



# LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN 2019



*Enero de 2020*



*Departamento de Asuntos Regulatorios y Europeos*

**CEOE**

## ➤ INTRODUCCIÓN

España posee un entramado normativo complejo, inherente a un sistema de gobernanza multinivel que provoca que en el territorio español se apliquen normas europeas, estatales, autonómicas y locales, además de los acuerdos internacionales. En esta tesitura, es fundamental velar porque la legislación vigente se componga de normas claras, simples y en un número reducido que no provoque profusión y dispersión legislativa.

Un marco institucional que promueva un Estado de Derecho sólido, donde la regulación sea estable, fiable y cumpla con los criterios de las buenas prácticas regulatorias es imprescindible para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo empresarial. La producción normativa, por tanto, no puede ser injustificada, desproporcionada o discriminatoria.

En este sentido, se debe velar por no añadir cargas innecesarias a las empresas, que para cumplir con la legislación que les es aplicable deben destinar ingentes recursos que lastran su competitividad e impiden que se genere mayor riqueza y empleo. El margen de mejora en este campo es considerable. A modo ilustrativo, el Informe de Competitividad Mundial del World Economic Forum sitúa a España en el puesto 114 de 141 países a la hora de valorar el nivel de carga que supone para las empresas tener que cumplir con toda la regulación.

La razón de ser de este documento, que CEOE lleva publicando desde 2015, es precisamente poner sobre la mesa datos que evidencian esta profusión normativa. El presente trabajo recoge el número de normas aprobadas a nivel estatal, autonómico y europeo durante el pasado año 2019. Incluye, también, las cifras relativas al número de páginas publicadas en los distintos boletines oficiales, el estatal y los autonómicos. Con estas estadísticas se contribuye a evidenciar la dedicación y el esfuerzo que supone para los empresarios estar al día de toda la legislación existente.

Exponiendo el panorama normativo español, este informe permite sacar a la luz y dar a conocer la realidad de la extensión normativa. Con esto, se debe trabajar por mejorar la situación en el ámbito normativo, buscando especialmente reducir la producción y el número de normas para que, en su lugar, las normas que se publiquen configuren una legislación simple, moderna y estable.

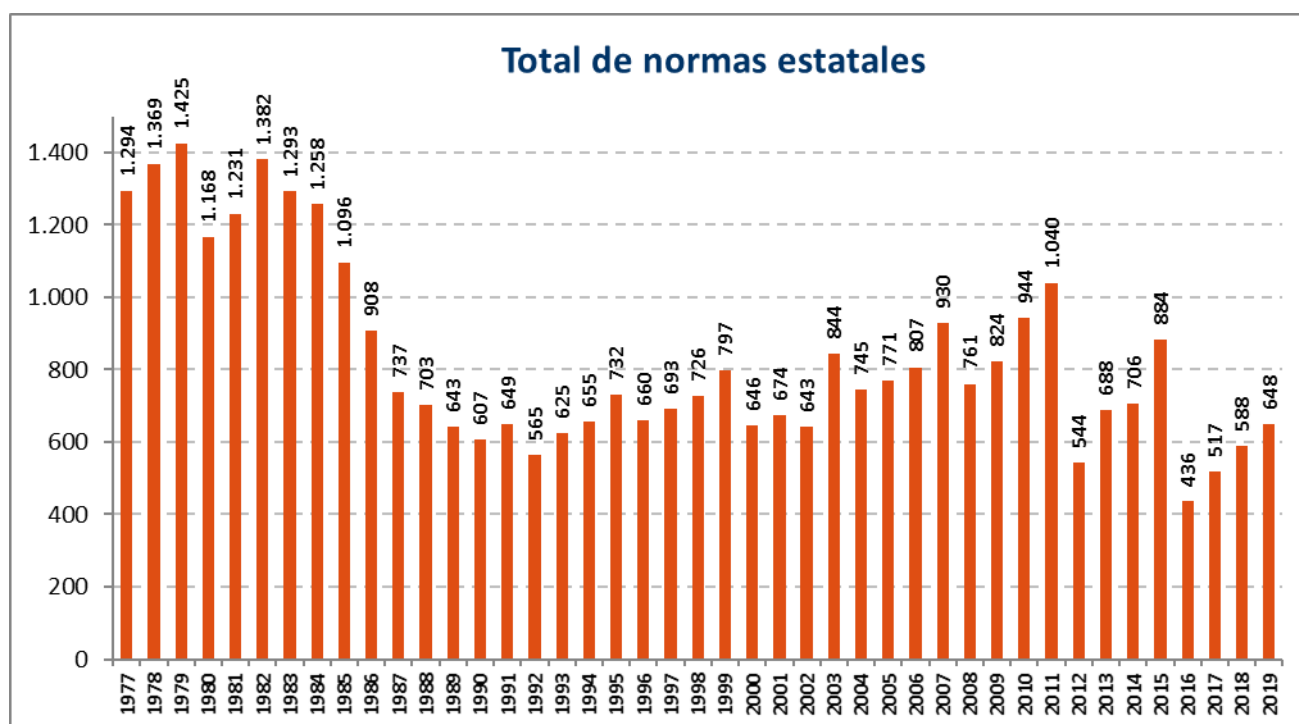
## ➤ LA PRODUCCIÓN NORMATIVA ESTATAL:

