Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 617-640
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L25
© Rosario Leñero Bohórquez
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 25
ACTIVIDADE DE REGULACIÓN

Rosario Leñero Bohórquez
Universidad de Huelva

SUMARIO: 1. A PROXECCIÓN DA REGULACIÓN NOS TIPOS DE ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA.—2. As ORIXES DA NOCIÓN DE REGULACIÓN E A SÚA DIFUSIÓN GLOBAL: 2.1. O *Regulatory Law* ou dereito regulatorio anglosaxón; 2.2. A globalización como motor da expansión das formulacións da regulación económica.—3. A RECEPCIÓN DA REGULACIÓN ECONÓMICA EN EUROPA.—4. O CONCEPTO DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA: 4.1. A proxección da regulación na actividade de ordenación e control; 4.2. A proxección da regulación no servizo público; 4.3. Notas distintivas da regulación administrativa como actividade de intervención da Administración.—5. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN: 5.1. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención ao seu carácter coactivo: *5.1.1. Técnicas regulatorias de carácter coactivo; 5.1.2. Técnicas regulatorias de carácter non coactivo;* 5.2. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención á súa finalidade prevalente; *5.2.1. Instrumentos de garantía da competencia; 5.2.2. Instrumentos de garantía de valores non económicos. En particular, a garantía da equidade no acceso aos bens e servizos.*—6. A CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DA ADMINISTRACIÓN REGULADORA: 6.1. Principio de separación das actividades de regulación e de xestión; 6.2. A axencia reguladora como modelo institucional prevalente.—7. BIBLIOGRAFÍA: 7.1. Bibliografía citada; 7.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. A PROXECCIÓN DA REGULACIÓN NOS TIPOS DE ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

1. Os diversos tipos de actividade administrativa analizados nas leccións previas (ordenación e control —*supra* § 22—, prestación e garantía —*supra* § 23—, promoción e fomento —*supra* § 24—) son manifestacións da intervención pública na sociedade, fundamentadas na protección da orde pública (ou a xestión de riscos —*supra* § 22.17—) e na persecución dun proxecto de xustiza social (supra §§ 23.20 e 24.3). Cando estas actividades inciden na economía os seus contornos coinciden coa **noción económica de regulación**, que, a diferenza do significado xurídico que tradicionalmente tivo ese termo entre nós, non designa só a produción de normas xurídicas que disciplinan unha materia, senón que se refire a un variado conxunto de actuacións dos poderes públicos sobre os suxeitos que operan na vida económica e que se vincula a uns fins e valores moi concretos. Neste sentido, cando se fala de "Dereito regulatorio" non se está incorrendo nunha redundancia, senón que se pretende designar un concreto sector do ordenamento xurídico administrativo.

2. Esta acepción do termo regulación abriuse paso da man dun fenómeno político e económico que marcou profundamente a configuración do Dereito administrativo económico desde o último cuarto do século xx: a **liberalización da economía**. Este fenómeno incidiu particularmente, como se viu, na configuración actual da actividade de ordenación e control (*supra* § 22.7-11), nas actividades prestacionais que tradicionalmente constituíron o núcleo da actividade administrativa de servizo público (*supra* § 23.27-30), pero tamén na configuración da actividade promocional e de fomento (*supra* § 24.10-13)

3. O termo regulación, entendido como calquera actividade que persegue condicionar condutas ou comportamentos para o cumprimento de certos fins, ten unha **aplicación moi ampla**, por iso é polo que pode ser obxecto de estudo de disciplinas tan diversas como a Psicoloxía, a Socioloxía, a Ciencia Política, a Economía e, por suposto, o Dereito. A noción de regulación que traemos aquí é un concepto político–económico asociado a unha determinada forma de organización da vida económica: **o sistema ou a economía de mercado**.

2. AS ORIXES DA NOCIÓN DE REGULACIÓN E A SÚA DIFUSIÓN GLOBAL

2.1. O *Regulatory Law* ou Dereito regulatorio anglosaxón

4. No **mundo anglosaxón**, onde ten a súa **orixe** a idea de regulación económica, o mercado foi a institución sobre a que descansou a ordenación da vida económica. O que é tanto como afirmar que lles corresponde esencialmente aos suxeitos privados, a través de contratos concertados en exercicio da autonomía da vontade, decidir que e como se produce, como se distribúe e a que prezo se adquiren os bens

e servizos en virtude do xogo da oferta e a demanda. Consonte esta visión, os poderes públicos teñen unha función secundaria, limitada a ofrecer un marco xurídico que asegure o cumprimento dos contratos e a pacífica resolución de controversias. Con todo, da constatación de que o mercado abandonado a si mesmo pode ter un comportamento ineficiente que o prive da súa utilidade como mecanismo de organización da vida económica ou conducir a resultados pouco equitativos, nace a necesidade de **regulación**, entendida como unha actividade de **intervención pública na vida económica** cuxo principal obxecto é preservar as condicións de libre concorrencia (que son presuposto do bo funcionamento do mercado como mecanismo de asignación de recursos), así como, no seu caso, garantir uns niveis mínimos de equidade no acceso a bens e servizos básicos. Esta idea de "regulación económica" difire parcialmente do concepto tradicional de "intervención administrativa na economía", propio do Dereito administrativo do continente europeo.

5. Mentres na cultura xurídico–pública de Europa continental, cunha tradición política autoritaria, a idea da **intervención dos poderes públicos** e, particularmente, da Administración, na vida económica se ve con naturalidade, no mundo anglosaxón abriuse paso tardiamente e con notables resistencias. O dereito público cumpría historicamente unha función marxinal na ordenación da vida económica nos países do *Common Law*, limitada en esencia á represión dos delitos. Por iso é polo que a aparición do *Regulatory Law* ou dereito da regulación anglosaxón se puidese considerar un trasunto do dereito público económico que levaba décadas operando en países con réximes de Dereito administrativo. Agora ben, é importante subliñar que o noso Dereito administrativo económico clásico e o *Regulatory Law* parten de premisas e operan con claves moi diferenciadas.

6. O *Regulatory Law* xorde nos Estados Unidos da man dun tipo especial de organizacións administrativas, as **axencias**, ás que, mediante un encargo do lexislador, atribúenselles poderes normativos e de decisión para disciplinar un concreto sector. Con elas nace o denominado *Administrative State*, que adquiría carta de natureza coas políticas do *New Deal* en resposta á crise económica de 1929. Existe, polo tanto, unha certa ecuación entre *Regulatory Law* e dereito das axencias reguladoras no mundo anglosaxón, sen que no Dereito administrativo económico clásico de corte continental europeo opere esa asociación. O modelo anglosaxón e o continental europeo clásico tamén se diferencian pola atención prestada á garantía da **libre competencia,** que non estivo historicamente entre as prioridades do Dereito administrativo económico. Máis ben ao contrario: a libre competencia foi a principal sacrificada no altar dos intereses públicos. O servizo público, como institución paradigmática do Dereito administrativo económico, ao subtraer á iniciativa privada relevantes actividades económicas, imposibilita a competencia. Igualmente, a favor do mantemento da "orde pública económica", no pasado púidose considerar lexítimo limitar o número de operadores económicos autorizados nun sector ou nun territorio, sen que tal restrición viñese esixida por características intrínsecas da actividade ou do mercado en que se desenvolvía.

7. En todo caso, ante o risco de caer en formulacións excesivamente simplificadoras cando se compara o *Regulatory Law* e o Dereito administrativo económico clásico, hai que sinalar que non sempre o primeiro estivo orientado á regulación da competencia, como acredita o réxime inicial das ***public utilities*** **nos Estados Unidos**, conforme ao cal sectores da economía especialmente relevantes para os intereses xerais (ferrocarril, enerxía eléctrica, teléfono) eran operados monopolisticamente por empresas privadas sometidas á intervención dunha axencia reguladora que fixaba as tarifas e garantía a percepción dun beneficio mínimo. Será a crítica académica a este modelo de regulación protagonizada polos

economistas da Escola de Chicago, unida ao cambio de paradigma en política económica co tránsito do keynesianismo ao neoliberalismo a finais da década dos setenta do século pasado, a que desencadeará unha profunda revisión do modelo de regulación das *public utilities* para a súa apertura á competencia.

8. O *Regulatory Law* anglosaxón ten unha notabilísima **amplitude**, que transcende os límites disciplinares do noso Dereito administrativo económico. Na medida que por regulación se entende calquera intervención que condiciona a liberdade de actuación dos operadores económicos, o *Regulatory Law* pode abarcar desde o Dereito ambiental aos réximes de protección social.

9. Así, para o *Regulatory Law* o **principio xurídico–ambiental "quen contamina paga"** non sería máis que a expresión dunha solución xurídica a un fallo de mercado: o feito de que as actividades de produción de certos bens ou servizos xeran externalidades negativas, isto é, que os prezos de mercado non reflicten a totalidade dos custos sociais que xeran. Pola súa banda, un sistema de **subsidios sociais** sería regulación económica na medida que condiciona o comportamento económico tanto dos que resultan obrigados a financialo como dos beneficiarios das axudas.

10. Esta amplitude en orixe do *Regulatory Law* xerou intensos debates a raíz da súa importación en Europa. Discútese a extensión que se lle debe dar entre nós á noción de regulación económica, sen que poida dicirse que exista un consenso ao respecto.

11. Noutra orde de consideracións é necesario sinalar que se produciu unha inxente literatura académica sobre **teorías da regulación**, con achegas de múltiples disciplinas (Dereito, Economía, Socioloxía, Ciencia Política), que analiza as razóns que explican ou xustifican a regulación, quen son os seus protagonistas e como actúan ou se interrelacionan. Dependendo do enfoque disciplinar, hai teorías que distinguen claramente entre actores públicos (reguladores) e privados (suxeitos regulados) e outras nas que esta fronteira resulta moito máis difusa.

