

*INFORMES*

**CEOE**  
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE  
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

# LEGISLAR MENOS, LEGISLAR MEJOR

**1 / 2015**

## LEGISLAR MENOS, LEGISLAR MEJOR

El entramado legislativo español es de una densidad y complejidad muy altas, derivando en originar distorsiones en el mercado y crear un elevado nivel de cargas administrativas para las empresas. Todo ello tiene un impacto directo sobre nuestra capacidad de crecimiento económico. Nuestras empresas dedican parte de su tiempo y sus esfuerzos a tareas administrativas que conllevan un coste, en algunos casos injustificado.

En los últimos años se han realizado mejoras, tales como la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, el establecimiento de un Plan de Racionalización normativa o la Ley de Garantía de la unidad de mercado, entre otras. Hemos avanzado en la buena dirección, pero hay que de seguir trabajando.

Se ha de mejorar la eficiencia y la estabilidad del marco legislativo a través de reducir la complejidad del entramado legislativo para limitar la proliferación de normas y garantizar una cierta estabilidad del ordenamiento jurídico; promulgar normas claras, simples y en un número reducido con el fin de evitar ulteriores interpretaciones; establecer una programación, lo más cierta posible para la promulgación de nuevas leyes; trasponer la normativa europea sin introducir requisitos o cargas administrativas adicionales; adoptar un sistema de coordinación legislativa entre las Administraciones Públicas; y evitar la profusión y la dispersión legislativa que fragmentan la unidad del mercado nacional y afectan al normal desarrollo de la actividad económica.

Una reflexión que hemos de hacernos es que si queremos convertirnos en polo de competitividad en la economía globalizada hemos de contar con una Administración y una legislación simplificada, moderna, estable y al servicio de las necesidades de las empresas y los ciudadanos.

\*\*\*\*\*

**EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DEL ESTADO, EL VOLÚMEN DE LOS BOLETINES OFICIALES Y UNA COMPARATIVA EUROPEA.**

Según los últimos datos obtenidos de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, en 2014, se aprobaron 706 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal. Entre 1970 y 2014 se han adoptado en España un total de 40.046 normas estatales.

Por lo que respecta a las páginas del BOE, en 2014 se editaron 169.874 páginas. Esto significa una disminución de un 2,6%, respecto de las 173.338 páginas del BOE publicadas en 2013. Asimismo, hay que señalar que el 54,7% de las páginas publicadas el año pasado se concentran en las secciones I y III, es decir, en aquellas en las que se recogen las distintas disposiciones estatales.

En cualquier caso, estas cifras se incrementan si consideramos a las Comunidades Autónomas, que en 2014 publicaron 813.256 páginas en sus respectivos boletines oficiales. De esta manera, el pasado año se incrementó el volumen de los boletines autonómicos en un 1,6%, respecto del nivel de 2013, cuando se editaron 800.086 páginas.

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

AÑO	Sección I	Sección II	Sección III	Sección IV	Sección V	Total
<b>2009</b>	24.545	29.856	58.222	10.287	151.347	<b>274.257</b>
<b>2010</b>	27.612	28.070	53.876	12.118	136.389	<b>258.065</b>
<b>2011</b>	55.203	29.031	63.297	14.134	91.655	<b>253.320</b>
<b>2012</b>	25.239	17.606	47.018	19.076	42.194	<b>151.133</b>
<b>2013</b>	28.568	14.936	63.814	23.184	42.836	<b>173.338</b>
<b>2014</b>	32.395	14.622	60.643	19.101	43.113	<b>169.874</b>

Fuente: Elaboración CEOE a partir de datos de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

