado también puede ser el resultado de políticas lo-

calistas en los criterios para las compras públicas que favorezcan a proveedores locales aunque no sean los más competitivos, dañando así los intereses de todos los contribuyentes.

Por otra parte, la dispersión normativa puede reducir las economías de escala de las empresas con importantes incrementos en los costes de producción. Los requisitos especiales de cada Comunidad Autónoma que obligan a cambiar el etiquetaje, las instrucciones e incluso el propio producto, introducen restricciones a la homogeneización del bien o servicio, y aumentan los costes. Es importante señalar que la fragmentación regulatoria puede tener efectos devastadores sobre la movilidad de trabajadores y capitales. La existencia de una normativa específica y diferente para el ejercicio de actividades profesionales puede actuar como una auténtica barrera para la movilidad del capital humano, impidiendo la especialización, condición absolutamente necesaria para la competitividad. Asimismo, la falta de uniformidad y claridad de la normativa sobre inversión de capitales puede ahuyentar a inversores ante la incertidumbre de una regulación arbitraria o discriminatoria.

Ya sea por el incremento de costes o por la reducción de su oportunidad de negocio, la segmentación del mercado puede condicionar las inversiones en un país o en sus regiones.

“La fragmentación regulatoria puede tener efectos devastadores sobre la movilidad de trabajadores y capitales”

“Es necesario avanzar hacia un modelo que conjugue las ventajas de la descentralización con la preservación de la unidad de mercado”

Como ejemplo traemos un caso reciente: las numerosas trabas autonómicas que ha encontrado la multinacional sueca IKEA en diferentes comunidades –Cataluña, Galicia, Valencia, País Vasco y Castilla y León– están condicionando su plan de inversiones en España. Incluso la empresa ha pensado en llevarse fuera sus inversiones, presupuestadas en más de 3.000 millones de euros y que supondrían la creación de más de 9.000 puestos de trabajo.

Propuestas para garantizar la unidad de mercado y hacer funcionar la descentralización

El Estado de las autonomías es una realidad incuestionable en nuestro país, y recuperar la unidad de mercado y mejorar la calidad regulatoria debe ser una absoluta prioridad en todos los niveles de Gobierno. Por ello es necesario avanzar hacia un modelo que conjugue las ventajas de la descentralización con la preservación de la unidad de mercado, buscando mecanismos que permitan la coordinación entre Comunidades Autónomas y mejoren la competitividad de nuestra economía. En la actual situación de crisis económica, una reforma estructural prioritaria consiste en hacer funcionar de forma más eficiente la descentralización al servicio de los ciudadanos.

Las medidas para reconducir la unidad de mercado y hacer funcionar la

descentralización deben ponerse en marcha desde dos enfoques complementarios. En primer lugar, desde el nivel autonómico, se deben aprovechar las ventajas de la competencia regulatoria para restaurar la unidad de mercado. Y en segundo lugar, la Administración central debería dotarse de nuevas labores y capacidades de coordinación.

Dentro del primer enfoque se enmarcaría la iniciativa de que, voluntariamente, las Comunidades Autónomas pudiesen reconocer unilateralmente y con carácter general la validez en sus territorios de las normativas emanadas de otras autonomías en los siguientes ámbitos: el acceso al mercado de los bienes y los servicios; el establecimiento y ejercicio de actividades económicas sujetas a licencias o permisos administrativos y el ejercicio de las actividades profesionales. De este modo, cada empresa o profesional podría decidir a cuál de las múltiples regulaciones autonómicas decide someterse en el ejercicio de su actividad económica, con independencia del lugar donde ésta se desarrolle.

La propuesta de reconocimiento de normativas manda un claro mensaje político de unidad nacional, lealtad, confianza y corresponsabilidad entre las Comunidades Autónomas en lo que se considera que es una tarea común: la preservación de la unidad de mer-

“Las Comunidades Autónomas podrían reconocer unilateralmente la validez en sus territorios de normativas emanadas de otras autonomías”

cado como base de nuestro potencial de crecimiento. Esta iniciativa, aunque se iniciara unilateralmente por un pequeño número de autonomías, generaría previsiblemente –por efecto de la competencia institucional– un proceso en cadena que haría desaparecer la mayoría de las barreras a la unidad de mercado.

Por su parte, la Administración central debería dotarse de una agencia encargada de elaborar protocolos que incluyan los principios de buena regulación, de hacer evaluaciones de normativas autonómicas, de brindar asesoramiento a todas las Administraciones y de coordinar los planes de mejora de la calidad regulatoria. Este organismo podría actuar también como centro de información sobre competencia institucional a través de una web que recogiese información sobre las distintas regulaciones autonómicas, estudios comparativos, índices o propuestas para reducir cargas administrativas.

Adicionalmente, a la hora de diseñar todo tipo de regulación, todos los niveles de la Administración deberían aplicar los principios elaborados por los organismos internacionales para una buena regulación: necesidad, simplicidad, proporcionalidad, transparencia, consistencia y subsidiariedad, entre otros.

Ello implicaría que la elaboración de las normas contara con una memoria que incluyese un estudio de los efectos económicos y sobre la unidad de mercado que conllevaría la vigencia de la misma. Este informe, de carácter obligatorio, tendría como objetivo que los reguladores internalizasen los costes de la regulación.

En definitiva, en España tenemos un importante reto para recuperar la senda de la prosperidad: conjugar las ventajas de la descentralización autonómica y, a la vez, salvaguardar la unidad de mercado para poder competir en un mundo globalizado.