12. De entre as distintas escolas de pensamento, as **teorías do interese público** son as que mellor conectan coas asuncións tradicionais do Dereito administrativo económico de corte continental europeo. Consonte aquelas, a regulación persegue fins que benefician á colectividade no seu conxunto e que, por isto, se consideran de interese xeral (p. ex. a eficiencia mediante a corrección de fallos do mercado, nas formulacións económicas destas teorías; obxectivos éticos, sociais ou redistributivos ou a xestión de riscos nas formulacións políticas ou non económicas destas teorías). En todo caso, recoñécenlles a lexisladores e administracións a capacidade de definir os intereses públicos e as autoridades presúmense sempre aliñadas con tales intereses na súa actuación.

13. Fronte a esta visión idealista, as **teorías do interese privado** adoptan unha postura escéptica e poñen o acento na capacidade dos colectivos (empresarios, políticos, empregados públicos, consumidores) para orientar a regulación cara á satisfacción dos seus intereses particulares, de tal maneira que a realización do interese público sería unha quimera. Este grupo de teorías posúen un carácter máis ben descritivo (que factores explican a aparición da regulación), antes que prescritivo (que fins debe perseguir a regulación), aínda que en última instancia poden inspirar reformas para atallar problemas detectados.

14. Así, débese ás teorías do interese privado a descrición do fenómeno da "**captura do regulador**", polo cal as decisións das autoridades se adoptan en atención aos intereses dos grupos de presión mellor organizados e que posúen maior capacidade de influencia, un fenómeno cuxo recoñecemento impulsou significativas reformas no ámbito institucional e procedemental. Entre as teorías do interese privado, destaca a **teoría da elección pública (*public choice*)**, que se caracteriza por analizar a toma de decisións regulatorias como se se tratase de decisións de mercado. Así, no "mercado político" a oferta de regulación viría marcada polos intereses de reelección dos políticos, por exemplo, e a demanda de

regulación polos intereses económicos dos regulados. Á vista das ineficiencias do "mercado político", desde a teoría da elección pública sostense a superioridade do mercado para autorregularse e postúlase a supresión da intervención estatal (**desregulación**) (*supra* § 2.12).

15. Deben mencionarse, por último, as achegas da Socioloxía ás teorías da regulación, de entre as que sobresae a **teoría dos sistemas autorreferenciais**. Consonte esta teoría, Dereito e Economía constituirían dous subsistemas sociais funcionalmente autónomos, con organizacións e linguaxes propias, de onde se deriva a limitada capacidade do dereito para condicionar eficazmente a vida económica desde os seus instrumentos e enfoques tradicionais. Para superar esta deficiencia postúlanse formas indirectas de regulación, como a **autorregulación regulada,** nas que o dereito se limitaría a fixar os fins e as coordenadas organizativas e procedementais da autorregulación social (neste caso, a autorregulación da economía). Desta maneira, o Estado pode lograr os seus fins sen privar o sistema económico da súa propia funcionalidade e eficacia. Desde este enfoque, a fronteira entre reguladores e regulados non vén marcada pola natureza pública ou privada do suxeito, xa que poden intercambiarse os roles (*supra* § 22.22-25).

16. Estas achegas teóricas non quedan en mera especulación, senón que, como se pode intuír, tiveron un notable impacto nutrindo a discusión política e inspirando multitude de reformas. O peso dos distintos enfoques déixase sentir en cuestións tan transcendentes como, por exemplo, determinar cales son os **fins da regulación** (só a eficiencia económica ou tamén a garantía de valores non económicos?), a **oportunidade da regulación** entendida como intervención estatal (é mellor regular ou non regular?), sobre as **estratexias de regulación** (é mellor acudir a instrumentos imperativos tradicionais, empregar incentivos económicos para estimular ou disuadir de certos comportamentos sen "obrigar" nin "prohibir", ou ben conectar a regulación estatal con experiencias exitosas de autorregulación privada?; é mellor combinar distintas estratexias?) ou **as características das institucións que regulan e/ou aplican o regulado** (que grao de autonomía é conveniente que teñan con respecto á política e, no seu caso, como deben render contas ante as institucións democráticas e a sociedade?, como deben relacionarse cos distintos grupos de interese afectados dun modo ou outro pola súa actividade?). Os principios de Better *regulation* ou boa regulación incorporados no art. 129 LPAC (*supra* § 16.50-52) son un claro reflexo do impacto das teorías expostas.

2.2. A globalización como motor da expansión das formulacións da regulación económica

17. A **exportación a gran escala** das formulacións da regulación económica tivo lugar da man dos procesos de **integración económica** que trae consigo a **globalización**. O termo "globalización" empregouse para designar un fenómeno moito máis complexo que a mera "internacionalización" e que se caracteriza pola profunda interconexión e interdependencia do mundo contemporáneo en múltiples aspectos da vida (económicos, políticos, culturais, sociais, tecnolóxicos, ambientais, etcétera).

18. Desde o punto de vista económico, a **globalización** é, en parte, **resultado de certos postulados regulatorios** (p. ex. a supresión de trabas ao comercio de bens e servizos e á circulación de capitais) e, á súa vez, **promotora da regulación económica** máis aló das contornas culturais onde se orixinou. Os problemas asociados á globalización escapan ás posibilidades de ordenación dos Estados, tanto polas súas

dimensións territoriais como pola inadecuación técnica das ferramentas xurídicas tradicionais. De aí que cobrasen protagonismo unha serie de **actores globais** de moi diversa natureza e ámbitos de actuación que, de maneira espontánea ou por delegación dos Estados, **asumiron funcións de regulación económica** e, ao facelo, contribuíron decididamente a difundir os seus postulados.

19. Entre os promotores no plano global da regulación económica atopamos tanto **organizacións internacionais** como outro tipo de suxeitos que escapan ás categorías tradicionais de suxeitos do Dereito internacional. Entre as primeiras destaca o papel xogado polo **Fondo Monetario Internacional** e **o Banco Mundial**. Ambas as organizacións, con sede en Washington, ao fío da súa función de asistencia financeira aos Estados, contribuíron á difusión de concretas formulacións regulatorias, condicionando a percepción das axudas á implementación de programas de reforma político–económica. Non en balde se acuñou a expresión "**consenso de Washington**" para designar un conxunto de liñas de política económica auspiciadas desde estas institucións, entre as que se contaban a privatización de empresas públicas e a desregulación (WILLIAMSON, 1990), que tiveron en Iberoamérica e, tras a caída do muro de Berlín, ao leste de Europa, un campo privilexiado de experimentación. Tamén é destacable a iniciativa "*Doing Business*", do Banco Mundial, un informe publicado entre 2004 e 2020 que establecía unha *clasificación* de Estados en atención á maior ou menor facilidade para a posta en marcha dunha actividade empresarial e cuxas conclusións inspiraron programas de simplificación e mellora da lexislación administrativa (p. ex.: Lei 9/2021, de 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia). Outra organización internacional cun papel destacado na difusión da regulación económica é a **OCDE**, en particular como impulsora dunha revisión das técnicas tradicionais de ordenación e control administrativos, baixo o lema da denominada *Better regulation* para, entre outros obxectivos, mellorar a competitividade das economías nacionais. A **Organización Mundial do Comercio**, pola súa banda, promove no seu ámbito de actuación a substitución de normas xurídico–públicas tendentes a garantir a seguridade dos produtos industriais e alimentarios —as que considera medidas de efecto equivalente aos aranceis— por normas técnicas internacionais —como as elaboradas pola ISO ou a Comisión do *Codex Alimentarius*—.

20. Por último, debe mencionarse o papel das **redes transnacionais de supervisores**, organizacións escasamente formalizadas integradas por representantes de axencias nacionais con funcións de regulación e de supervisión nos seus respectivos Estados. Destacan as redes operativas nos sectores da supervisión financeira (banca, mercados de valores, seguros), que, a través da produción de **estándares internacionais,** promoveron, por exemplo, o carácter técnico das axencias nacionais de supervisión e a súa autonomía respecto aos gobernos, ou a utilización de técnicas de regulación fundadas no funcionamento do mercado.

3. A RECEPCIÓN DA REGULACIÓN ECONÓMICA EN EUROPA

21. A importación das formulacións e técnicas propios da regulación económica vincúlase en Europa á **vontade de facer efectivo o mercado interior**, un obxectivo cuxa consecución se reforza politicamente coa adopción da acta Única Europea en 1986.

22. Aínda que a creación dun mercado único está na orixe das comunidades europeas, como testemuñan as liberdades de circulación e as regras de competencia consagradas desde os tratados fundacionais, os primeiros compases da integración europea orientáronse á supresión das barreiras internas nos intercambios comerciais e á creación dun marco aduaneiro común, sen que se cuestionasen os modelos nacionais de intervención dos Estados na economía. A neutralidade con respecto ao réxime da propiedade nos Estados membros, establecida orixinariamente no artigo 222 do Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europea, TCEE (actual art. 345 do Tratado de Funcionamento da Unión

Europea, TFUE), traduciuse durante as tres primeiras décadas de vida das comunidades europeas nunha extraordinaria deferencia con respecto a políticas nacionais dificilmente conciliables coa letra dos tratados, en especial, os preceptos referidos á participación das empresas públicas no mercado ou á suxeición, como regra xeral, das empresas encargadas da prestación de servizos de interese económico xeral ás regras da competencia. En paralelo á progresiva perda de popularidade do keynesianismo, que dominara a política económica en Europa durante gran parte do século xx, prodúcese a partir dos anos oitenta do século pasado un cambio na orientación da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza, moito máis sensible ás reivindicacións dos operadores económicos. O cambio xurisprudencial plásmase nunha **esixencia de maior rigor** aos Estados na **motivación** aducida **para derrogar as regras de competencia** por razón do cumprimento de misións de **servizo público** (antigo art. 90.2 TCEE, actual art. 106.2 TFUE). Multiplícanse así os pronunciamentos que declaran incompatibles cos tratados a reserva de actividades económicas baixo a xustificación de que entrañan servizos económicos de interese xeral (*supra* § 23.31-36).