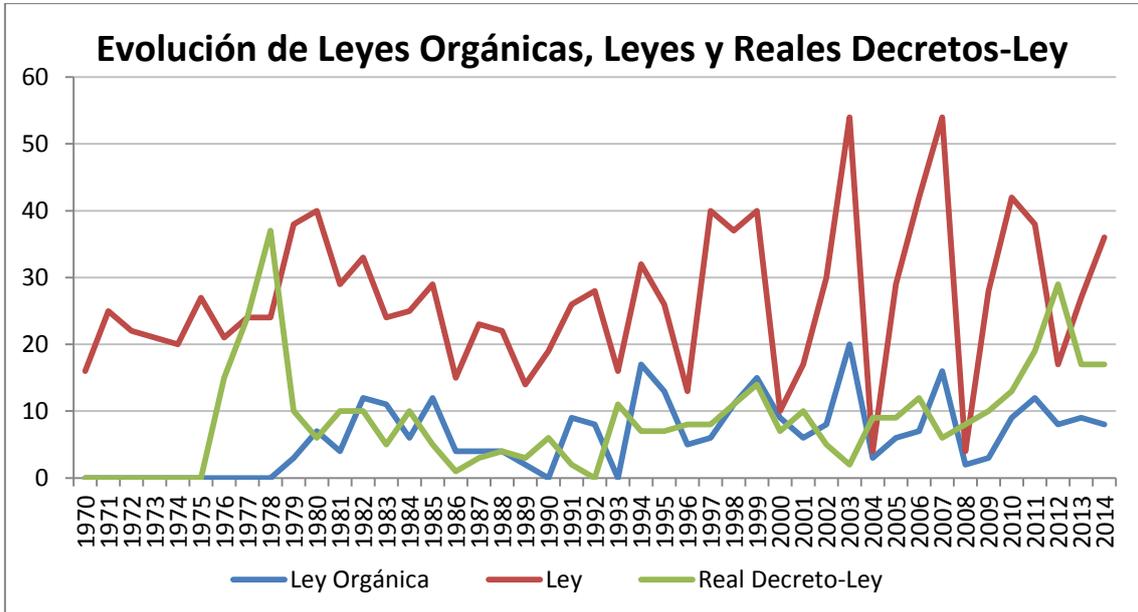
Sección 1: Disposiciones generales; Sección 2: Autoridades y personal; Sección 3: Otras disposiciones; Sección 4: Administración de justicia; y Sección 5: Anuncios.

NÚMERO DE NORMAS ESTATALES POR AÑOS (1970-2014)

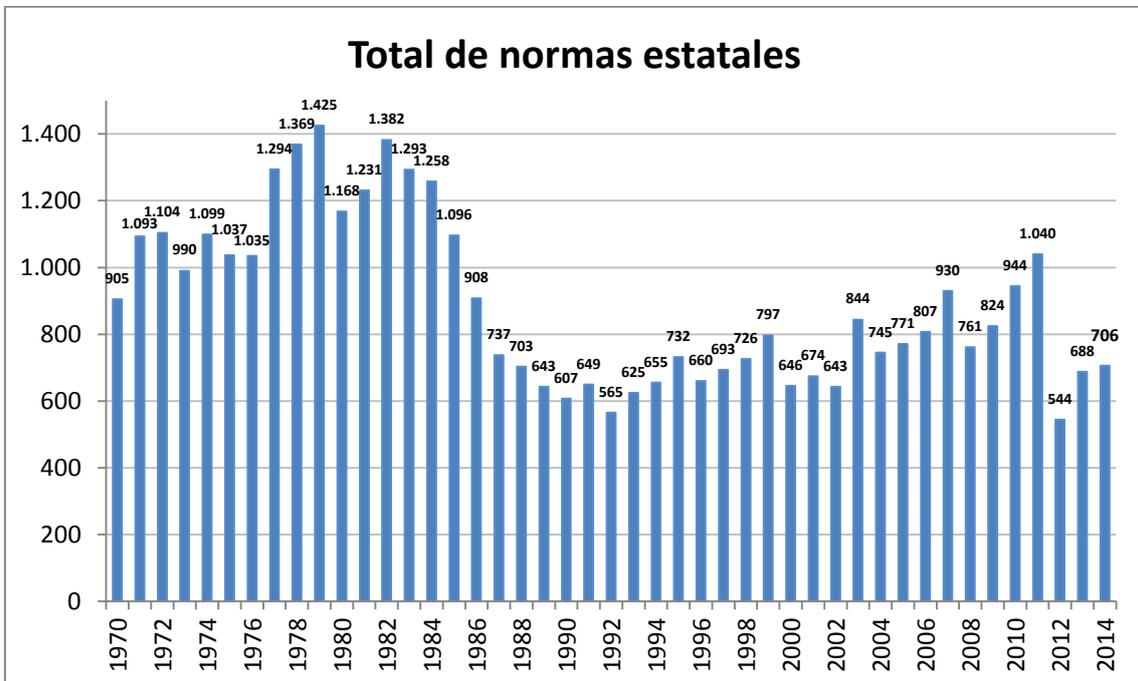
AÑOS	LEY ORGÁNICA	LEY	REAL DECRETO	REAL DECRETO-LEY	REAL DECRETO LEGISLATIVO	DECRETO	DECRETO-LEY	ORDEN	TOTAL	Variación anual
1970	-	16	-	-	-	186	14	689	905	
1971	-	25	-	-	-	251	15	802	1.093	20,8%
1972	-	22	-	-	-	265	8	809	1.104	1,0%
1973	-	21	-	-	-	243	10	716	990	-10,3%
1974	-	20	-	-	-	343	6	730	1.099	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	-18,0%
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	5,0%
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%

