

Liderar
Defender
Impulsar
Promover



**Digitalización, Innovación,
Comercio e Infraestructuras**

La Producción normativa en 2020

Febrero de 2021

1 INTRODUCCIÓN

El adjetivo “atípico” no bastaría para definir el año 2020. La crisis sanitaria causada por el COVID-19 provocó que los Estados y sus ciudadanos se hayan visto sometidos a complicadas circunstancias que poco tiempo atrás hubieran sido inimaginables. España, en particular, no fue ajena a esta dinámica y la actuación de su poder ejecutivo, legislativo y judicial se ha visto enormemente influida por la crisis pandémica.

Ante la situación de gravedad, y con el ánimo de mitigar la crisis, el Gobierno se vio obligado a decretar el estado de alarma hasta en tres ocasiones durante el año 2020. Los resultados que refleja este informe de producción normativa estarían directamente condicionados por estos hechos. No obstante, el análisis es válido y puede ayudar también a obtener conclusiones acerca de este periodo.

CEOE lleva publicando el informe de producción normativa desde el año 2015. La razón de ser de este documento ha sido siempre **ofrecer de manera sencilla y esquemática una visión global de la cantidad de normas que anualmente se producen en España**. Detrás de ello, un objetivo claro: concienciar acerca de las dificultades que entraña para las empresas su obligación de conocimiento, seguimiento y cumplimiento de la normativa que les es aplicable.

Así, es importante seguir teniendo presente que 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 sigue siendo considerable. A modo ilustrativo, el último Informe disponible de Competitividad Mundial del World Economic Forum, sobre el año 2019, situó 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.

El presente trabajo recoge el número de normas aprobadas a nivel estatal, autonómico y europeo durante el pasado año 2020. 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 para mejorar la situación en el ámbito normativo, buscando especialmente reducir la producción y el número de normas para que las que se publiquen configuren una legislación simple, moderna y estable.

2 LA PRODUCCIÓN NORMATIVA ESTATAL

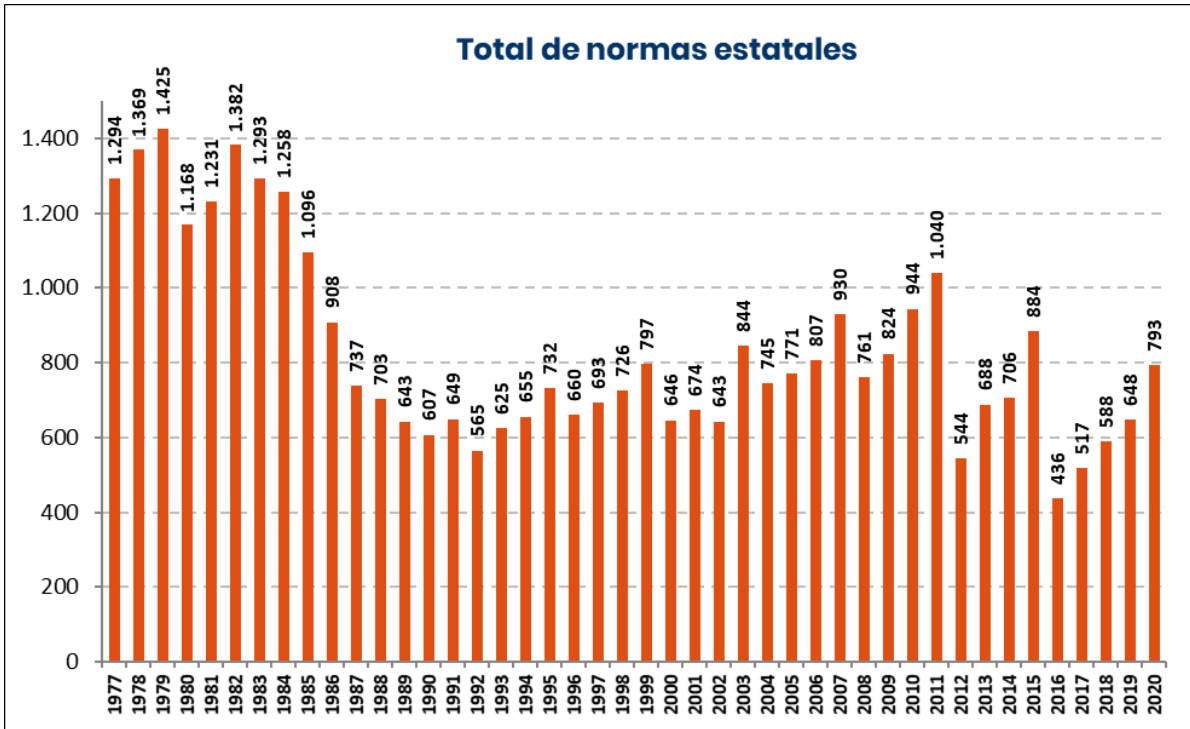
En el año 2020, en España, se aprobaron **793 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal**, lo que supone un incremento del 22,4% con respecto al ejercicio anterior.¹ Esta variación se debe, principalmente, a un aumento en el número de reales decretos ley, decretos y órdenes (véase la tabla en la página 8). Así, cabe destacar la consolidación de una tendencia de crecimiento en la producción de normas por cuarto año consecutivo.