23. A denominada **integración negativa**, isto é, a supresión de obstáculos ao funcionamento do mercado interior mediante a interpretación rigorosa polo Tribunal de Xustiza de prohibicións establecidas nos tratados, constitúe o antecedente necesario á recepción das formulacións da regulación económica. Esta terá lugar propiamente a través da **integración positiva**, é dicir, mediante a adopción de lexislación específica polas institucións europeas co fin de impulsar e orientar a liberalización de sectores económicos estratéxicos, que se inspirará nas experiencias desenvolvidas previamente nos Estados Unidos e, dentro do territorio da CEE, no Reino Unido.

24. A importación das formulacións da regulación económica prodúcese, fundamentalmente, no contexto da introdución da competencia na prestación de **servizos económicos de interese xeral**, urxida pola necesidade de conciliar a **liberalización** coa preservación de valores tradicionais do **servizo público.** Neste sentido, a expresión **"sectores regulados"**, coa que usualmente se designa unha área de especialización na práctica da avogacía, emprégase convencionalmente para referirse ao réxime dos distintos servizos económicos de interese xeral.

25. A regulación económica aplicada á prestación de servizos económicos de interese xeral supuxo un xiro de cento oitenta graos na abordaxe tradicional da provisión de actividades prestacionais esenciais. Se na tradición do **servizo público** de inspiración francesa se entendía que a aseguranza da súa prestación regular, alcanzable, accesible universalmente e cuns mínimos de calidade requiría asumir a titularidade pública da actividade prestacional como título de intervención, no esquema da regulación económica invértense os termos: a provisión de servizos corresponde en principio aos operadores económicos en réxime de competencia, mentres que á Administración compételle a tarefa de garantir a súa prestación mediante o emprego de técnicas de regulación que, só cando sexa estritamente preciso para preservar a misión de interese xeral asociada a un determinado servizo, poderán modular e, en última instancia, excluír as regras de competencia. A transición dunha **Administración materialmente prestadora** a unha **Administración substancialmente reguladora** supón, en suma, unha devolución á iniciativa privada de actividades económicas, unha evolución que foi descrita —en expresión que fixo fortuna— como unha **reconfiguración das relacións entre Estado e sociedade** (ESTEVE, 2013). Ao respecto, a doutrina alemá acuñou o concepto de "**Estado garante"** (*Gewährleistungsstaat*) que, simplificadamente, fai referencia ao cambio de rol dos poderes públicos en rela-

ción cos servizos —da prestación material á garantía mediante a regulación— e que constituiría unha superación xurídica e material das formulacións clásicas do Estado social (FRANZIUS, 2003) (*supra* § 23.6-7).

26. Outro ámbito relevante de importación de formulacións propias da regulación económica en Europa prodúcese en relación coa **revisión dos instrumentos clásicos de intervención** dos poderes públicos nas actividades económicas dos particulares, en colaboración coas iniciativas da OCDE para a mellora da calidade da regulación. Neste caso, a diferenza da revisión do servizo público clásico, non se trata de lle devolver á sociedade un ámbito de actuación que lle fose subtraído, senón de repensar as técnicas tradicionais ou, dado o caso, a súa substitución por outras novas que permitan, sen diminución dos intereses xerais que xustifican a intervención pública, mellorar a competitividade da economía europea. Trátase, en suma, de optimizar o funcionamento das liberdades económicas que están na base do mercado común, reconfigurando, substituíndo ou suprimindo controis que non se xustifiquen desde o punto de vista da súa finalidade ou da súa eficacia. Esta formulación impacta, como se viu, na actividade de control da Administración (*supra* § 22.7) e na produción de normas, mediante a elaboración de regulamentos e outras disposicións administrativas de carácter xeral (*supra* § 16.50).

4. O CONCEPTO DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA

27. O termo **"regulación administrativa"** remítenos a un obxecto de estudo máis acoutado que o de regulación ou regulación económica pois se refire, especificamente, a unha **actividade despregada pola Administración**. Esta anotación non impide recoñecer a transcendencia que ten a función reguladora do lexislador, cuxa intervención pode vir esixida en ámbitos suxeitos a reserva de lei. Do mesmo xeito, o control despregado polos xuíces sobre a actividade administrativa de regulación ten, á súa vez, un alcance regulador.

28. Feita esta primeira delimitación, **non hai consenso** respecto a que sexa a regulación administrativa. Admítese, con carácter xeral, a existencia dun **concepto amplo** e dun **concepto estrito** de regulación administrativa, pero sen que haxa acordo sobre que se entende incluído nun e outro. Esta indefinición explícase pola propia amplitude da idea de regulación na cultura xurídica anglosaxoa onde se orixinou e a novidade da súa recepción entre nós. A discusión sobre os fins aos que serve a regulación condiciona igualmente o concepto de regulación administrativa defendido. Así, Ariño Ortiz asocia a regulación administrativa exclusivamente á **liberalización dos servizos** públicos económicos, de tal maneira que o que a define é un fin —a orientación á competencia—. Nese contexto, a regulación administrativa é unha intervención xustificada para remediar os fallos do mercado e, no seu caso, para repartir equitativamente a carga que representan obxectivos públicos irrenunciables (p. ex. o servizo universal). Calquera intervención administrativa que persiga outro fin, aínda que poida incidir no comportamento dos operadores económicos, quedaría na marxe da noción de regulación administrativa porque non participa do enfoque económico que impregna a aquela (ARIÑO: 2006, 24-26). En cambio, Esteve Pardo sostén que a regulación é un tipo de actividade administrativa que se cualifica pola especificidade do seu obxecto, que é dobre: **a xestión de riscos**, dunha parte, e a **economía e os servizos de interese xeral**, doutra. Dentro desta, distingue unha regulación xeral e unha regulación máis intensa de certos mercados (os denominados mercados regulados) caracterizados pola existencia de limitacións conxénitas no seu funcionamento, polo carácter estratéxico de certos recursos escasos

ou porque demanden unha especial protección (ESTEVE, 2009: 392-393). Pola súa banda, Montero Pascual avoga por un uso técnico–xurídico restrinxido do concepto de regulación administrativa, ao redor do único ámbito no que na súa opinión cabe apreciar un réxime xurídico con trazos propios e dotado dunha certa coherencia: a intervención administrativa nos **mercados regulados**, é dicir, os dos **sectores estruturados en rede** (telecomunicacións, enerxéticos, transporte ferroviario, servizos postais ou xestión aeroportuaria) e os **mercados financeiros**. Neste contexto, a regulación administrativa definiríase como "a actividade da Administración consistente no control continuo dun mercado mediante a imposición aos seus operadores de obrigacións xurídicas proporcionadas a misións de interese xeral obxectivamente determinadas, segundo a valoración que nun ámbito de extraordinaria discrecionalidade realiza a Administración" (MONTERO, 2023: 48-50).

29. Convencionalmente e con fins estritamente expositivos, tendo presente as particularidades do noso marco constitucional —moi distinto ao norteamericano, podemos definir a actividade de **regulación administrativa** como aquela **actividade de intervención** despregada pola Administración que ten por obxecto conciliar o libre exercicio de actividades económicas coa **tutela de bens constitucionalmente relevantes** no marco dunha economía social de mercado**.** Fronte ao significado elemental do termo regulación en castelán, referido á aprobación de normas para a ordenación xurídica dunha actividade ou conduta, a "regulación" administrativa é, por influencia da *regulation* anglosaxoa, un concepto máis amplo: inclúe non só a aprobación de normas, senón outras formas de actuación —coactivas ou non— da Administración no mercado.

30. Trátase dun concepto deliberadamente amplo que permite adscribir fenómenos de regulación administrativa de **diversa intensidade**. O punto de partida, en todo caso, é o recoñecemento do mercado como institución social básica para a ordenación da vida económica que, en condicións óptimas de competencia, constituiría o medio máis eficiente para a provisión de bens e servizos e a asignación de recursos. Naqueles casos onde espontaneamente as condicións de competencia resulten idóneas, a regulación administrativa orientarase ao mantemento das devanditas condicións e a garantir que o comportamento dos operadores económicos non poña en risco a **satisfacción de bens de natureza non económica** cuxa tutela é responsabilidade pública, sen que con iso se comprometa a eficiencia do mercado. Naqueles casos onde a competencia atope máis dificultades, a regulación administrativa terá unha maior intensidade e dirixirase, en primeiro termo, a **xerar as condicións que permitan o funcionamento do mercado** (re-crear o mercado). Se, aínda promovida a competencia, o mercado non asegurase a provisión de **bens e servizos básicos** en condicións de accesibilidade universal, regularidade e asequibilidade, a regulación administrativa orientarase a **garantir o acceso da cidadanía** aos mesmos mediante a modulación das regras de competencia e a imposición de obrigacións xurídicas aos operadores económicos que resulten proporcionadas aos fins de interese xeral presentes na actividade económica que desenvolven.

31. En síntese, a regulación administrativa non é propiamente un novo tipo de actividade administrativa, senón que é o resultado de proxectar un determinado enfoque, o que representa o **modelo de regulación económica propio da cultura xurídica anglosaxoa**, sobre os tipos clásicos de actividade administrativa de corte continental europeo, cuxas técnicas características resultan moduladas no seu deseño

ou desprazadas por outras novas. Esta proxección adquire dimensións diversas en función das características do mercado.

