



LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN 2018



Febrero de 2019



Departamento de Asuntos Regulatorios y Europeos

ceoe

➤ INTRODUCCIÓN

El marco normativo español se caracteriza por una elevada densidad y complejidad, lo que origina distorsiones en el mercado, y redundancia en un alto nivel de obstáculos burocráticos y cargas administrativas para los operadores económicos. La regulación existente con la que deben cumplir las empresas españolas, amén de elevada, es, en no pocas ocasiones, injustificada, desproporcionada, o discriminatoria.

Esta situación provoca que las empresas deban destinar notables recursos a cumplir con toda la normativa vigente, lo que erosiona su competitividad, y desincentiva, lastra o imposibilita la tarea de incrementar su productividad. Ello repercute inevitablemente en un menor crecimiento económico, y, por tanto, en una menor generación de riqueza y de empleo.

Con el fin de arrojar luz y evidenciar, con cifras, esta profusión normativa, presentamos esta nueva edición del informe “La producción normativa”, que venimos realizando desde 2015. En el mismo actualizamos los datos sobre el número de normas aprobadas a nivel estatal, autonómico y europeo durante el pasado año 2018. Se exponen asimismo las cifras relativas al número de páginas publicadas en los distintos boletines oficiales. Estas estadísticas permiten hacer más visible la dedicación y esfuerzo que supone para un empresario estar al día de toda la legislación existente.

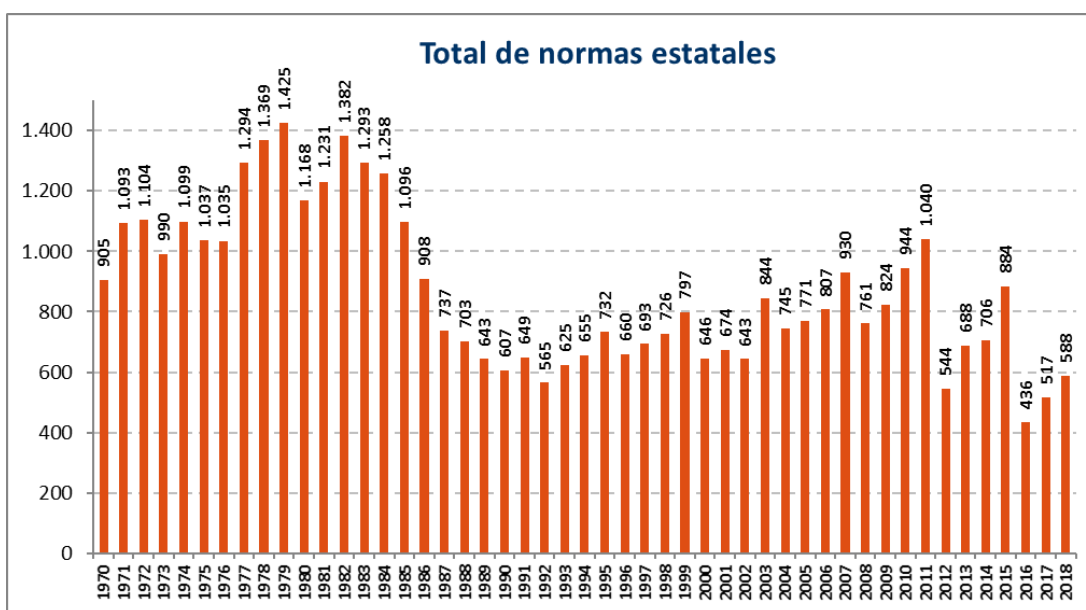
Una vez reflejada esta realidad, cabe insistir en cuáles deberían ser las prioridades para mejorar la situación en el ámbito normativo. El debate debe centrarse en la mejora de la eficiencia y la estabilidad del marco legislativo, reduciendo su complejidad, limitando la producción de normas, y garantizando una cierta estabilidad del ordenamiento jurídico. De igual modo, las normas promulgadas han de ser claras y simples con el fin de evitar ulteriores interpretaciones; la transposición de la normativa europea debe realizarse sin introducir requisitos o cargas administrativas adicionales; y debe adoptarse un sistema de coordinación legislativa entre las Administraciones Públicas.

Contar con una Administración y una legislación simplificada, moderna, estable y al servicio de las necesidades de las empresas y los ciudadanos, es la receta para convertirse en un polo de competitividad en la economía globalizada.