<b>TOTAL</b>	279	1.201	12.226	390	44	1.695	68	24.143	40.046
--------------	-----	-------	--------	-----	----	-------	----	--------	--------

Fuente: Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y elaboración propia CEOE. 2013 y 2014, datos según fecha de publicación en el BOE.



Fuente: Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y elaboración propia CEOE. 2013 y 2014, datos según fecha de publicación en el BOE.

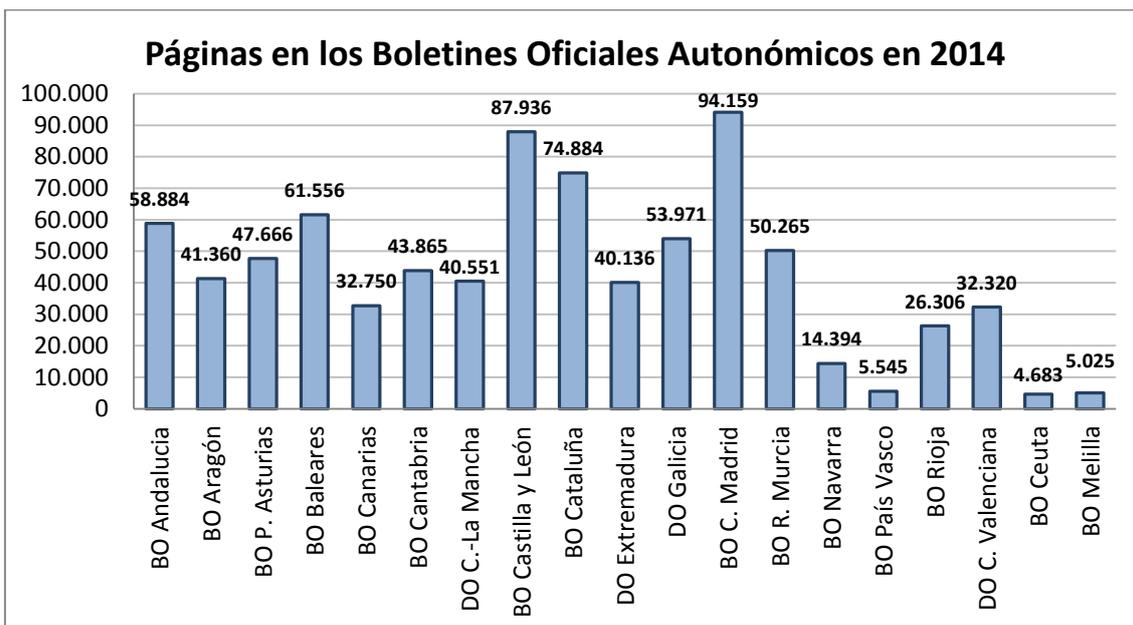


Fuente: Ministerio de la Presidencia, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y elaboración propia CEOE. 2013 y 2014, datos según fecha de publicación en el BOE.