4.1. A proxección da regulación na actividade de ordenación e control

32. En mercados nos que non existan limitacións intrínsecas á competencia, o enfoque propio da regulación administrativa maniféstase nunha **revisión crítica das técnicas tradicionais de policía administrativa** (isto é, de ordenación e control) coa finalidade de optimizar o exercicio das liberdades económicas, fundamento do mercado, en harmonía con outros bens xurídicos. Esta revisión maniféstase non só na substitución das tradicionais autorizacións e demais controis administrativos *ex ante* por controis *ex post* en tanto sexan igualmente idóneos e eficaces para a tutela dos intereses xerais (*supra* § 22.11), senón eventualmente na superación dunha idea de intervención administrativa que descanse exclusivamente sobre a imperatividade e a coacción administrativa (enfoque tradicional da policía administrativa) e recorra tamén a instrumentos de carácter non coactivo (como a información ao público e as recomendacións aos operadores económicos) que, no contexto dunha economía de mercado, se demostren igualmente eficaces para aliñar o comportamento dos operadores económicos con fins públicos (*supra* § 22.22).

33. A integración europea proporciónanos dous bos exemplos desta dimensión da regulación administrativa, entendida no sentido amplo que se adopta nesta lección. En primeiro lugar, para superar as barreiras técnicas á libre circulación de mercadorías que se derivaban das distintas normativas nacionais ditadas para a tutela de distintos intereses públicos (p. ex. protección da saúde e da vida), a CEE emprendeu a partir de 1985 unha política para a harmonización e a **normalización técnica** dos produtos denominada "Novo Enfoque". Conforme esta formulación, as normas europeas limítanse a fixar imperativamente as esixencias esenciais de seguridade, renunciando a regulamentar os concretos requisitos ou características técnicas que deben cumprir os produtos. A especificación daqueles déixase en mans de organismos técnicos competentes en materia de normalización industrial, organizacións de base privada de carácter profesional que, en exercicio de funcións de autorregulación, aproban as denominadas "normas técnicas". Tales normas non son xuridicamente vinculantes, pero os produtos de quen voluntariamente se adhira ao cumprimento destas normas —cuxa verificación queda igualmente en mans de suxeitos privados—, gozarán dunha presunción de conformidade coas esixencias esenciais de seguridade establecidas na lexislación europea. A confianza na autorregulación dos operadores económicos dentro do marco establecido polo lexislador europeo demostraríase eficaz para tutelar bens xurídicos non económicos, á vez que se suprimen barreiras non xustificadas á libre circulación de mercadorías.

34. Un segundo exemplo de modulación, para fins regulatorios, dos instrumentos tradicionais de ordenación e control proporciónao a Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior. O seu obxectivo é a supresión de obstáculos á **liberdade de establecemento e á libre prestación de servizos no mercado interior** á vez que se garante unha alta calidade dos servizos prestados, coa finalidade última de mellorar a competitividade da economía europea. Para ese efecto, establece que o acceso a unha actividade de servizos só pode quedar suxeito a unha autorización previa cando cumpra cos requisitos de non discriminación, necesidade xustificada nunha razón imperiosa de interese xeral e proporcionalidade. En caso contrario, a actividade só poderá quedar suxeita a un control administrativo *a posteriori*. Por outra banda, prevese a intervención das autoridades para incrementar a información fornecida polos prestadores aos usuarios actuais ou potenciais dos servizos. Esta maior información ao mercado actúa, por si mesma, como un

mecanismo regulador en garantía da calidade dos servizos, pois permite unha elección máis informada por parte do consumidor. Trátase, polo tanto, de disposicións que se orientan claramente a fortalecer a competencia na prestación de servizos dentro do mercado interior sen prexuízo da garantía de bens xurídicos non económicos. (*supra* § 22.8-10).

4.2. A proxección da regulación no servizo público

35. A regulación ou intervención administrativa, no sentido amplo que se segue nesta lección, proxéctase con maior intensidade se cabe en **mercados con limitacións intrínsecas á competencia**. Isto ocorre onde existe un **monopolio natural**, un concepto económico que describe aquela situación en que resulta menos custoso que a produción de bens e servizos recaia nun único operador antes que en varios ou moitos. Dáse, por exemplo, naquelas actividades que requiren un altísimo investimento para a súa posta en funcionamento ou que teñen custos fixos moi elevados: unha vez un operador efectúa o investimento, pode incrementar a produción indefinidamente sen que aumenten os custos marxinais, de tal maneira que se dificulta extraordinariamente ou, mesmo, se impide o acceso ao mercado de novos operadores que poidan competir efectivamente. Isto é o que ocorre naqueles **servizos cuxa prestación depende dunha infraestrutura en rede** (telecomunicacións, enerxía, transporte ferroviario).

36. Fronte á solución adoptada no pasado consistente na **reserva da actividade** a un único operador (un suxeito privado suxeito a unha intensa regulación, no caso norteamericano; a Administración para a súa xestión directa ou indirecta a través de concesionario, no modelo de servizo público "á francesa": *supra* § 22.17), na actualidade postúlase a **prestación en competencia** tamén respecto destes servizos, pois se estima o modo máis eficaz de prover a súa prestación en condicións de calidade, regularidade e accesibilidade —*supra* § 22.34—. A regulación administrativa oriéntase a introducir a competencia naqueles sectores mediante a **garantía do acceso á infraestrutura esencial** de todos os operadores económicos interesados. Con todo, a apertura á competencia dun mercado intrinsecamente limitado non sempre garante a provisión de servizos básicos ou esenciais ou a súa prestación conforme uns determinados niveis de calidade, regularidade e prezo, por iso é polo que a Administración poida intervir **impoñendo obrigacións a un ou varios operadores** (servizo universal, obrigas de servizo público) e, en última instancia, **restrinxindo a prestación a un único operador**. Atopamos esta manifestación da regulación administrativa nos procesos de liberalización en Europa dos servizos económicos de interese xeral (enerxía, telecomunicacións, servizos postais, transportes) para facer efectivo o artigo 106.2 TFUE.

37. A actividade administrativa de regulación ou intervención no mercado presenta unha dimensión singular no sector dos **mercados financeiros** (valores, banca, seguros). Neste caso, trátase de mercados que non están afectados por limitacións intrínsecas á competencia, pero que, con todo, suxéitanse a unha regulación administrativa de alta intensidade polo **carácter esencial da actividade** que desenvolven nunha economía de mercado (a asignación de recursos que financien a economía real) que, ao tempo, **xera enormes riscos** que, caso de verificarse, ameazarían a estabilidade do conxunto

do sistema económico. A intensidade que alcanza a regulación dos mercados financeiros determina que se lles inclúa, xunto cos mercados con restricións intrínsecas á competencia, na relación de "mercados regulados", isto é, intensamente controlados ou intervidos pola Administración.

4.3. Notas distintivas da regulación administrativa como actividade de intervención da Administración

38. Do exposto dedúcese que a regulación administrativa presenta uns **trazos específicos** con respecto ao entendemento tradicional da actividade de ordenación, control e prestación administrativas canalizada a través das técnicas clásicas de policía e do servizo público (regulamentos, autorizacións, ordes e prohibicións, concesións). As notas características da regulación administrativa serían:

39. **Complementariedade do mercado**. O punto de partida da regulación administrativa é que o mercado constitúe o mecanismo ordenador esencial da vida económica. A regulación ou intervención administrativa cumpre, polo tanto, unha función complementaria ou subsidiaria do funcionamento daquel. A primeira consecuencia que se segue diso é a necesidade dun estudo moi preciso dos trazos de cada mercado e dos problemas específicos que presentan en orde a axustar a estratexia regulatoria ás concretas necesidades. Desta nota básica derívanse o resto das notas que definen a regulación administrativa.

40. **Continuidade e dinamicidade**. Á vista do comportamento tan variable do mercado, condicionado por multitude de factores externos (p. ex. crises xeradas por sucesos de orde non económica, como poden ser un desastre natural, unha epidemia, un conflito bélico; a aparición de innovacións tecnolóxicas que liquidan problemas que antes esixían unha medida imperativa do regulador, p. ex. a innecesariedade de impoñer o mantemento dunha rede de cabinas telefónicas polo desenvolvemento da telefonía móbil e a súa accesibilidade xeral) e de factores internos (p. ex. fusións ou absorcións de operadores económicos que determinan a aparición dun operador dominante que distorsione o comportamento do mercado, quebras con efecto sistémico), a regulación administrativa non pode quedar limitada á simple intervención de control ao comezo da actividade económica (mediante unha autorización operativa ou de funcionamento) ou a controis puntuais *ex post*, senón que a acompaña ao longo do tempo. Vinculada ás transformacións do mercado, a regulación administrativa ten, polo tanto, carácter dinámico. Neste sentido, a esixencia de avaliación do marco regulatorio ou o carácter deliberadamente temporal ou experimental co que se adoptan frecuentemente disposicións son reveladoras da dinamicidade da regulación administrativa.

41. **Forte orientación á eficacia e á eficiencia.** A regulación administrativa, aínda que se sirva de instrumentos ordenados polo dereito, presenta unha obvia dimensión económica derivada do obxecto sobre o que se proxecta, o mercado. Desta forma, os principios de eficacia e eficiencia, aplicables con carácter xeral á actuación administrativa en virtude do artigo 103.1 da CE, teñen unha consideración máis acusada no ámbito da regulación administrativa.