En el año 2019, en España, se aprobaron **648 nuevas normas** de distinto rango a **nivel estatal**, lo que supone **un incremento del 10,2% con respecto al ejercicio anterior**<sup>1</sup>. Esta variación se debe, principalmente, a un aumento en el número de decretos y órdenes (véase la tabla en la página 5).

El total de normas estatales en los últimos cuatro años, puesto en perspectiva al analizar la evolución histórica desde la Legislatura Constituyente de 1977, se sitúa lejos de alcanzar los niveles medios de producción normativa de la primera década del siglo XXI y las altas cifras del inicio del periodo democrático.

No obstante, estos menores niveles de producción normativa se justificarían nuevamente – como ya fue puesto de relieve en informes anteriores – en las dificultades para conformar gobiernos estables como consecuencia de resultados electorales que, desde los comicios de diciembre de 2015, han generado un arco parlamentario muy heterogéneo.

Además, cabe destacar la consolidación de una tendencia de crecimiento en la producción de normas por tercer año consecutivo.

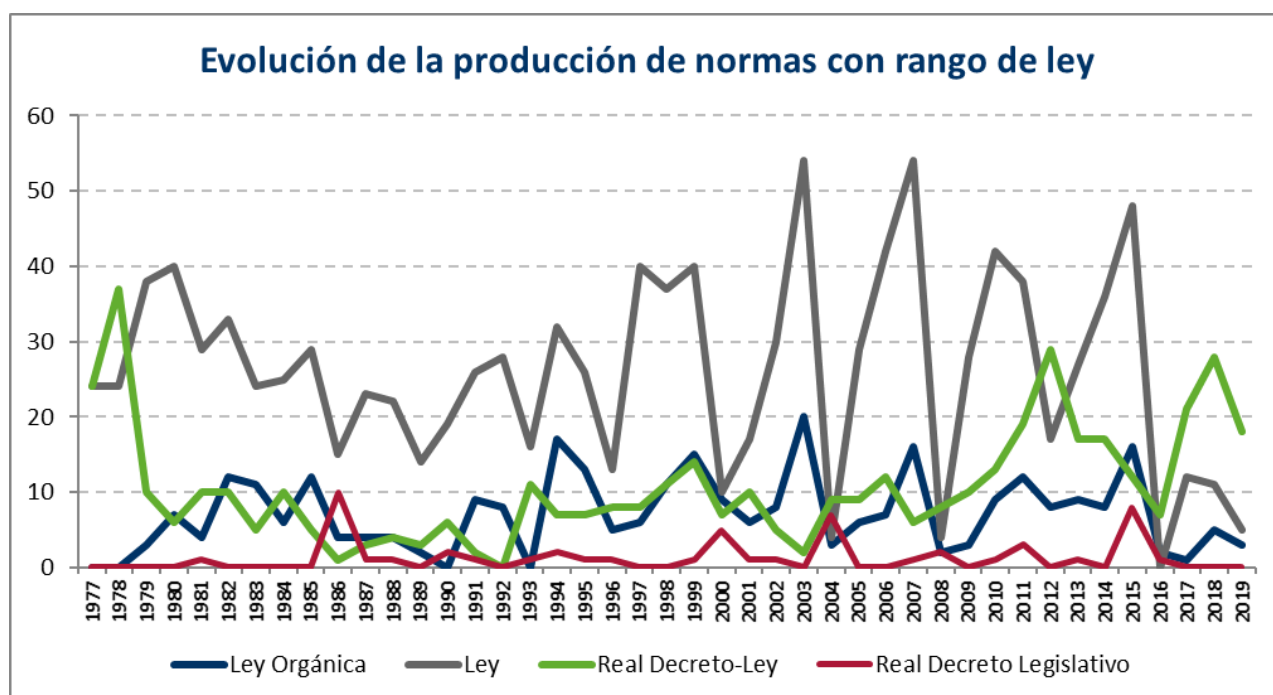


Fuente: BOE. Elaboración propia.

<sup>1</sup> Datos obtenidos en la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE).

De las 648 normas estatales publicadas en el BOE en el año 2019, solo un 4% representan normas con rango de ley, es decir: ley orgánica, ley ordinaria, real decreto ley y real decreto legislativo.

Tras el año 2019, **el número de reales decreto ley ha sido por cuarto año consecutivo superior al número de leyes ordinarias** publicadas en el BOE. Se trata de un hecho destacable pues, en 42 años de democracia, este fenómeno solo se había reproducido en otras cuatro ocasiones de manera aislada (1978, 2004, 2008 y 2012).



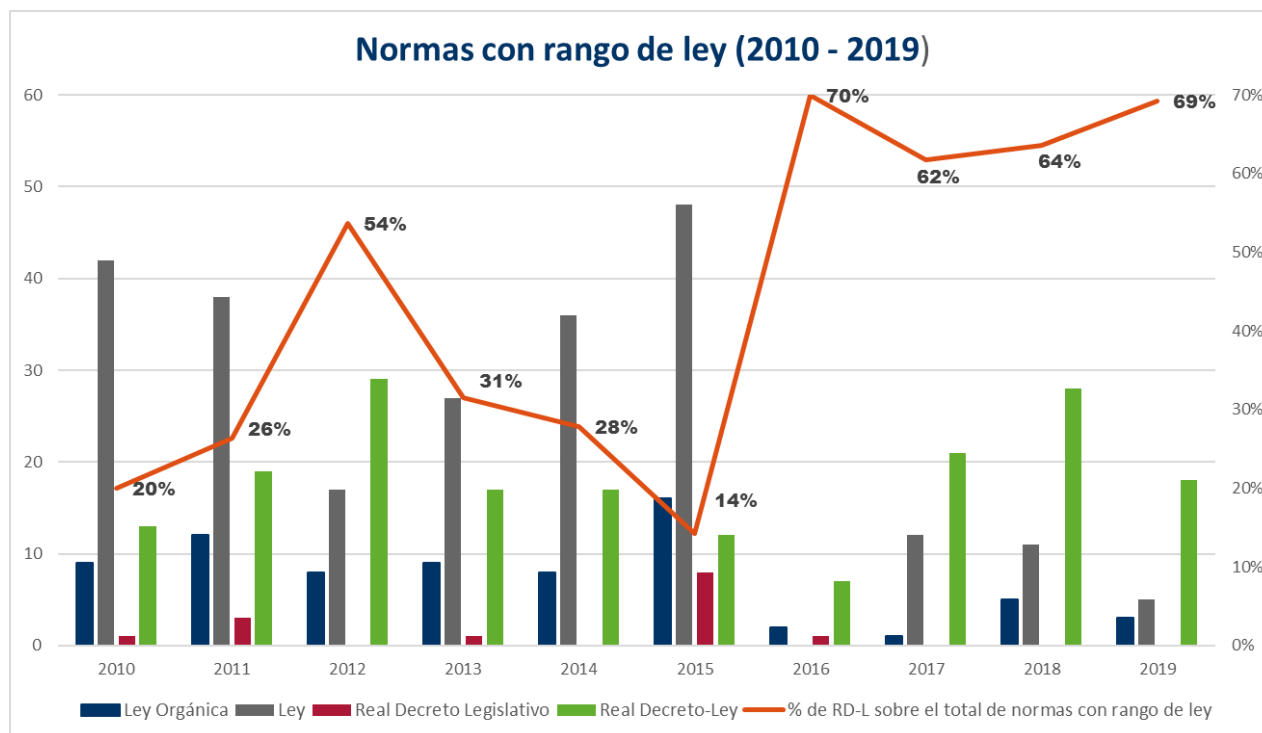
Fuente: BOE. Elaboración propia.