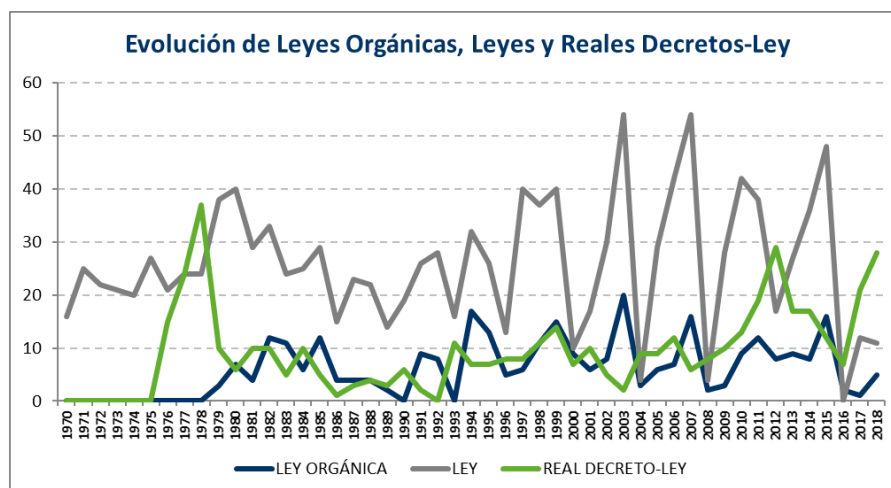
➤ **LA PRODUCCIÓN NORMATIVA ESTATAL:**

Según los últimos datos obtenidos de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE), en 2018 se aprobaron **588 nuevas normas** de distinto rango a **nivel estatal**, lo que supone **un incremento del 13,7%**, si se comparan con las 517 normas que se adoptaron en 2017. No obstante, el registro de 2018 es uno de los más bajos de toda la serie histórica, solo comparable a los dos ejercicios precedentes, 2016 y 2017, así como al año 2012. El telón de fondo que justificaría esta reciente menor producción normativa sigue siendo, como ya se puso de relieve en el informe de 2017, una legislatura con un arco parlamentario bastante heterogéneo, a lo que hay que agregar, además, el cambio de gobierno que se produjo a principios de junio tras la moción de censura.

Cabe destacar, además, el recurso a la figura del real decreto ley, ya que durante el pasado ejercicio se promulgaron hasta 28, cifra similar a 2012 (29 reales decreto ley) y solo superada ampliamente en 1978 (37 reales decreto ley).



Fuente: BOE. Elaboración propia.



Fuente: BOE. Elaboración propia.

NÚMERO DE NORMAS ESTATALES APROBADAS POR AÑOS (1970 – 2017)

AÑOS	LEY ORGÁNICA	LEY	REAL DECRETO	REAL DECRETO-LEY	REAL DECRETO LEGISLATIVO	DECRETO	DECRETO-LEY	ORDEN	TOTAL	Variación anual
1970	-	16	-	-	-	186	14	689	905	
1971	-	25	-	-	-	251	15	802	1.093	20,8%
1972	-	22	-	-	-	265	8	809	1.104	1,0%
1973	-	21	-	-	-	243	10	716	990	-10,3%
1974	-	20	-	-	-	343	6	730	1.099	11,0%
1975	-	27	-	-	-	292	11	707	1.037	-5,6%
1976	-	21	172	15	-	115	4	708	1.035	-0,2%
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%
TOTAL	303	1.272	12.982	458	53	1.695	68	25.640	42.471	

Fuente: BOE. Elaboración propia.

➤ **LAS PÁGINAS DEL BOE:**

Por lo que respecta a **las páginas del BOE, en 2018** se editaron un total de **207.163** páginas, lo que supone una reducción del 7,1% respecto al 2017, año en el que las páginas publicadas fueron 223.043. Cabe señalar que las secciones I y III del BOE, aquellas en las que se recogen las distintas disposiciones estatales, coparon el 47% de las páginas correspondientes al año 2018, una cifra en línea con el peso que tenían el año anterior, del 46%.