42. Desde o punto de vista metodolóxico, esta orientación determina a necesidade de integrar as achegas da ciencia económica tanto no deseño das estratexias regulatorias como na toma de decisións concretas por parte dos reguladores. A denominada "**análise económica do dereito**" constitúe unha ferramenta habitual na avaliación da regulación administrativa, no plano normativo e aplicativo. Máis alá das achegas da economía, a especial orientación á eficacia e á eficiencia explican a especial importancia que a regulación administrativa lle concede, en xeral, ao **coñecemento experto** fronte ás formulacións de carácter político. Isto maniféstase tanto no deseño institucional das organizacións administrativas ás que se lles atribúen funcións regulatorias, como, indo un paso máis, na delegación ou, no seu caso, a retirada das institucións públicas para que sexan as organizacións privadas de base técnica ou profesional as que exerzan as funcións regulatorias.

43. Ampla atribución de discrecionalidade á Administración. A necesidade de responder ás transformacións do mercado é incompatible cunha intensa predeterminación material polo lexislador da regulación administrativa. A lei cumpre unha **función directiva,** determinando os fins públicos que debe servir o regulador e, no seu caso, establecendo a orde de prioridade entre distintos fins públicos en conflito. Correspóndelle tamén ao lexislador, en atención ao principio de reserva de lei, habilitar a utilización de técnicas imperativas e coactivas que comporten unha redución ou límite no exercicio de liberdades. Correspóndelle ao regulador administrativo, en exercicio dunha ampla discrecionalidade, determinar os medios que vai empregar para alcanzar os fins establecidos polo lexislador**.**

44. Diversificación das técnicas de intervención. Na nosa tradición xurídica a intervención administrativa asociouse sempre á imperatividade e ao eventual recurso á coerción administrativa (*command–and–control*, na terminoloxía xurídica anglosaxoa). As achegas de ciencias auxiliares como a Economía ou a Psicoloxía revelan que existen **instrumentos alternativos** tan ou máis eficaces para condicionar ou influír a conduta dos regulados. A regulación administrativa, polo tanto, emprega técnicas moi variadas que se combinan en diverso grao para alcanzar os fins establecidos polo lexislador. Esta cuestión abordarase con maior extensión no seguinte apartado.

5. INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN

45. A actividade administrativa de regulación ou intervención no mercado caracterízase polo uso combinado de técnicas tradicionalmente asociadas a modalidades distintas da actividade administrativa, á vez que introduce mecanismos novos de comprobada eficacia para condicionar as condutas dos regulados. A regulación administrativa xera, polo tanto, estratexias regulatorias de **carácter híbrido**.

46. Á súa vez, a análise individualizada dos distintos instrumentos e técnicas de regulación pon de manifesto que non son "quimicamente puros", no sentido de que non descansan nun único elemento condicionante da conduta (a coerción, o incentivo económico ou a información, entre outros), senón que habitualmente combinan varios deles. Outro trazo que merece destacarse é que a regulación administrativa non descansa exclusivamente sobre a acción de autoridades ou organismos insertos nos poderes do Estado, senón que, de maneira crecente, remite ou, no seu caso, se retrae

para que sexan os propios membros do mercado, quen a través de **mecanismos de autorregulación social** se autodeterminen e autolimiten as súas condutas.

47. Ningunha clasificación dos instrumentos regulatorios acerta a reflectir a complexidade que presentan. Con todo, para os efectos meramente expositivos, ofrécese unha ordenación tentativa que toma como referencia dous **criterios**: a) o maior ou menor recurso á imperatividade ou coacción no deseño do instrumento e b) a súa orientación prevalente á competencia ou á garantía da equidade.

5.1. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención ao seu carácter coactivo

5.1.1. Técnicas regulatorias de carácter coactivo

48. Unha primeira decisión á que se enfrontan as autoridades reguladoras é determinar se para a consecución dun determinado obxectivo resulta **máis eficaz** a formulación dunha regra imperativa (como a que consiste en impoñer un comportamento debido ou prohibir unha determinada conduta), cuxo cumprimento se pretende asegurar coa ameaza da potestade sancionadora, ou o recurso a instrumentos alternativos de regulación que non descansan prioritariamente sobre a coacción administrativa.

49. Esta elección virá condicionada por unha **diversidade de factores**, como poden ser o eventual custo que comporte para o poder público obter a información precisa que permita formular unha regra eficaz ou o sostemento dunha organización para a inspección e efectivo castigo dos incumprimentos; a rixidez que poida introducir unha regra imperativa no comportamento dos suxeitos regulados, que pode lastrar a súa capacidade de innovación; a conveniencia, desde o punto de vista da ética pública, de que certas condutas estean expresamente prohibidas como manifestación dun xuízo social desfavorable etc.

50. No caso de que se opte por empregar **mecanismos fundados na coacción**, a regulación administrativa aliñaríase co entendemento clásico da actividade de limitación administrativa. Con todo, o enfoque da regulación impón unha revisión dos requisitos aos que se condiciona o acceso ou o exercicio dunha actividade, para evitar cargas innecesarias, así como dos mecanismos tradicionais da policía administrativa, posto que a premisa de partida é preservar, tanto como sexa posible, a capacidade do mercado para ordenar a vida económica. Á luz desta idea, que se fai operativa a través dun xuízo de **proporcionalidade** sobre a necesidade e a intensidade do recurso á coacción, explícase a aposta xeral polas técnicas de control *ex post* das actividades dos particulares (comunicacións e declaracións responsables) e a posición marxinal dos controis *ex ante* (autorizacións, comunicacións previas con potestade de veto) sobre actividades económicas, que se desprende de normas como a Directiva de servizos ou a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (*supra* § 22.66).

51. Con todo, se resultase preciso recorrer a controis *ex ante*, o deseño destes debe ter moi presente que non distorsionen o funcionamento do mercado. Así, a Directiva de servizos esixe que as autorizacións, con carácter xeral, teñan unha duración temporal ilimitada (art. 11). Naqueles casos en que o número das autorizacións houbese de ser necesariamente limitado (p. ex. por recaer sobre recursos escasos), o seu outorgamento require a tramitación dun procedemento de concorrencia competitiva e

a eficacia temporal será limitada, para non favorecer aos que xa se atopan realizando esta actividade (operadores incumbentes) fronte aos que desexan incorporarse ao mercado.

52. Aínda cando a estratexia regulatoria nun sector non descanse prioritariamente sobre instrumentos coactivos, a coacción nunca está enteiramente ausente da regulación administrativa. Tamén os **instrumentos non coactivos** descansan en certa medida sobre aquela, co matiz de que a imperatividade non se proxecta directamente sobre a actividade económica do suxeito regulado, senón sobre elementos accesorios da súa conduta que se poñen ao dispor do regulador para o deseño da estratexia regulatoria.

53. Por exemplo, o regulador pode optar por un mecanismo de regulación baseado na difusión de información ao mercado, pero para iso será preciso impoñerlles aos suxeitos regulados a obrigación de difundir a información ou de proporcionar determinados datos á autoridade reguladora, baixo a ameaza da imposición de sancións en caso de incumprimento.

5.1.2. Técnicas regulatorias de carácter non coactivo

54. A maior achega do enfoque da regulación á análise da intervención administrativa reside na **relevancia** que lles outorga aos **mecanismos de base non coactiva**. Algúns deles teñen certa tradición entre nós, como a subvención e, en xeral, as medidas de fomento (*supra* § 24). A clave que o enfoque regulatorio achega no entendemento deste e outros instrumentos é que a elección dos instrumentos está, en esencia, mediada por consideracións de eficacia e eficiencia na consecución dos fins que se estableceron.

55. Entre os instrumentos de carácter non coactivo, podemos **distinguir** os de carácter económico ou de mercado, os que descansan no manexo da información e os que se apoian na Psicoloxía condutual.

56. O deseño dos **instrumentos de carácter económico** toma como referencia as características do comportamento dos suxeitos privados como membros do **mercado** para condicionar a súa conduta. Unha primeira categoría de instrumentos, de deseño máis sinxelo, opera **incentivando** comportamentos socialmente desexables ou **desincentivando** comportamentos reprobables —aínda que non prohibidos, pois pola contra, trataríase dun instrumento coactivo—. Entre os primeiros, atópanse as **subvencións** ou calquera tipo de axuda para estimular a aliñación voluntaria con fins marcados polo regulador. Entre os segundos atópanse a creación de **tributos**, xa no terreo da fiscalidade, cuxo deseño non se orienta a achegar recursos para a facenda pública con base na capacidade económica dos suxeitos obrigados ao pago, senón a gravar aquelas condutas ou comportamentos que se queren corrixir. A efectividade destes mecanismos require un estudo moi preciso das externalidades, positivas ou negativas, que xeran as condutas sobre as que se quere influír para evitar distorsións no funcionamento do mercado (*supra* § 24.11).

57. A **protección ambiental** proporciona exemplos deste tipo de instrumentos económicos. Imaxinemos que se quere suprimir a utilización dunha substancia contaminante. Unha estratexia regulatoria baseada en instrumentos coactivos partiría da prohibición do uso da substancia con ameaza de sanción. Pode ocorrer que non se poida de maneira inmediata, polos enormes custos económicos que

comporta para o sector, prescindir enteiramente da utilización da substancia ou que, eventualmente, a Administración careza dos medios para controlar efectivamente o cumprimento da prohibición. En tal caso, unha estratexia máis realista pode ser a subvención de novas tecnoloxías que non requiran a utilización da substancia contaminante ou, en sentido contrario, crear un tributo que grave a utilización daquela de modo que os operadores atopen un estímulo na introdución dos cambios tecnolóxicos que permitan prescindir da substancia.