El recurso a la figura del real decreto ley, previsto para casos en los que existe *una extraordinaria y urgente necesidad*<sup>2</sup>, genera inconvenientes cuando se percibe que está siendo utilizado de manera abusiva, por entender que se estarían evitando cauces de consulta y elaboración de normas más adecuados. De hecho, ha sido recurrente la crítica social durante la última década por esa misma consideración.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje que a lo largo de los últimos diez años ha representado el real decreto ley sobre el resto de normas con rango de ley elaboradas cada año. Así, puede afirmarse que en el 2019 dos de cada tres normas con rango de ley habían sido desarrolladas a través de un

<sup>2</sup> Artículo 86.1 de la Constitución Española.

real decreto ley<sup>3</sup>. Como ya ha sido mencionado, la inestabilidad política, evidenciada en una repetición electoral sin precedentes en España, ha supuesto que el uso del real decreto ley haya prevalecido en los últimos cuatro años.



Fuente: BOE. Elaboración propia.

<sup>3</sup> En el cálculo se incluye el total anual de normas con rango de ley, aunque debe tenerse en cuenta que las leyes orgánicas tienen materia reservada que no podrá ser desarrollada por un real decreto ley.

## NÚMERO DE NORMAS ESTATALES PUBLICADAS POR AÑOS (1977 – 2019)

AÑOS	LEY ORGÁNICA	LEY	REAL DECRETO	REAL DECRETO-LEY	REAL DECRETO LEGISLATIVO	ORDEN	TOTAL	Variación anual
1977	-	24	393	24	-	853	1.294	25,0%
1978	-	24	384	37	-	924	1.369	5,8%
1979	3	38	417	10	-	957	1.425	4,1%
1980	7	40	341	6	-	774	1.168	-18%
1981	4	29	403	10	1	784	1.231	5,4%
1982	12	33	507	10	-	820	1.382	12,3%
1983	11	24	452	5	-	801	1.293	-6,4%
1984	6	25	569	10	-	648	1.258	-2,7%
1985	12	29	433	5	-	617	1.096	-12,9%
1986	4	15	326	1	10	552	908	-17,2%
1987	4	23	221	3	1	485	737	-18,8%
1988	4	22	208	4	1	464	703	-4,6%
1989	2	14	213	3	-	411	643	-8,5%
1990	-	19	236	6	2	344	607	-5,6%
1991	9	26	214	2	1	397	649	6,9%
1992	8	28	195	-	-	334	565	-12,9%
1993	-	16	232	11	1	365	625	10,6%
1994	17	32	260	7	2	337	655	4,8%
1995	13	26	401	7	1	284	732	11,8%
1996	5	13	357	8	1	276	660	-9,8%
1997	6	40	295	8	-	344	693	5%
1998	11	37	298	11	-	369	726	4,8%
1999	15	40	326	14	1	401	797	9,8%
2000	9	10	242	7	5	373	646	-18,9%
2001	6	17	261	10	1	379	674	4,3%
2002	8	30	236	5	1	363	643	-4,6%
2003	20	54	363	2	-	405	844	31,3%
2004	3	4	337	9	7	385	745	-11,7%
2005	6	29	264	9	-	463	771	3,5%
2006	7	42	266	12	-	480	807	4,7%
2007	16	54	345	6	1	508	930	15,2%
2008	2	4	314	8	2	431	761	-18,2%
2009	3	28	300	10	-	483	824	8,3%
2010	9	42	381	13	1	498	944	14,6%
2011	12	38	460	19	3	508	1.040	10,2%
2012	8	17	164	29	-	326	544	-47,7%
2013	9	27	208	17	1	426	688	26,5%
2014	8	36	232	17	-	413	706	2,6%
2015	16	48	295	12	8	505	884	25,2%
2016	2	0	117	7	1	309	436	-50,7%
2017	1	12	172	21	-	311	517	18,6%
2018	5	11	172	28	-	372	588	13,7%
2019	3	5	226	18	-	396	648	10,2%
<b>TOTAL</b>	<b>306</b>	<b>1.277</b>	<b>13.208</b>	<b>476</b>	<b>53</b>	<b>26.036</b>	<b>43.119</b>	