Puesto en perspectiva, al analizar la evolución histórica desde la Legislatura Constituyente de 1977, a pesar del crecimiento constante desde 2016, los últimos años no alcanzan aún las altas cifras del inicio del periodo democrático, pero sí se aproximan a los niveles medios de producción normativa de la primera década del siglo XXI.

En informes anteriores fue puesto de relieve que menores niveles de producción normativa se justificarían en las dificultades para gobernar como consecuencia de resultados electorales que, desde los comicios de diciembre de 2015, han generado un arco parlamentario muy heterogéneo.

Sin perder de vista el argumento anterior, es evidente que **en este periodo ha influido en mayor medida en la producción normativa la crisis pandémica**. La necesidad de actuar con rapidez y de hacer frente a una sucesión de numerosas complicaciones provocó que el Gobierno recurriese con frecuencia a la figura del decreto y del real decreto ley.

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

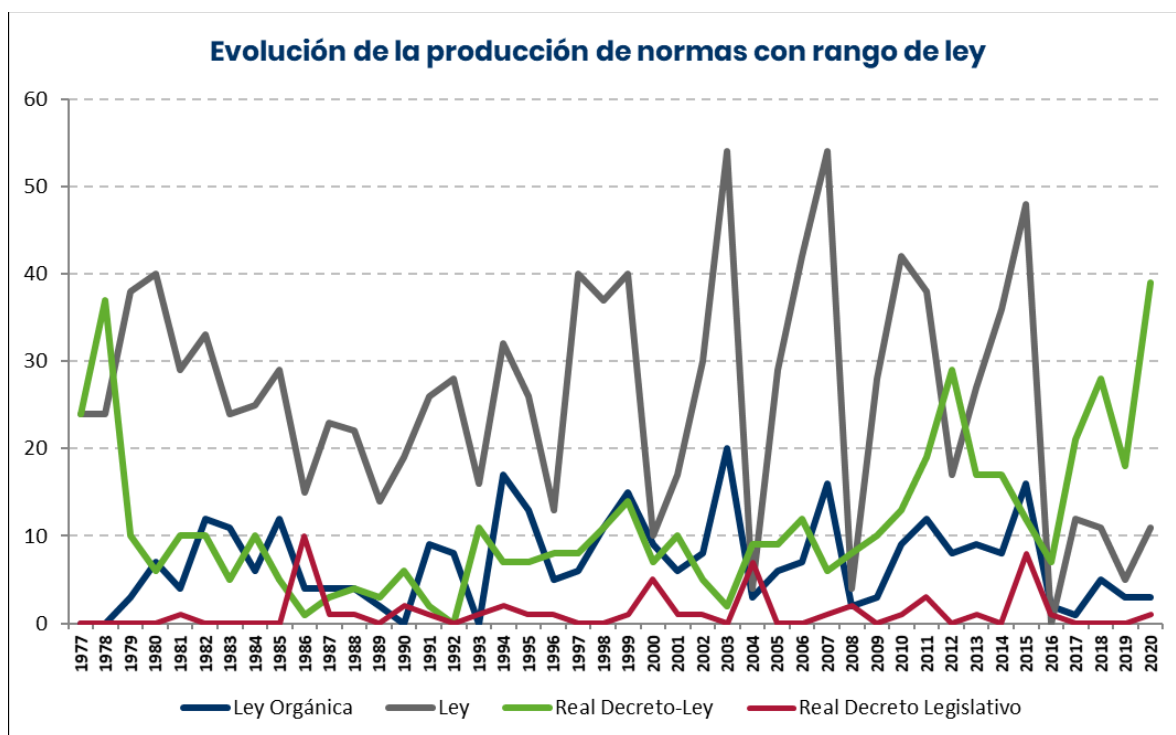


Fuente: BOE. Elaboración propia.

De las 793 normas estatales publicadas en el BOE en el año 2020, solo un 7% representan normas con rango de ley, es decir: ley orgánica, ley ordinaria, real decreto ley y real decreto legislativo.

Tras el año 2020, **el número de reales decreto ley ha sido por quinto año consecutivo superior al número de leyes ordinarias publicadas en el BOE**. Esta tendencia sigue siendo destacable pues, en 43 años de democracia, este fenómeno solo se había reproducido en otras cuatro ocasiones de manera aislada (1978, 2004, 2008 y 2012).

Además, **2020 ha sido el año en el que más reales decreto ley han sido publicados en España: 39**. Esta cifra supone que en, 2020, el uso de este instrumento fue 2,2 veces mayor que en el año anterior.



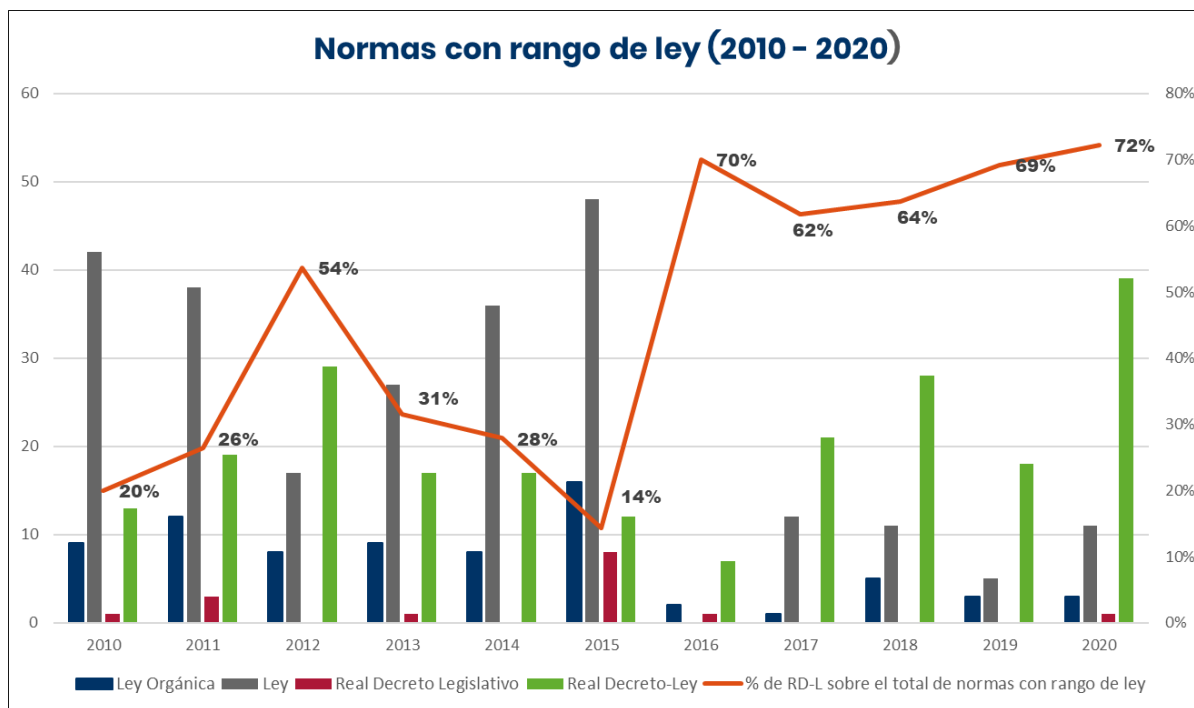
Fuente: BOE. Elaboración propia.