NÚMERO DE PÁGINAS EDITADAS EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

	Sección I	Sección II	Sección III	Sección IV	Sección V	Total	Var. Anual
2010	27.612	28.070	53.876	12.118	136.389	258.065	-5,9%
2011	55.203	29.031	63.297	14.134	91.655	253.320	-1,8%
2012	25.239	17.606	47.018	19.076	42.194	151.133	-40,3%
2013	28.568	14.936	63.814	23.184	42.836	173.338	14,7%
2014	32.395	14.622	60.643	19.101	43.113	169.874	-2,0%
2015	38.263	19.263	64.746	12.577	41.648	176.497	3,9%
2016	20.477	21.204	46.880	41.724	41.620	171.905	-2,6%
2017	26.370	24.672	77.087	44.877	50.037	223.043	29,7%
2018	22.099	30.573	75.551	37.543	41.397	207.163	-7,1%

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 **271 en 2018**, lo que significa un **aumento del 7,1%** sobre las 253 normas adoptadas en 2017.

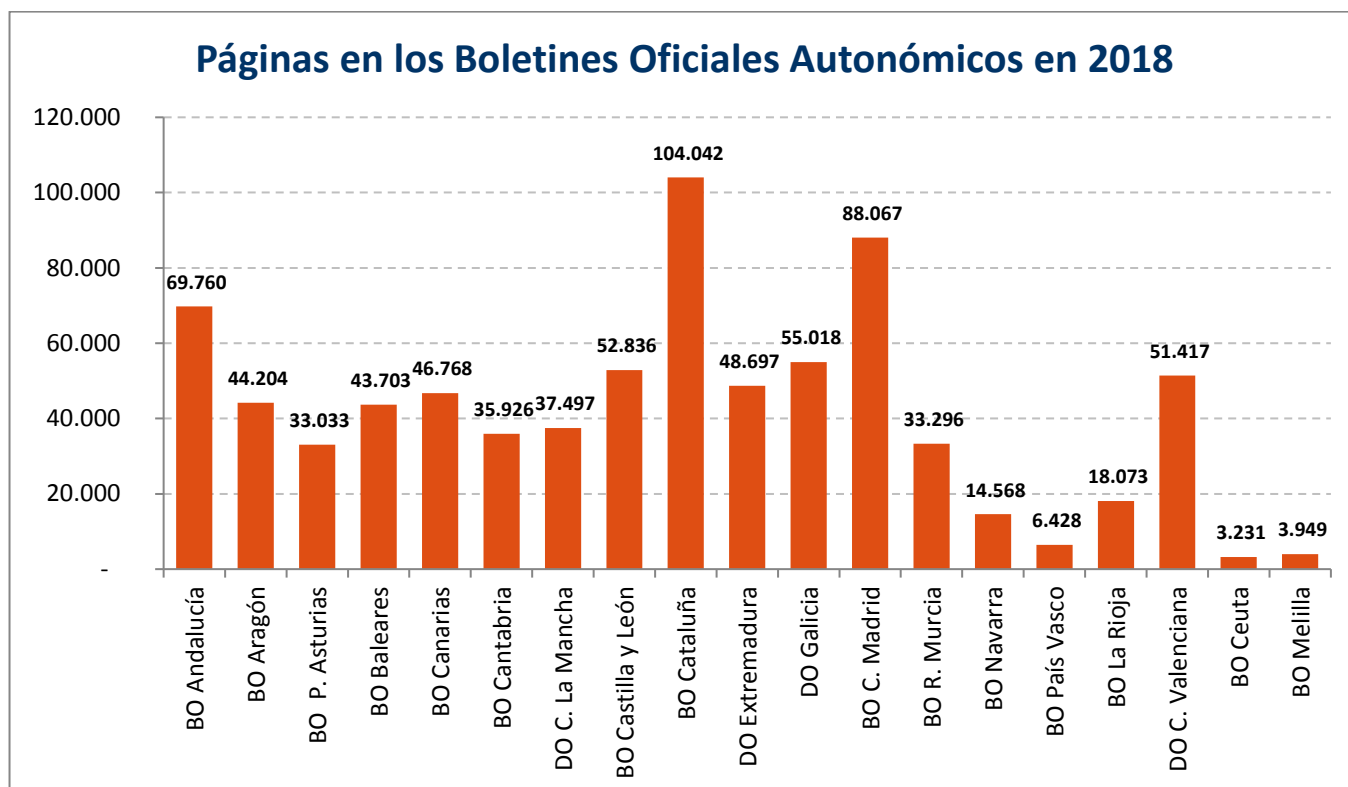
NÚMERO DE NORMAS CON RANGO DE LEY POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

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

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 **790.513 páginas** en 2018, casi un 4% más que las **731.525 páginas** editadas el año anterior.