**NÚMERO DE PÁGINAS DE LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación anual 2013/2014
Boletín Oficial de la Junta de Andalucía:	43.888	42.904	36.524	38.774	44.484	54.479	58.884	8,1%
Boletín Oficial de Aragón:	27.580	30.767	30.079	26.627	29.195	34.713	41.360	19,1%
Boletín Oficial del Principado de Asturias:	28.758	35.093	32.443	29.438	27.732	47.807	47.666	-0,3%
Boletín Oficial de Baleares:	39.284	28.803	29.061	26.914	44.974	64.176	61.556	-4,1%
Boletín Oficial de Canarias:	26.771	30.751	33.188	30.727	26.815	33.785	32.750	-3,1%
Boletín Oficial de Cantabria:	18.360	16.799	43.829	38.746	41.825	46.832	43.865	-6,3%
Diario Oficial de Castilla La Mancha:	42.506	55.952	59.756	43.283	40.020	35.438	40.551	14,4%
Boletín Oficial de Castilla y León:	27.464	36.798	101.806	99.206	80.917	84.511	87.936	4,1%
Boletín Oficial de Cataluña:	95.482	97.906	94.672	66.868	64.692	70.148	74.884	6,8%
Diario Oficial de Extremadura:	35.481	36.510	31.928	30.878	28.175	33.983	40.136	18,1%
Diario Oficial de Galicia:	23.608	19.964	21.632	41.074	48.218	52.894	53.971	2,0%
Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid:	77.828	85.120	140.594	102.651	95.842	97.509	94.159	-3,4%
Boletín Oficial de la Región de Murcia:	41.504	69.412	67.814	51.085	54.197	51.307	50.265	-2,0%
Boletín Oficial de Navarra:	14.592	16.412	17.126	17.600	14.392	13.436	14.394	7,1%
Boletín Oficial del País Vasco:	32.804	6.844	6.544	6.369	5.958	5.641	5.545	-1,7%
Boletín Oficial de La Rioja:	12.307	17.338	16.403	11.272	18.136	27.414	26.306	-4,0%
Diario Oficial de la Comunidad Valenciana:	93.925	47.792	47.525	42.773	37.129	37.071	32.320	-12,8%
Boletín Oficial de Ceuta:	3.403	3.485	3.048	3.405	5.208	4.062	4.683	15,3%
Boletín Oficial de Melilla:	5.614	5.439	6.139	5.794	7.190	4.880	5.025	3,0%
<b>TOTAL</b>	<b>691.159</b>	<b>684.089</b>	<b>820.111</b>	<b>713.484</b>	<b>715.099</b>	<b>800.086</b>	<b>813.256</b>	<b>1,6%</b>

Fuente: Elaboración propia CEOE.



Fuente: Elaboración propia CEOE.

## NORMAS ADOPTADAS EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO Y VOLUMEN DE LEGISLACIÓN VIGENTE EN LA UNIÓN EUROPEA

A la hora de comparar nuestra **actividad legislativa con la de los principales países europeos**, hemos de tener en cuenta que partimos de modelos jurisdiccionales y competenciales diferentes.

No obstante, en **2014** y como referencia, en **Francia** se adoptaron 1.752 regulaciones de distinto rango a nivel estatal, siendo 59 leyes y 54 Ordenanzas; en **Italia**, ascendió a 478 normas (27 Decreto-Ley, 44 Decretos legislativos, 110 Decretos del Primer Ministro, 227 Decretos del Presidente de la República, y 70 Leyes); en el **Reino Unido** se promulgaron 3.138 normas de las que 30 tuvieron carácter de ley; y, finalmente, en **Alemania** se adoptaron un total de 431 normas de las que 99 Leyes y 332 Reglamentos.

Con el fin de obtener una comparación internacional más homogénea sobre los obstáculos y la carga que genera la legislación, existen dos indicadores de relevancia:

1. La OCDE elabora, cada cinco años, un indicador sobre la regulación en el mercado de los productos, donde se valora en un indicador las barreras a la iniciativa privada derivadas de la regulación<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Dicho indicador se calcula a través de una evaluación de la complejidad regulatoria, de las barreras de entrada de empresas en los mercados y de las barreras al incremento de la competencia.