El recurso a la figura del real decreto ley, previsto para casos en los que existe *una extraordinaria y urgente necesidad*², genera malestar cuando se percibe que está siendo utilizado de manera abusiva, por entender que se estarían evitando cauces en apariencia más democráticos. 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 2020, el 72% de las normas con rango de ley han sido desarrolladas a través de un real decreto ley.**³

² Artículo 86.1 de la Constitución Española

³ 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.



Fuente: BOE. Elaboración propia.

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 cinco años. Sin embargo, en esta ocasión, también es importante apuntar a las circunstancias excepcionales que se han vivido debido a la pandemia. Estas han dificultado la tramitación legislativa y podrían haber ocasionado una mayor utilización de este recurso.

Sí es importante señalar que, en ocasiones a lo largo del año 2020, ha existido pérdida de calidad técnica de la norma. Ello se demuestra en el hecho de que en sucesivos reales decreto ley se han producido numerosas modificaciones sobre los aprobados anteriormente, ya sea corrigiendo errores, introduciendo precisiones o modificando el sentido del articulado anterior. Esto, provocado probablemente por la urgencia e improvisación, produce gran incertidumbre jurídica y perjudica gravemente la calidad regulatoria del país.

Por otro lado, cabe destacar que la totalidad de los reales decreto ley publicados en el año 2020 fueron convalidados por el Congreso de los Diputados. No obstante, a fecha de publicación de este informe, se decidió que solo 26 de los 39 reales decreto ley fueran tramitados posteriormente como proyecto de ley en las Cortes.

NÚMERO DE NORMAS ESTATALES PUBLICADAS POR AÑOS (1977 – 2020)

AÑOS	LEY ORGÁNICA	LEY	REAL DECRETO	REAL DECRETO-LEY	REAL DECRETO LEGISLATIVO	ORDEN	TOTAL	Variación anual
1977	-	24	393	24	-	853	1.294	
1978	-	24	384	37	-	924	1.369	5,80%
1979	3	38	417	10	-	957	1.425	4,10%
1980	7	40	341	6	-	774	1.168	-18%
1981	4	29	403	10	1	784	1.231	5,40%
1982	12	33	507	10	-	820	1.382	12,30%
1983	11	24	452	5	-	801	1.293	-6,40%
1984	6	25	569	10	-	648	1.258	-2,70%
1985	12	29	433	5	-	617	1.096	-12,90%
1986	4	15	326	1	10	552	908	-17,20%
1987	4	23	221	3	1	485	737	-18,80%
1988	4	22	208	4	1	464	703	-4,60%
1989	2	14	213	3	-	411	643	-8,50%
1990	-	19	236	6	2	344	607	-5,60%
1991	9	26	214	2	1	397	649	6,90%
1992	8	28	195	-	-	334	565	-12,90%
1993	-	16	232	11	1	365	625	10,60%
1994	17	32	260	7	2	337	655	4,80%
1995	13	26	401	7	1	284	732	11,80%
1996	5	13	357	8	1	276	660	-9,80%
1997	6	40	295	8	-	344	693	5%
1998	11	37	298	11	-	369	726	4,80%
1999	15	40	326	14	1	401	797	9,80%
2000	9	10	242	7	5	373	646	-18,90%
2001	6	17	261	10	1	379	674	4,30%
2002	8	30	236	5	1	363	643	-4,60%
2003	20	54	363	2	-	405	844	31,30%
2004	3	4	337	9	7	385	745	-11,70%
2005	6	29	264	9	-	463	771	3,50%