58. A **regulación bancaria** que segue os estándares internacionais contidos nos Acordos de Capitais do Comité de Basilea de Supervisores Bancarios tamén emprega este tipo de instrumentos para condicionar as actividades das entidades de crédito. En lugar de prohibir directamente certas condutas, o que podería inhibir a innovación financeira, optouse por esixir requisitos de capital máis elevados a aquelas entidades que realicen actividades de crédito que entrañen maior risco. A valoración do risco recae, no caso das entidades de maior tamaño, en modelos internos de avaliación suxeitos á supervisión do banco central ou da axencia nacional con competencias en materia de supervisión bancaria. Respecto de bancos de menor tamaño, a avaliación do risco en que incorre unha entidade de crédito lévase a cabo por axencias de cualificación (axencias de *rating*), que tamén son supervisadas polo regulador. Neste caso, o carácter económico do instrumento (os maiores ou menores requisitos de capital que se esixen a unha entidade en función do risco contraído) combínanse con mecanismos de autorregulación regulada (os modelos internos de avaliación ou as axencias de cualificación).

59. Outra categoría máis complexa de instrumentos económicos baséase na **comercialización en réxime de competencia de dereitos** creados *ad hoc* polo regulador coa finalidade de alcanzar certos fins públicos. O dereito comercializable pode ter por obxecto o exercicio dunha actividade socialmente indesexable ou cuxo impacto se quere reducir. Fronte ao enfoque estático que implica unha norma que directamente prohibise a actividade, este mecanismo de regulación administrativa parte de fixar un volume global admitido da actividade que se desexa regular —é dicir, o punto de partida é unha disposición de carácter imperativo que fixa un límite xeral en atención ao risco admisible—, volume que se divide en unidades (dereitos) transmisibles. Confíase na capacidade de innovación dos operadores económicos, de tal maneira que os dereitos que se asignan se converten en activos que os operadores máis innovadores, aqueles que introduciron melloras científicas ou tecnolóxicas capaces de reducir a actividade penalizada, lles venden a outros operadores rivais con procesos produtivos máis atrasados, o que fai máis custoso o seu desempeño e lastra a súa competitividade.

60. A esta categoría adscríbese o **comercio de dereitos de emisión** de gases de efecto invernadoiro sobre a cal descansa boa parte da loita internacional contra o cambio climático e que se contempla, no plano internacional, no Protocolo de Kioto, asinado pola UE en 2002 e, no ámbito europeo, na Directiva 2003/87/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de outubro de 2003, pola que se establece un réxime para o comercio de dereitos de emisión de gases de efecto invernadoiro trasposta ao ordenamento español pola Lei 1/2005, do 9 de marzo.

61. Esta técnica tamén se emprega para optimizar a **xestión dun recurso escaso**. Así ocorre con determinados recursos naturais como a auga continental, que se declara de dominio público para proporcionarlle á Administración un título de intervención que permita a súa xestión integral. A titularidade pública da auga non impide que se poidan crear dereitos de uso que poden ser obxecto de comercio. Deste xeito, os operadores máis eficientes na utilización do recurso poden obter unha rendibilidade adicional coa transferencia dos dereitos que non van empregar. Esta é a filosofía que subxace aos "mercados de auga", cuxas bases de funcionamento se estableceron na Lei 46/1999, do 13 de decembro, de modificación da Lei 29/1985, do 2 de agosto de augas (véxase o art. 61 bis da Lei de augas na redacción dada pola Lei 46/1999), e aos que lles deu un definitivo impulso a transposición pola Ley 1/2005, de 9 de marzo da Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de outubro de 2000, pola que se establece un marco comunitario de actuación no ámbito da política de augas.

62. As **técnicas** regulatorias **baseadas no uso da información**, en certa medida, constitúen un subtipo de instrumentos de mercado xa que a transparencia e o acceso á información veraz e comprensible sobre os bens e servizos constitúe un dos elementos que permiten a **toma de decisións económicas** polos suxeitos. Un dos fallos máis comúns no funcionamento dos mercados deriva da **asimetría da información** entre quen participa nas transaccións, resultando beneficiada a parte con máis información. Noutras ocasións, a difusión de información oriéntase a loitar contra as denominadas "**preferencias endóxenas**", é dicir, aquelas decisións que non son manifestación dunha vontade auténticamente individual, senon que son moi dependentes do contexto no que xorden e que non se sustentan na racionalidade económica senón en prácticas sociais, valores acriticamente asumidos ou patróns de conduta arraigados e que poden perpetuar inxustizas sociais ou prexudicar aos suxeitos na toma de decisións individuais (p. ex. o consumo de substancias que provocan adicción).

63. Sen ánimo exhaustivo, podemos distinguir entre instrumentos de regulación baseados na **difusión de información polos suxeitos regulados** e aqueles en que son **os reguladores quen difunden a información**, a partir de estudos propios ou dos datos fornecidos polos suxeitos regulados. Os suxeitos regulados poden estar sometidos a un réxime **imperativo** de difusión de información ou de subministración de datos á Administración.

64. Así ocorre no ámbito dos mercados financeiros, no que é moi común o fallo da información asimétrica. Ilustran esta técnica a obriga de publicar un folleto informativo para a oferta de valores ao público ou a súa admisión a cotización (art. 35 da Lei 6/2023, do 17 de marzo, dos mercados de valores e dos servizos de investimento); o réxime de publicidade das contas anuais das sociedades de capital (art. 279-284 do Real decreto lexislativo 1/2010, do 2 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de Sociedades de Capital) ou o dos produtos e servizos bancarios (Circular 4/2020, do 26 de xuño, do Banco de España, sobre publicidade dos produtos e servizos bancarios). O incumprimento destas obrigas pode ser sancionado polas autoridades reguladoras.

65. A difusión de información polos suxeitos regulados pode ser tamén consecuencia da súa adhesión a un **programa voluntario**, permitindo un mellor posicionamento no mercado dos suxeitos que libremente asumen maior transparencia sobre as súas prácticas empresariais ou os seus procesos produtivos.

66. Exemplifican esta técnica as etiquetas de calidade ou de carácter ético que descansan de maneira parcial ou total en sistemas de autorregulación privada. Pode mencionarse, no primeiro caso, o réxime da etiqueta ecolóxica europea, un sistema europeo de adhesión voluntaria para a promoción de produtos cun impacto ambiental reducido (Regulamento (CE) 66/2010, do Parlamento Europeo e do Consello do 25 de novembro de 2009, relativo á etiqueta ecolóxica a UE). Pola súa banda, constitúe un instrumento de regulación a través da información de carácter estritamente privado a certificación de benestar animal (Animal Welfair) para produtos derivados da gandería ou da cría de aves.

67. A **difusión de información polos reguladores** pode, á súa vez, revestir distintas características en atención á **finalidade dominante na posta ao dispor** da información ao público.

68. Podemos atopar instrumentos de regulación baseados na difusión de información de carácter exhortativo, frecuentemente cun marcado carácter paternalista. Aquí encadraríanse a realización de campañas de publicidade institucional para promover hábitos de vida ou patróns de consumo saudables (p. ex. consumo de alimentos frescos, campañas antitabaco) e as campañas para reforzar o cumprimento

de deberes cívicos ou, mesmo, obrigas legais (p. ex. a separación de residuos para a reciclaxe, a concienciación fronte á compra de produtos falsificados).

69. Noutras ocasións, os reguladores difunden información de carácter pedagóxico ou orientador que lles permite aos suxeitos o mellor exercicio dos seus dereitos ou a toma de decisións económicas. Nesta liña pode citarse como a Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia pon ao dispor dos cidadáns na súa páxina web unha ferramenta que permite comparar as características das distintas ofertas de subministración de electricidade e gas dispoñibles no mercado.

70. Unha última variedade de instrumento de regulación baseado na difusión de información polo regulador consiste na publicación de resultados de rendemento ou de cumprimento normativo, un método que, de maneira gráfica, en inglés se denomina "*name and shame*". Aquí sitúanse os réximes de publicidade das sancións, coma o que se contempla no artigo 115.7 da Lei 10/2014, do 26 de xuño, de ordenación, supervisión e solvencia de entidades de crédito, respecto da publicación polo Banco de España das sancións impostas pola comisión de infraccións moi graves e graves ou nos artigos 334 e 335 da Lei 6/2023, do 17 de marzo, dos mercados de valores e dos servizos de investimento, relativa á publicidade no seu sitio web ou no *BOE* das sancións impostas pola Comisión Nacional do Mercado de Valores.

71. Ao catálogo de instrumentos da regulación administrativa súmanse técnicas que aproveitan as achegas da **Psicoloxía condutual** para dirixir a conduta dos regulados cara aos obxectivos marcados polo regulador. Aquí insírense os denominados *nudges* (empurróns ou acicates), que non se basean nos incentivos vinculados ao uso da coerción ou á obtención dunha rendibilidade económica, senón que se fundan no funcionamento de procesos mentais e condutuais automáticos nos que non se chega a tomar propiamente unha decisión. Na marxe da utilidade que poden proporcionar reforzando o cumprimento de normas de carácter imperativo, estas ferramentas poden posuír unha eficacia regulatoria autónoma (*supra* § 24-79).

72. Os *nudges* (*supra* § 24.79-80) poden empregarse para corrixir preferencias intuitivas ou irracionais na toma de decisións individuais. Son *nudges* ou acicates, por exemplo, os protocolos non imperativos de actuación aprobados por unha autoridade regulatoria. Estes protocolos, aínda que non vinculan en sentido estrito os operadores económicos, benefícianse da natural propensión dos seres humanos para conservar o *statu quo* e a acomodar a propia conduta á que consideran a común do grupo. Son tamén *nudges* regulatorios os réximes que propoñen como solución automática por defecto a que a autoridade considera preferible (p. ex. no réxime de doazón de órganos). Frecuentemente, os *nudges* combínanse coa difusión de información. Así, aprovéitase a forza da norma social e a tendencia natural a adaptar a conduta individual á habitual nun colectivo cando, por exemplo, se informa do consumo individual comparado co dos veciños nas facturas de subministración de enerxía co obxectivo de inducir ao aforro.