Fuente: BOE. Elaboración propia.

➤ **LAS PÁGINAS DEL BOE:**

Por lo que respecta a **las páginas del BOE, en 2019** se editaron un total de **214.283** páginas, lo que supone un incremento del 3,4% respecto al 2018, año en el que las páginas publicadas fueron 207.163. Cabe señalar que las secciones I y III del BOE, aquellas en las que se recogen las distintas disposiciones estatales, coparon el 50% de las páginas correspondientes al año 2019, una cifra en línea con el peso que tenían el año anterior, del 47%.

**NÚMERO DE PÁGINAS EDITADAS EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO**

	Sección I	Sección II	Sección III	Sección IV	Sección V	Total	Var. Anual
<b>2010</b>	27.612	28.070	53.876	12.118	136.389	<b>258.065</b>	<b>-5,90%</b>
<b>2011</b>	55.203	29.031	63.297	14.134	91.655	<b>253.320</b>	<b>-1,80%</b>
<b>2012</b>	25.239	17.606	47.018	19.076	42.194	<b>151.133</b>	<b>-40,30%</b>
<b>2013</b>	28.568	14.936	63.814	23.184	42.836	<b>173.338</b>	<b>14,70%</b>
<b>2014</b>	32.395	14.622	60.643	19.101	43.113	<b>169.874</b>	<b>-2,00%</b>
<b>2015</b>	38.263	19.263	64.746	12.577	41.648	<b>176.497</b>	<b>3,90%</b>
<b>2016</b>	20.477	21.204	46.880	41.724	41.620	<b>171.905</b>	<b>-2,60%</b>
<b>2017</b>	26.370	24.672	77.087	44.877	50.037	<b>223.043</b>	<b>29,70%</b>
<b>2018</b>	22.099	30.573	75.551	37.543	41.397	<b>207.163</b>	<b>-7,10%</b>
<b>2019</b>	<b>23.390</b>	<b>34.121</b>	<b>83.567</b>	<b>32.963</b>	<b>40.242</b>	<b>214.283</b>	<b>3,40%</b>

Fuente: BOE.

Sección I: Disposiciones generales; Sección II: Autoridades y personal; Sección III: Otras disposiciones; Sección IV: Administración de Justicia; y Sección V: Anuncios

➤ **LA PRODUCCIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA:**

Por su parte, las **normas con rango de ley** (leyes, decretos legislativos y decretos leyes) aprobadas por las **comunidades autónomas**, y recogidas en el propio BOE, ascendieron a **309 en 2019<sup>4</sup>**, lo que significa un **aumento del 14%** sobre las 271 normas adoptadas en 2018. En 2019, por tanto, el número de normas con rango de ley procedentes de las comunidades autónomas fue doce veces mayor que las normas con rango de ley estatales.