AÑOS	LEY ORGÁNICA	LEY	REAL DECRETO	REAL DECRETO-LEY	REAL DECRETO LEGISLATIVO	ORDEN	TOTAL	Variación anual
2006	7	42	266	12	-	480	807	4,70%
2007	16	54	345	6	1	508	930	15,20%
2008	2	4	314	8	2	431	761	-18,20%
2009	3	28	300	10	-	483	824	8,30%
2010	9	42	381	13	1	498	944	14,60%
2011	12	38	460	19	3	508	1.040	10,20%
2012	8	17	164	29	-	326	544	-47,70%
2013	9	27	208	17	1	426	688	26,50%
2014	8	36	232	17	-	413	706	2,60%
2015	16	48	295	12	8	505	884	25,20%
2016	2	0	117	7	1	309	436	-50,70%
2017	1	12	172	21	-	311	517	18,60%
2018	5	11	172	28	-	372	588	13,70%
2019	3	5	226	18	-	396	648	10,2%
2020	3	11	271	39	1	468	793	22,4%
TOTAL	309	1.136	13.307	500	54	21.343	36.649	

Fuente: BOE. Elaboración propia.

LAS PÁGINAS DEL BOE

Por lo que respecta a las páginas del BOE, en 2020 se editaron un total de 191.776 páginas, lo que supone un descenso del 10,5% respecto al 2019, año en el que las páginas publicadas fueron 214.283. Cabe señalar que las secciones I y III del BOE, aquellas en las que se recogen las distintas disposiciones estatales, coparon el 50,4% de las páginas correspondientes al año 2020, una cifra en línea con el peso que tenían el año anterior, del 49,9%.

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%
2019	23.390	34.121	83.567	32.963	40.242	214.283	3,4%
2020	28.125	28.779	68.443	29.561	36.868	191.776	-10,5%

Fuente: BOE.

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

3 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 332 en 2020⁴, lo que significa un aumento del 7,44% sobre las 309 normas adoptadas en 2019. En 2020, por tanto, el número de normas con rango de ley procedentes de las comunidades autónomas fue seis veces mayor que las normas con rango de ley estatales.

NÚMERO DE NORMAS CON RANGO DE LEY POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