5.2. Clasificación de instrumentos regulatorios en atención á súa finalidade prevalente

5.2.1. Instrumentos de garantía da competencia

73. A regulación económica oriéntase primordialmente a garantir o correcto funcionamento do mercado como mecanismo preferente para a ordenación da vida económica e a asignación de recursos. Isto require, en primeiro termo, asegurar que se dan as condicións para unha efectiva competencia, o que constitúe o obxecto dunha rama especial do ordenamento xurídico, o **Dereito da competencia**. A ordenación

da competencia pode basearse en instrumentos de dereito privado, pero tamén en instrumentos de dereito público, en particular, de Dereito administrativo, mediante a regulación administrativa. En particular, xunto á sanción polo organismo regulador de condutas prohibidas (abuso de posición dominante, condutas colusorias), a regulación pode ter por obxecto controlar a excesiva **concentración horizontal** no mercado, por efecto de procesos de fusión ou de absorción, o que dá lugar a operadores cunha cota de mercado o suficientemente significativa como para distorsionar o seu funcionamento.

74. Así, a Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia regula nos artigos 55 a 60 un procedemento de **control das concentracións económicas**, en cuxa virtude se lles impón ás empresas un deber de notificación daquelas concentracións económicas que reúnan os trazos especificados na lei á Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia, organismo ao que se lle atribúe a potestade de autorizalas —con suxeición, no seu caso, a condicións—, ou prohibilas. Unha decisión que, eventualmente, pode requirir confirmación do Consello de Ministros para que despregue efectos.

75. A competencia tamén pode resultar ameazada polo fenómeno da **concentración vertical**, isto é, a realización de varias actividades complementarias para a oferta dun produto ou servizo final por parte dunha soa empresa ou un grupo de empresas sometidas a unha dirección común, con idéntico efecto perturbador do mercado.

76. A liberalización do sector eléctrico enfrontouse precisamente a este problema, co engadido da existencia dun monopolio natural para operar as redes de transporte e distribución, monopolio que reforzaba a posición do titular das redes nas actividades de xeración e de comercialización. Xa a Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 19 de decembro de 1996, sobre normas comúns para o mercado interior da electricidade, impuxo, como primeiro paso, a **separación das actividades** de produción, transporte e distribución para os efectos contables, para evitar subvencións cruzadas. Pola súa banda, a Lei 54/1997, do 27 de novembro, do sector eléctrico impuxo a separación xurídica —é dicir, a xestión por persoas xurídicas diferenciadas— das distintas actividades, que, á súa vez deben cumprir certos criterios de independencia no seu funcionamento se pertencen ao mesmo grupo empresarial. A separación de actividades permite, á súa vez, axustar o réxime de competencia ás características intrínsecas do mercado no que teñen lugar, de tal maneira que as actividades de xeración e de comercialización están enteiramente abertas á competencia e, en cambio, nas actividades onde o monopolio natural é ineludible —o transporte e a distribución— a ausencia de competencia compénsase cunha regulación intensa da actividade dos operadores das redes.

77. A regulación para a competencia require limitar os efectos dos **monopolios naturais** naqueles mercados nos que se dean. Neste sentido, xunto coa separación de actividades á que se acaba de aludir, un instrumento esencial para a regulación de certos servizos económicos de interese xeral que requiren a utilización dunha **rede ou infraestrutura básica** é garantir o **acceso de terceiros á rede**, e no caso de que existan varias redes sobre o territorio, asegurar a súa **interconexión.** Normativamente establécense os requisitos e condicións de acceso á rede, á vez que se atribúen ao organismo regulador poderes de resolución de conflitos entre particulares neste ámbito.

78. No sector eléctrico, a rede primaria de transporte de electricidade é operada en exclusiva por Rede Eléctrica de España S.A.U., unha sociedade mercantil suxeita a unha intensa regulación administrativa e que, á súa vez, exerce funcións de regulación mediante o outorgamento do permiso de acceso á rede aos suxeitos autorizados consonte os criterios que establece na actualidade a Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico, un acceso sometido a un prezo regulado. Pola súa banda, a actividade de distribución eléctrica prodúcese a través de redes interconectadas que son operadas en

monopolio polos seus titulares no territorio no que se despregan. A lei igualmente garante o acceso ás redes de distribución, que deberá ser permitido polos seus titulares aos suxeitos autorizados, quen deberá abonar un prezo regulado.

79. Outro instrumento que se endereita á garantía da competencia é a **compensación pola imposición de obrigacións de servizo público** a prestadores de servizos de interese económico xeral. Como se tratará a continuación, estas obrigacións determinan a necesidade de prestar o servizo en localizacións ou circunstancias nas que pode non ser rendible. Se o cumprimento da devandita obrigación lastrase en exceso a competitividade dos operadores afectados, deberá ser compensada economicamente. Os fondos empregados na compensación, dependendo do sector, poden provir dos orzamentos públicos ou de contribucións efectuadas por todos ou parte dos operadores económicos do mercado.

5.2.2. Instrumentos de garantía de valores non económicos. En particular, a garantía da equidade no acceso aos bens e servizos

80. Xunto coa garantía da competencia, a regulación ten por obxecto conciliar o exercicio de actividades económicas con outros valores constitucionalmente tutelados. Entre eles atópase a aseguranza do acceso pola cidadanía a bens e servizos básicos. Na prestación de servizos económicos de interese xeral, este acceso garantíase no pasado mediante a asunción pública da titularidade da actividade prestacional, para a súa xestión directa pola Administración ou indirecta a través de concesionario. No réxime liberalizado dos servizos económicos de interese xeral, espérase que a propia competencia dos operadores do mercado propicie o acceso aos servizos en condicións de calidade, asequibilidade e regularidade. Pero se isto non fose posible, asegúrase que calquera cidadán, con independencia da súa localización, vai ter acceso ao servizo nunhas condicións de calidade determinadas e cun prezo razoable mediante a regulación do **servizo universal**.

81. A Lei 11/2022, do 28 de xuño, xeral de telecomunicacións, define o servizo universal como "o conxunto definido de servizos cuxa prestación se garante para todos os consumidores con independencia da súa localización xeográfica, en condicións de neutralidade tecnolóxica, cunha calidade determinada e a un prezo alcanzable" (art. 37). Está integrado polo acceso a internet de banda ancha a unha determinada velocidade e servizos de comunicacións vocais, en ambos os casos a través dunha conexión subxacente nunha localización fixa. Pola súa banda, a Lei 43/2010, do 30 de decembro, do servizo postal universal, dos dereitos dos usuarios e do mercado postal, que define o concepto de servizo universal en termos moi parecidos, inclúe neste, as actividades de recollida, admisión, clasificación, transporte, distribución e entrega de envíos postais nacionais e transfronteirizos en réxime ordinario de cartas e tarxetas postais de ata 2 kg de peso e paquetes postais de ata 20 kg de peso, así como os servizos accesorios de certificado e de valor declarado (art. 21).

82. Un ulterior instrumento regulatorio é a **imposición de obrigacións de servizo público** a un ou varios operadores do mercado. Estas obrigacións poden ter por obxecto a prestación do servizo universal ou, no seu caso, cubrir outras necesidades asociadas a un servizo económico de interese xeral.

83. No ámbito das telecomunicacións, o Real decreto 424/2005, do 15 de abril, establece o procedemento de designación de operadores obrigados á prestación do servizo universal de telecomunica-

cións, que ten lugar mediante licitación e, se o concurso quedase deserto, mediante designación directa. Ata o 1 de xaneiro de 2027 Telefónica de España S.A.U. é o operador designado para a prestación do servizo universal. A Lei xeral de telecomunicacións recoñece a posibilidade de lle impoñer ao operador designado outras obrigacións de servizo público non vinculadas á prestación do servizo universal. Algo que tamén se recoñece no ámbito dos servizos postais, onde o operador designado para a prestación obrigatoria do servizo postal universal é a Sociedade Estatal Correos e Telégrafos S.A. por un período de quince anos desde a entrada en vigor da Lei do servizo postal universal (Disposición adicional primeira).

84. A **regulación de prezos e tarifas**, xunto ao papel que desempeña para garantir o acceso de terceiros ás infraestruturas e redes esenciais para a prestación de servizo, pode servir para garantir un **acceso equitativo dos consumidores** en tanto o xogo da competencia non proporcione prezos alcanzables.

85. Nos sectores eléctrico e do gas, xunto cos prezos libremente establecidos no mercado, fíxanse **prezos máximos á subministración** para específicas categorías de consumidores determinados na lei que teñen o dereito de acollerse a elas se así o deciden. Trátase do **prezo voluntario para o pequeno consumidor** (PVPC) en electricidade e da **tarifa de último recurso** en gas. Xunto con estes prezos, contémplanse tarifas especiais para os consumidores vulnerables baixo a fórmula do **bono social** no sector eléctrico, cuxo custo se reparte entre todas as empresas que operan no sector eléctrico despois de que a STS 130/2022, do 31 de xaneiro de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:130) declarase nulo o réxime precedente de financiamento do bono. No ámbito do gas, a Real decreto–lei 15/2018, do 5 de outubro, de medidas urxentes para a transición enerxética e a protección dos consumidores creou o **bono social térmico**, cuxo financiamento se produce con cargo aos orzamentos xerais do Estado.

6. A CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DA ADMINISTRACIÓN REGULADORA

86. A incidencia da regulación nos tipos de actividade administrativa non se proxecta unicamente nos instrumentos propios da actividade de ordenación e control, na substitución da actividade prestacional pola de garantía, nos novos límites xurídicos á concesión de subvencións e axudas públicas ou nas novas modalidades da actividade de fomento, baseadas en estímulos indirectos, senón que se reflicte tamén na **configuración institucional da Administración** que exerce estas actividades. O modelo burocrático e centralizado de Administración no que se baseaba a actividade autorizatoria clásica e o modelo xerencial con base no cal se estruturou a prestación de servizos públicos foron desprazados por outros modelos organizativos (*supra* § 1.32), entre os que adquiriu especial protagonismo o modelo das axencias e, en particular, o das **axencias reguladoras** (*supra* §§ 1.34, 8.28 e 9.79).