**NÚMERO DE NORMAS CON RANGO DE LEY POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Andalucía</b>	18	20	9	19	12	19	12
<b>Aragón</b>	19	13	21	16	19	21	25
<b>Canarias</b>	7	11	16	4	8	8	29
<b>Cantabria</b>	13	4	10	7	10	12	11
<b>Castilla y León</b>	14	16	11	9	10	13	17
<b>Castilla-La Mancha</b>	7	10	14	6	8	10	13
<b>Cataluña</b>	8	22	40	11	31	10	30
<b>Extremadura</b>	9	18	21	11	10	16	19
<b>Galicia</b>	8	15	18	18	9	8	9
<b>R. de Murcia</b>	25	18	24	21	10	14	14
<b>La Rioja</b>	13	7	8	4	10	6	4
<b>I. Baleares</b>	16	16	20	22	19	22	25
<b>C. de Madrid</b>	7	4	12	13	12	12	14
<b>País Vasco</b>	4	6	10	17	8	6	14
<b>P. de Asturias</b>	5	11	15	7	13	14	12
<b>C. Valenciana</b>	12	10	25	24	31	40	21
<b>C. F. de Navarra*</b>	53	33	30	36	33	40	40
<b>TOTAL</b>	<b>238</b>	<b>234</b>	<b>304</b>	<b>245</b>	<b>253</b>	<b>271</b>	<b>309</b>
<b>Variación anual</b>	<b>-43,3%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>29,9%</b>	<b>-19,4%</b>	<b>3,3%</b>	<b>7,1%</b>	<b>14,0%</b>

Fuente: BOE. Elaboración propia. Las normas se contabilizan por fecha de publicación.

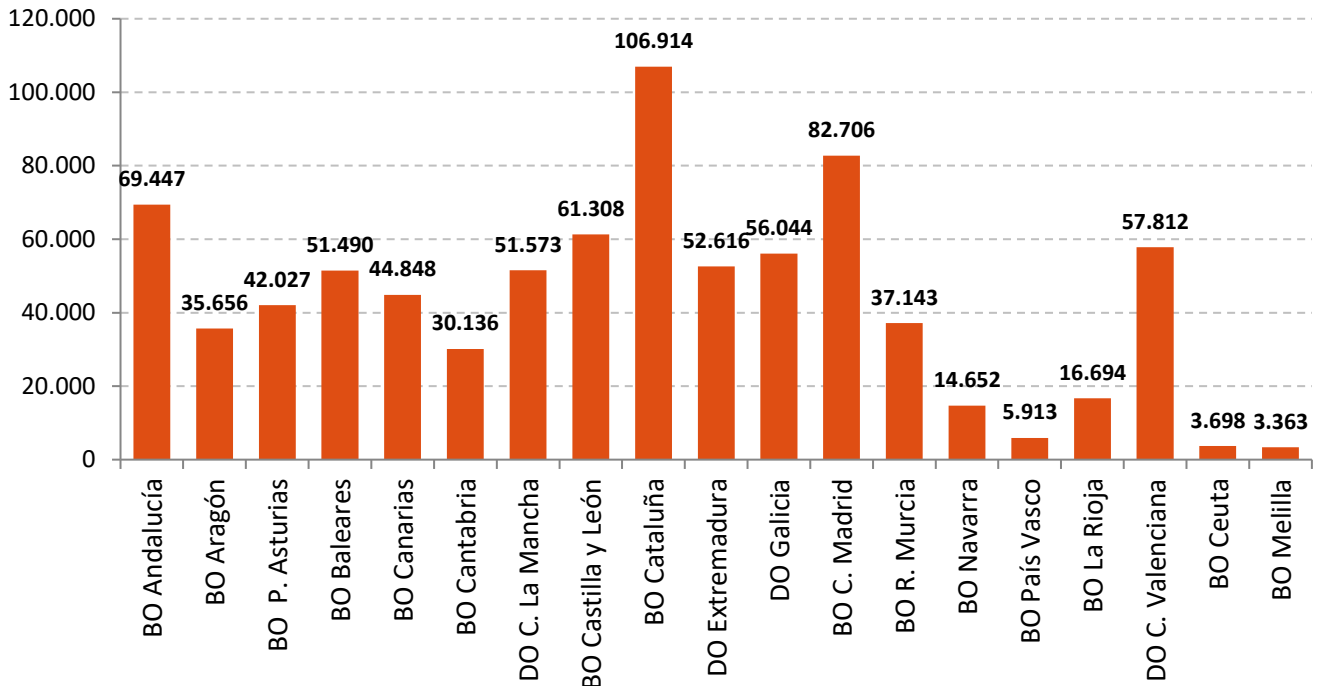
\* En Navarra se contabilizan también las Leyes Forales.