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 **1.013.556 páginas en 2018**.

NÚMERO DE PÁGINAS DE LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 18/17
Boletín Oficial de la Junta de Andalucía:	38.774	44.484	54.479	58.884	61.845	65.823	64.486	69.760	8,2%
Boletín Oficial de Aragón:	26.627	29.195	34.713	41.360	37.885	33.741	38.314	44.204	15,4%
Boletín Oficial del Principado de Asturias:	29.438	27.732	47.807	47.666	44.286	38.114	30.239	33.033	9,2%
Boletín Oficial de Baleares:	26.914	44.974	64.176	61.556	50.323	40.315	43.507	43.703	0,5%
Boletín Oficial de Canarias:	30.727	26.815	33.785	32.750	34.879	37.128	39.153	46.768	19,4%
Boletín Oficial de Cantabria:	38.746	41.825	46.832	43.865	42.652	32.655	4.784	35.926	1,3%
Diario Oficial de Castilla La Mancha:	43.283	40.020	35.438	40.551	36.091	30.967	33.642	37.497	11,5%
Boletín Oficial de Castilla y León:	99.206	80.917	84.511	87.936	71.823	59.428	54.366	52.836	-2,8%
Boletín Oficial de Cataluña:	66.868	64.692	70.148	74.884	90.536	90.856	101.751	104.042	2,3%
Diario Oficial de Extremadura:	30.878	28.175	33.983	40.136	40.209	35.426	44.265	48.697	10,0%
Diario Oficial de Galicia:	41.074	48.218	52.894	53.971	53.347	56.579	59.148	55.018	-7,0%
Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid:	102.651	95.842	97.509	94.159	91.609	81.229	86.094	88.067	2,3%
Boletín Oficial de la Región de Murcia:	51.085	54.197	51.307	50.265	43.794	40.533	37.720	33.296	-11,7%
Boletín Oficial de Navarra:	17.600	14.392	13.436	14.394	13.682	12.654	12.954	14.568	12,5%
Boletín Oficial del País Vasco:	6.369	5.958	5.641	5.545	5.545	5.639	6.320	6.428	1,7%
Boletín Oficial de La Rioja:	11.272	18.136	27.414	26.306	21.486	17.202	16.285	18.073	11,0%
Diario Oficial de la Comunidad Valenciana:	42.773	37.129	37.071	32.320	33.823	37.206	50.302	51.417	2,2%
Boletín Oficial de Ceuta:	3.405	5.208	4.062	4.683	4.323	1.729	3.262	3.231	-1,0%
Boletín Oficial de Melilla:	5.794	7.190	4.880	5.025	6.656	6.691	4.933	3.949	-19,9%
TOTAL	713.484	715.099	800.086	813.256	784.794	723.915	731.525	790.513	3,7%

Fuente: Elaboración propia.

➤ **EL PLAN ANUAL NORMATIVO DE 2018:**

Como se recogía en la pasada edición de este informe, a finales de 2017 se aprobó por primera vez el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado, correspondiente al ejercicio 2018. Dicho plan ofrecía un listado de los proyectos normativos (leyes orgánicas, leyes ordinarias y reales decretos) cuya aprobación estaba prevista a lo largo del año. Con esta iniciativa se pretendía racionalizar y dotar de mayor congruencia la actividad normativa, así como mejorar su transparencia y su previsibilidad de cara a los agentes afectados.

En este sentido, aún no se ha publicado el Informe Anual de Evaluación Normativa¹ en el que ha de detallarse el grado de cumplimiento del Plan, aunque se puede hacer una aproximación de este, al menos cuantitativa, a través de los datos procedentes del BOE. Por otro lado, no se tiene constancia de la presentación de un Plan Anual Normativo para el año 2019.

La siguiente tabla refleja una comparativa entre los proyectos normativos contenidos en el Plan Anual Normativo para 2018 y las normas que han sido finalmente promulgadas a lo largo del pasado año.

	Normas previstas Plan Anual Normativo 2018	Normas finalmente aprobadas	Diferencia
Leyes Orgánicas	9	5	-44,4%
Leyes	38	11	-71,1%
Reales Decretos	240	172	-28,3%
TOTAL	287	188	-34,5%

Fuente: BOE. Elaboración propia.