87. No ámbito da policía administrativa, a substitución da actividade de control e inspección administrativa pola actividade de comunicación e certificación privada leva aparellada a creación de **autoridades de acreditación** (*supra* § 22.31-33), á vez que a avaliación de riscos previa á adopción das decisións administrativas en materias tecnicamente complexas comportou a necesidade de crear axencias ou organismos altamente especializados, como a Axencia Española de Medicamentos e Produtos Sanitarios ou a Axencia Española de Seguridade Alimentaria e Nutrición (*supra* § 22.17).

6.1. Principio de separación das actividades de regulación e de xestión

88. No ámbito da prestación de servizos públicos no territorio e, en particular, dos **servizos de interese económico xeral** (como os servizos postais, a enerxía, os transportes ou as telecomunicacións), a supresión dos monopolios públicos derivada da liberalización e a aplicación do principio de competencia non impide que as administracións públicas sigan prestando servizos, pero, no caso de que o fagan, o dereito europeo imponlles a obriga de separar debidamente as actividades de **xestión** das de **regulación**.

89. En España, algúns destes servizos, como os servizos postais ou os de transporte ferroviario, seguen sendo prestados por entidades do sector público estatal (Sociedade Estatal Correos e Telégrafos, Renfe operadora) en concorrencia con entidades privadas. Desde a perspectiva da garantía da libre competencia é importante que todas as entidades prestadoras de servizos poidan acceder en igualdade de condicións ás redes. A **xestión das redes** necesarias para a prestación dos servizos de interese económico xeral está principalmente en mans de sociedades mercantís con participación pública no seu capital (como Rede Eléctrica de España, ENAGAS ou a Compañía Loxística de Hidrocarburos para o sector da enerxía, ou AENA/AENA para a rede aeroportuaria) ou de entidades públicas empresariais (como ADIF, para a rede ferroviaria). Estas entidades, xunto co desenvolvemento da actividade de regulación como titulares de infraestruturas esenciais, poden desenvolver tamén as súas propias actividades económicas, pero baixo un réxime de separación funcional. Á súa vez, sométense á **regulación e supervisión** da Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia (CNMC), que é a encargada de garantir a efectiva prestación dos servizos públicos, en condicións de accesibilidade, seguridade, continuidade, mutabilidade e igualdade, así como a competencia en todos os mercados e sectores produtivos e, en particular, os que foron obxecto de liberalización (enerxía —gas e electricidade—, comunicacións electrónicas e audiovisuais, servizos de transporte ferroviario e aeroportuario e servizos postais).

6.2. A axencia reguladora como modelo institucional prevalente

90. A CNMC responde tendencialmente ao modelo de **axencia reguladora** propio da Administración norteamericana (*supra* § 1.35) e que se caracteriza pola autonomía e, eventualmente, **independencia** que posúe, tanto respecto do Goberno como respecto dos suxeitos regulados. A existencia deste tipo de entidades, cuxa autonomía se consagra nas súas propias leis de creación e se garante a través do seu peculiar estatuto orgánico, foi recoñecida na lexislación xeral e, en concreto, no artigo 109 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, que regula as autoridades administrativas independentes de ámbito estatal e as define como "entidades de dereito público que, vinculadas á Administración xeral do Estado e con personalidade xurídica propia, teñen atribuídas funcións de regulación ou supervisión de carácter externo sobre sectores económicos ou actividades determinadas, por requirir o seu desempeño de independencia funcional ou unha especial autonomía respecto da Administración xeral do Estado, o que deberá determinarse nunha norma con rango de lei" (*supra* §§ 8.29 e 9.68).

91. A independencia das axencias reguladoras —que se garante a través do carácter experto dos seus membros, das particularidades do seu nomeamento (que non queda en mans exclusivas do Goberno, senón que pode ter participación o Parla-

mento), a duración do seu mandato, a limitación das causas de cesamento, a revisión xurídica das súas decisións, a autonomía orzamentaria ou o financiamento das súas actividades—, exponse como presuposto ineludible para cumprir coa esixencia de **neutralidade** na súa actuación e imparcialidade das súas decisións. Unha esixencia que conecta co principio de separación das actividades de xestión e de regulación e que cobra especial importancia se se ten presente, dunha parte, que poden existir empresas públicas operando no sector regulado, tendo en conta que o Dereito europeo non cuestiona o réxime de propiedade dos Estados membros (art. 345 TFUE), e, doutra, a frecuente atribución de competencias de resolución de controversias entre operadores do sector regulado. Esta garantía foi subliñada polo TXUE, que declarou contrarias ao Dereito europeo operacións de reforma institucional consistentes na fusión de organismos reguladores (como a que implicou a creación da CNMC), no relativo ao cesamento anticipado dos vogais dos órganos reitores por causas non contempladas na lexislación (STXUE do 19 de outubro de 2016, asunto C-424/15 – Ormaetxea Garai e Lorenzo Almendros, ECLI:EU:C:2016:780) Con todo, na configuración destas axencias o principal problema estriba en atopar cal é a **distribución óptima de funcións regulatorias** entre instancias que gozan de lexitimidade democrática e instancias con lexitimidade de tipo técnico, pois aínda que a independencia ou autonomía das axencias se erixe como un requisito para preservar a competencia no mercado, a súa débil lexitimidade democrática fainas inidóneas para adoptar decisións que lles dean prioridade a intereses públicos en conflito. De aí a importancia de que as axencias conten cunhas competencias orientadas á consecución de fins públicos ben definidos, así como que queden suxeitas a mecanismos rigorosos de rendición de contas.

92. O modelo institucional de axencias reguladoras, configuradas como autoridades independentes non se limita aos **sectores** que foron obxecto de liberalización, senón que se estende tamén a ámbitos vinculados á protección de dereitos fundamentais (Axencia Española de Protección de Datos), de especial complexidade técnica (Consello de Seguridade Nacional) ou sinaladamente sensibles desde un punto de vista social (Consello de Transparencia e Bo Goberno). Por descontado, nos sectores capaces de provocar un risco sistémico na economía, nos que resulta particularmente esixible a adopción de decisións técnicas, totalmente independentes da acción política do Goberno, como é o caso do sector bancario e os mercados de valores, a regulación tamén se instrumenta mediante axencias reguladoras independentes ou cun alto grao de autonomía (o Banco de España e a Comisión Nacional do Mercado de Valores).

93. O impulso ao modelo institucional de axencia reguladora dotada de independencia con respecto aos gobernos en parte responde tamén á necesidade de garantir unha execución harmonizada do Dereito sectorial da Unión Europea. A harmonización dos trazos destas administracións é unha operación de enxeñería organizativa auspiciada pola lexislación europea de carácter sectorial co obxectivo de mellorar as posibilidades de cooperación transnacional destas entidades, mediante fórmulas de **Administración en rede**, a través da cooperación transnacional de reguladores.

94. Para seguir cos mesmos exemplos que vimos analizando, as autoridades nacionais de regulación que operan no ámbito das telecomunicacións e a enerxía coordinan a súa actuación a nivel europeo grazas á súa participación, respectivamente, no Organismo de Reguladores Europeos de Comunicacións Electrónicas e a Axencia para a Cooperación de Reguladores de Enerxía. No ámbito dos mercados financeiros, as autoridades nacionais de regulación bancaria e dos mercados de valores intégranse no

órgano decisorio da Autoridade Bancaria Europea (ABE) e a Autoridade Europea de Valores e Mercados (AEVM). En ámbitos especialmente afectados pola globalización, como é o dos mercados financeiros, estas autoridades participan nos respectivos organismos reguladores globais, como o Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) e a Organización Internacional de Comisións de Valores (*International Organization of Securities Commissions*, IOSCO).

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Bibliografía citada

Gaspar ARIÑO ORTIZ, "Fallos y logros de los sistemas regulatorios", en VV. AA., *Regulación, desregulación, liberalización y competencia,* Círculo de Empresarios, Fundación Rafael del Pino y Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 23-40.

José ESTEVE PARDO, "El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho público", en Santiago MUÑOZ MACHADO y José ESTEVE PARDO (Directores), *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 387-405.

José ESTEVE PARDO, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid–Barcelona–Buenos Aires, São Paulo, 2013.

Claudio FRANZIUS, "Der „Gewährleistungsstaat"- Ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?", *Der Staat,* vol. 42, núm. 4 (2003), pp. 493-517.

Juan José MONTERO PASCUAL, *Regulación económica. La actividad administrativa de regulación de los mercados,* 5.ª ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

John WILLIAMSON, *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, 1990.

7.2. Bibliografía complementaria recomendada

Anthony OGUS, *Regulation: Legal Form and Economic Theory,* Hart Publishing, Oxford–Portland, 2004.

Gaspar ARIÑO ORTIZ (Autor), Juan Miguel DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ y Lucía LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA–MORATO (Colaboradores), *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica,* Fundación de Estudios de Regulación y Comares, Granada, 1999.

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Autorregulación y Derecho público: La autorregulación regulada,* Marcial Pons, Madrid, 2005.

Juan DE LA CRUZ FERRER, *Principios de regulación económica en la Unión Europea,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2002.

Elisenda MALARET i GARCÍA, "Administración pública y regulación económica", en *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales,* Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 127-160.

Bronwen MORGAN y Karen YEUNG, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials,* Cambridge University Press, 2003.

Santiago MUÑOZ MACHADO y José ESTEVE PARDO (Directores), *Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación,* Iustel, Madrid, 2009.