Asimismo, los distintos boletines oficiales de las **Comunidades Autónomas** registraron en sus publicaciones un total de **824.040 páginas** en 2019, casi un 4,2% más que las **790.513 páginas** editadas el año anterior.

<sup>4</sup> Fecha de la consulta a la página web del BOE: 9 de enero de 2020.



## Páginas en los Boletines Oficiales Autonómicos en 2019



Fuente: Elaboración propia.

B.O. (Boletín Oficial); D.O. (Diario Oficial)

**En suma**, el conjunto de las páginas publicadas por los Boletines Oficiales de ámbito estatal y autonómico superó holgadamente el millón de páginas; en concreto, ascendió a **1.038.323 páginas en 2019**.

## NÚMERO DE PÁGINAS DE LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 19/18
Boletín Oficial de la Junta de Andalucía:	44.484	54.479	58.884	61.845	65.823	64.486	69.760	69.447	0%
Boletín Oficial de Aragón:	29.195	34.713	41.360	37.885	33.741	38.314	44.204	35.656	-19%
Boletín Oficial del Principado de Asturias:	27.732	47.807	47.666	44.286	38.114	30.239	33.033	42.027	27%
Boletín Oficial de Baleares:	44.974	64.176	61.556	50.323	40.315	43.507	43.703	51.490	18%
Boletín Oficial de Canarias:	26.815	33.785	32.750	34.879	37.128	39.153	46.768	44.848	-4%
Boletín Oficial de Cantabria:	41.825	46.832	43.865	42.652	32.655	4.784	35.926	30.136	-16%
Diario Oficial de Castilla La Mancha:	40.020	35.438	40.551	36.091	30.967	33.642	37.497	51.573	38%
Boletín Oficial de Castilla y León:	80.917	84.511	87.936	71.823	59.428	54.366	52.836	61.308	16%
Boletín Oficial de Cataluña:	64.692	70.148	74.884	90.536	90.856	101.751	104.042	106.914	3%
Diario Oficial de Extremadura:	28.175	33.983	40.136	40.209	35.426	44.265	48.697	52.616	8%
Diario Oficial de Galicia:	48.218	52.894	53.971	53.347	56.579	59.148	55.018	56.044	2%
Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid:	95.842	97.509	94.159	91.609	81.229	86.094	88.067	82.706	-6%
Boletín Oficial de la Región de Murcia:	54.197	51.307	50.265	43.794	40.533	37.720	33.296	37.143	12%
Boletín Oficial de Navarra:	14.392	13.436	14.394	13.682	12.654	12.954	14.568	14.652	1%
Boletín Oficial del País Vasco:	5.958	5.641	5.545	5.545	5.639	6.320	6.428	5.913	-8%
Boletín Oficial de La Rioja:	18.136	27.414	26.306	21.486	17.202	16.285	18.073	16.694	-8%
Diario Oficial de la Comunidad Valenciana:	37.129	37.071	32.320	33.823	37.206	50.302	51.417	57.812	12%
Boletín Oficial de Ceuta:	5.208	4.062	4.683	4.323	1.729	3.262	3.231	3.698	14%
Boletín Oficial de Melilla:	7.190	4.880	5.025	6.656	6.691	4.933	3.949	3.363	-15%
<b>TOTAL</b>	<b>715.099</b>	<b>800.086</b>	<b>813.256</b>	<b>784.794</b>	<b>723.915</b>	<b>731.525</b>	<b>790.513</b>	<b>824.040</b>	<b>4%</b>

Fuente: Elaboración propia.