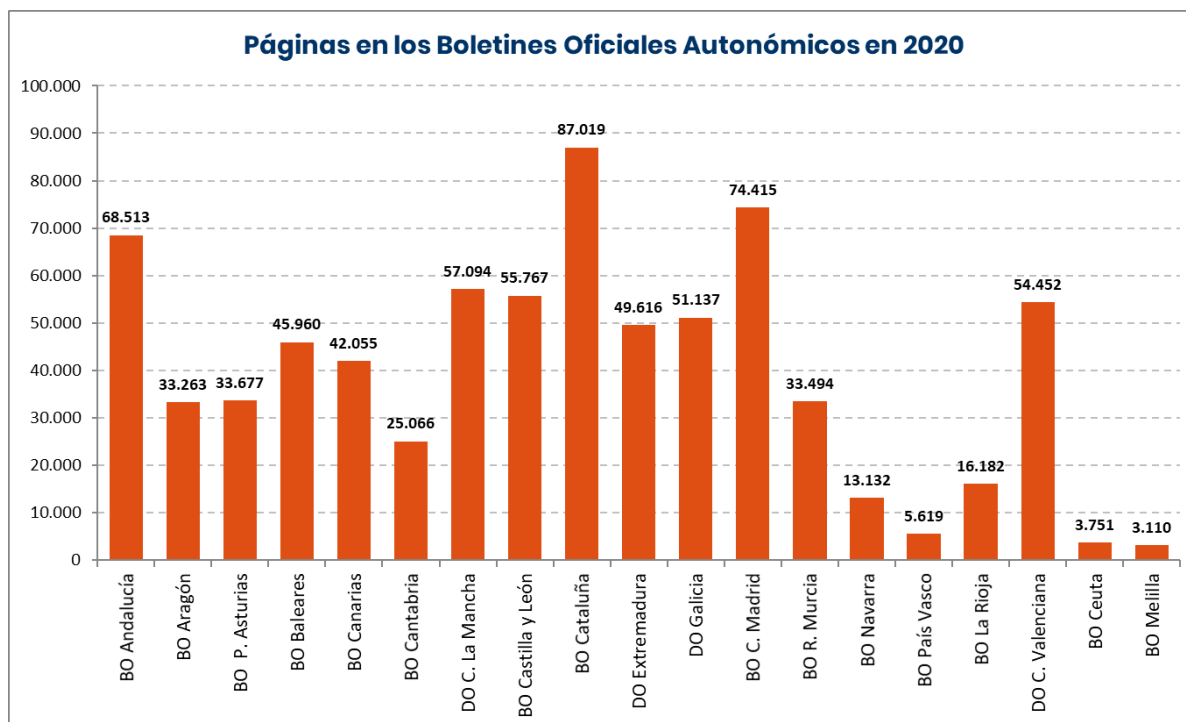
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	20	9	19	12	19	12	36
Aragón	13	21	16	19	21	25	17
Canarias	11	16	4	8	8	29	32
Cantabria	4	10	7	10	12	11	10
Castilla y León	16	11	9	10	13	17	12
Castilla-La Mancha	10	14	6	8	10	13	18
Cataluña	22	40	11	31	10	30	71
Extremadura	18	21	11	10	16	19	21
Galicia	15	18	18	9	8	9	4
R. de Murcia	18	24	21	10	14	14	19
La Rioja	7	8	4	10	6	4	3
I. Baleares	16	20	22	19	22	25	19
C. de Madrid	4	12	13	12	12	14	2
País Vasco	6	10	17	8	6	14	5
P. de Asturias	11	15	7	13	14	12	2
C. Valenciana	10	25	24	31	40	21	24
C. F. de Navarra*	33	30	36	33	40	40	37
TOTAL	234	304	245	253	271	309	332
Variación anual	-1,70%	29,90%	-19,40%	3,30%	7,10%	14,00%	7,44%

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

* En Navarra se contabilizan también las Leyes Forales.

⁴ Fecha de la consulta a la página web del BOE: 19 de enero de 2021.

Asimismo, los distintos boletines oficiales de **las Comunidades Autónomas registraron en sus publicaciones un total de 753.322 páginas en 2020**, casi un 8,6% menos que las 824.040 páginas editadas el año anterior.



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por las diferentes Comunidades Autónomas.

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 **alcanzó 945.098 páginas en 2020**.