Como puede observarse, en todas las categorías incluidas en el Plan Normativo, el número de normas finalmente aprobadas fue considerablemente menor al previsto en el citado plan. En conjunto, y teniendo en cuenta que el Plan Anual normativo no recogía reales decretos legislativos, reales decretos ley, ni órdenes ministeriales, las normas aprobadas fueron un 34,5% inferior a las previamente planificadas. Hay que tomar en consideración, no obstante, que se trata de una comparativa meramente cuantitativa, que no está teniendo en cuenta que algunas de las normas aprobadas no se corresponden con las inicialmente previstas. De igual modo, algunas de las leyes recogidas en el Plan, han sido finalmente incorporadas al ordenamiento jurídico mediante la figura del real decreto ley. En todo caso, el Informe Anual de Evaluación Normativa permitirá, cuando se

¹ Según el artículo 4.3 del real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, este informe se elevará por la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril.

publique, conocer con mayor exactitud el grado de cumplimiento del Plan.

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

En el plano de la Unión Europea, el número de **actos jurídicos** adoptados en 2018 ascendió a **1.902**, distribuidos en 813 reglamentos, 43 directivas y 1.046 decisiones.

Comparado con la actividad normativa del año anterior, se registró **un descenso del 9,3%**, teniendo en cuenta que en 2017 se aprobaron un total de 2.097 actos, de los cuales 971 se correspondían con reglamentos, 32 con directivas y 1.094 fueron decisiones.

ACTOS JURÍDICOS ADOPTADOS CADA AÑO:

	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 18/17
Reglamentos	1.085	968	904	971	813	-16,3%
Directivas	97	38	41	32	43	34,4%
Decisiones	1099	1009	1078	1094	1046	-4,4%
Total	2.281	2.015	2.023	2.097	1.902	-9,3%

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE
<http://eur-lex.europa.eu/statistics/2016/legislative-acts-statistics.html>

LEGISLACIÓN VIGENTE EN LA UNIÓN EUROPEA POR TIPO DE NORMA:

1.Total Directivas, Reglamentos, Decisiones, etc.	23.748
2.Total Acuerdos Internacionales	2.814
3.Total Tribunal de Justicia de la Unión Europea	24.498
TOTAL	51.060

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

Por otro lado, existen un total de 68.368 estándares europeos de normalización, aunque estos **no se consideran actos legislativos.**

1. DIRECTIVAS, REGLAMENTOS DECISIONES, ETC.

Ámbito	Número de actos legislativos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	1.623
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	1.191
03 Agricultura	3.516
04 Pesca	642
05 Libre circulación de trabajadores y política social	710
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	577
07 Política de transportes	809
08 Política de competencia	1.922
09 Fiscalidad	224
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	607
11 Relaciones exteriores	4.519
12 Energía	449
13 Política industrial y mercado interior	1.807
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	411
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	2.608
16 Ciencia, información, educación y cultura	479
17 Derecho de sociedades	113
18 Política Exterior y de Seguridad Común	666
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	836
20 Europa de los ciudadanos	39
TOTAL	23.748

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

<http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

2. ACUERDOS INTERNACIONALES

Ámbito	Número de acuerdos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	13
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	175
03 Agricultura	125
04 Pesca	103
05 Libre circulación de trabajadores y política social	3
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	7
07 Política de transportes	49
08 Política de competencia	3
09 Fiscalidad	7
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	14
11 Relaciones exteriores	1961
12 Energía	37
13 Política industrial y mercado interior	12
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	0
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	88
16 Ciencia, información, educación y cultura	22
17 Derecho de sociedades	6
18 Política Exterior y de Seguridad Común	89
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	99
20 Europa de los ciudadanos	1
TOTAL	2.814

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE
<http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/inter-agree.html>

3. SENTENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Ámbito	Número de sentencias/autos
1 El ordenamiento jurídico de la Unión Europea	3168
2 Marco institucional de la Unión Europea	1408
3 Procedimiento contencioso	9372
4 Política interior de la Unión Europea	6425
5 Asociación de países y territorios de Ultramar	34
6 Política exterior	552
7 Disposiciones generales y finales	155
8 Adhesión de nuevos Estados miembros	130
9 Función pública	3254
TOTAL	24.498

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE
<http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/new-case-law.html?soe=true&locale=es>



Calle Diego de León, 50
28006 Madrid
(+34) 91 566 34 00
www.ceoe.es