➤ **LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA:**

En el plano de la Unión Europea, el número de **actos jurídicos** adoptados en 2019 ascendió a **1.995**, distribuidos en 818 reglamentos, 56 directivas y 1.121 decisiones.

Comparado con la actividad normativa del año anterior, se registró **un ligero incremento del 4,9%**, teniendo en cuenta que en 2018 se aprobaron un total de 1.902 actos, de los cuales 813 se correspondían con reglamentos, 43 con directivas y 1.046 fueron decisiones.

**ACTOS JURÍDICOS ADOPTADOS CADA AÑO:**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 19/18
Reglamentos	1.085	968	904	971	813	818	0,6%
Directivas	97	38	41	32	43	56	30,2%
Decisiones	1.099	1.009	1.078	1.094	1.046	1.121	7,2%
<b>Total</b>	<b>2.281</b>	<b>2.015</b>	<b>2.023</b>	<b>2.097</b>	<b>1.902</b>	<b>1.995</b>	<b>4,9%</b>

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE

En cuanto a la legislación total vigente en la Unión Europea, acumula un total de 54.398 normas, que se desglosan a continuación.

**LEGISLACIÓN VIGENTE EN LA UNIÓN EUROPEA POR TIPO DE NORMA:**

1. Total Directivas, Reglamentos, Decisiones, etc.	24.867
2. Total Acuerdos Internacionales	2.901
3. Total Tribunal de Justicia de la Unión Europea	26.630
<b>TOTAL</b>	<b>54.398</b>

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE

**1. DIRECTIVAS, REGLAMENTOS DECISIONES, ETC.**

Ámbito	Número de actos legislativos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	1.760
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	1.232
03 Agricultura	3.618
04 Pesca	684
05 Libre circulación de trabajadores y política social	724
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	607

07 Política de transportes	841
08 Política de competencia	1.907
09 Fiscalidad	234
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	624
11 Relaciones exteriores	4.757
12 Energía	473
13 Política industrial y mercado interior	1.938
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	423
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	2.791
16 Ciencia, información, educación y cultura	490
17 Derecho de sociedades	116
18 Política Exterior y de Seguridad Común	708
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	879
20 Europa de los ciudadanos	61
<b>TOTAL</b>	<b>24.867</b>

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE

## 2. ACUERDOS INTERNACIONALES

Ámbito	Número de acuerdos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	15
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	178
03 Agricultura	127
04 Pesca	111
05 Libre circulación de trabajadores y política social	3
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	7
07 Política de transportes	54
08 Política de competencia	3
09 Fiscalidad	7
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	14
11 Relaciones exteriores	2.013
12 Energía	41
13 Política industrial y mercado interior	13
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	0
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	90
16 Ciencia, información, educación y cultura	24
17 Derecho de sociedades	6
18 Política Exterior y de Seguridad Común	93
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	101
20 Europa de los ciudadanos	1
<b>TOTAL</b>	<b>2.901</b>

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE

### 3. SENTENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Ámbito	Número de sentencias/autos
1 El ordenamiento jurídico de la Unión Europea	3.471
2 Marco institucional de la Unión Europea	1.619
3 Procedimiento contencioso	9.956
4 Política interior de la Unión Europea	7.266
5 Asociación de países y territorios de Ultramar	34
6 Política exterior	640
7 Disposiciones generales y finales	162
8 Adhesión de nuevos Estados miembros	132
9 Función pública	3.350
<b>TOTAL</b>	<b>26.630</b>

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE



Calle Diego de León, 50

28006 Madrid

(+34) 91 566 34 00

[www.ceoe.es](http://www.ceoe.es)