NÚMERO DE PÁGINAS DE LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 20/19
Boletín Oficial de la Junta de Andalucía:	65.823	64.486	69.760	69.447	68.513	-1%
Boletín Oficial de Aragón:	33.741	38.314	44.204	35.656	33.263	-7%
Boletín Oficial del Principado de Asturias:	38.114	30.239	33.033	42.027	33.677	-20%
Boletín Oficial de Baleares:	40.315	43.507	43.703	51.490	45.960	-11%
Boletín Oficial de Canarias:	37.128	39.153	46.768	44.848	42.055	-6%
Boletín Oficial de Cantabria:	32.655	4.784	35.926	30.136	25.066	-17%
Diario Oficial de Castilla La Mancha:	30.967	33.642	37.497	51.573	57.094	11%
Boletín Oficial de Castilla y León:	59.428	54.366	52.836	61.308	55.767	-9%
Boletín Oficial de Cataluña:	90.856	101.751	104.042	106.914	87.019	-19%
Diario Oficial de Extremadura:	35.426	44.265	48.697	52.616	49.616	-6%
Diario Oficial de Galicia:	56.579	59.148	55.018	56.044	51.137	-9%
Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid:	81.229	86.094	88.067	82.706	74.415	-10%
Boletín Oficial de la Región de Murcia:	40.533	37.720	33.296	37.143	33.494	-10%
Boletín Oficial de Navarra:	12.654	12.954	14.568	14.652	13.132	-10%
Boletín Oficial del País Vasco:	5.639	6.320	6.428	5.913	5.619	-5%
Boletín Oficial de La Rioja:	17.202	16.285	18.073	16.694	16.182	-3%
Diario Oficial de la Comunidad Valenciana:	37.206	50.302	51.417	57.812	54.452	-6%
Boletín Oficial de Ceuta:	1.729	3.262	3.231	3.698	3.751	1%
Boletín Oficial de Melilla:	6.691	4.933	3.949	3.363	3.110	-8%
TOTAL	723.915	731.525	790.513	824.040	753.322	-8,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por las diferentes Comunidades Autónomas.

4 LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

En el plano de la Unión Europea, el número de actos jurídicos adoptados en 2020 ascendió a 2.030, distribuidos en 931 reglamentos, 20 directivas y 1.079 decisiones.

Comparado con la actividad normativa del año anterior, se registró un ligero incremento del 1,8%, teniendo en cuenta que en 2019 se aprobaron un total de 1.995 actos.

ACTOS JURÍDICOS ADOPTADOS CADA AÑO:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 20/19
Reglamentos	968	904	971	813	818	931	13,8%
Directivas	38	41	32	43	56	20	-64,3%
Decisiones	1.009	1.078	1.094	1.046	1.121	1.079	-3,7%
Total	2.015	2.023	2.097	1.902	1.995	2.030	1,8%

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.	25.660
2. Total Acuerdos Internacionales	2.846
3. Total Tribunal de Justicia de la Unión Europea	23.418
TOTAL	51.924

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	1.656
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	1.219
03 Agricultura	3.744
04 Pesca	678
05 Libre circulación de trabajadores y política social	763
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	645
07 Política de transportes	921
08 Política de competencia	1.974
09 Fiscalidad	242
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	641
11 Relaciones exteriores	4.961
12 Energía	479
13 Política industrial y mercado interior	2.032
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	430
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	2.959
16 Ciencia, información, educación y cultura	510
17 Derecho de sociedades	120
18 Política Exterior y de Seguridad Común	717
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	897
20 Europa de los ciudadanos	72
TOTAL	25.660

2. ACUERDOS INTERNACIONALES

Ámbito	Número de acuerdos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	15
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	148
03 Agricultura	98
04 Pesca	82
	14

05 Libre circulación de trabajadores y política social	3
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	4
07 Política de transportes	82
08 Política de competencia	5
09 Fiscalidad	7
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	14
11 Relaciones exteriores	2.021
12 Energía	37
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	88
16 Ciencia, información, educación y cultura	27
17 Derecho de sociedades	6
18 Política Exterior y de Seguridad Común	91
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	104
20 Europa de los ciudadanos	1
TOTAL	2.846

3. SENTENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Ámbito	Número de sentencias/autos
1 El ordenamiento jurídico de la Unión Europea	2.989
2 Marco institucional de la Unión Europea	1.342
3 Procedimiento contencioso	9.031
4 Política interior de la Unión Europea	6.120
5 Asociación de países y territorios de Ultramar	34
6 Política exterior	519
7 Disposiciones generales y finales	138
8 Adhesión de nuevos Estados miembros	129
9 Función pública	3.116
TOTAL	23.418