**INDICADOR DE BARRERAS A LA INICIATIVA PRIVADA DERIVADAS DE LA REGULACIÓN**

*Valores entre 0 y 6, correspondiendo el 6 a la regulación más restrictiva*

PAÍS	PUNTUACIÓN
Italia	1,22
Reino Unido	1,48
Alemania	1,66
Francia	1,68
España	2,10

Fuente: OCDE. 2013. Elaboración propia de CEOE

2. El *World Economic Forum* en su informe anual sobre la competitividad mundial estudia distintos aspectos económicos e institucionales de 140 países. Uno de ellos se refiere a la carga de la legislación del Gobierno:

**LA CARGA DE LA LEGISLACIÓN DEL GOBIERNO**

*Se califica 1 en el caso de una carga regulatoria extrema y 7 en caso de ausencia total*

PAÍS	PUNTUACIÓN
Reino Unido	3,9
Alemania	3,6
Francia	2,8
España	2,8
Italia	1,9

Fuente: World Economic Forum. Informe 2014-2015. Elaboración propia de CEOE

En el **plano de la Unión Europea**, el acervo comunitario<sup>2</sup> comprende alrededor de 2.500 instrumentos jurídicos, relacionados con varios aspectos del mercado único europeo, aunque no olvidemos que esta carga legislativa se ha generado en más de 20 años desde que, en enero de 1992, se lanzara.

Si miramos la actividad legislativa del Parlamento Europeo, vemos que en la pasada legislatura (2009-2014), se aprobaron, en cinco años, un total 1.071 textos legislativos y, de estos, 681 según el procedimiento legislativo ordinario, 200 por procedimiento de consulta, y 190 por el de aprobación.

<sup>2</sup> Base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

LEGISLACIÓN VIGENTE EN LA UNIÓN EUROPEA POR TIPO DE NORMA

Total Directivas, Reglamentos, Decisiones, etc.	22.331
Total Acuerdos internacionales	3.180
Total Tribunal de Justicia de la Unión Europea	16.237
Total Estándares europeos	56.138
<b>TOTAL</b>	<b>97.886</b>

Directivas, Reglamentos, Decisiones, etc.

ÁMBITO	Número de actos legislativos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	1.331
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	1.070
03 Agricultura	3.351
04 Pesca	1.399
05 Libre circulación de trabajadores y política social	638
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	366
07 Política de transportes	801
08 Política de la competencia	1.856
09 Fiscalidad	201
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	573
11 Relaciones exteriores	4.161
12 Energía	434
13 Política industrial y mercado interior	1.679
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	395
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	2.133
16 Ciencia, información, educación y cultura	467
17 Derecho de sociedades	119
18 Política Exterior y de Seguridad Común	618
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	714
20 Europa de los ciudadanos	25
<b>TOTAL</b>	<b>22.331</b>

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

**Acuerdos internacionales**

<b>ÁMBITO</b>	<b>Número de acuerdos</b>
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	11
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	193
03 Agricultura	138
04 Pesca	121
05 Libre circulación de trabajadores y política social	3
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	5
07 Política de transportes	77
08 Política de la competencia	4
09 Fiscalidad	7
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	12
11 Relaciones exteriores	2.158
12 Energía	47
13 Política industrial y mercado interior	25
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	0
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	133
16 Ciencia, información, educación y cultura	35
17 Derecho de sociedades	7
18 Política Exterior y de Seguridad Común	117
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	86
20 Europa de los ciudadanos	1
<b>TOTAL</b>	<b>3.180</b>

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

**Sentencias y autos del Tribunal de Justicia**

<b>ÁMBITO</b>	<b>Número de sentencias /autos</b>
1 Ordenamiento jurídico de la Unión Europea	1.817
2 Marco institucional de la Unión Europea	704
3 Procedimiento contencioso	7.161
4 Política interior de la Unión Europea	3.213
5 Países y territorios de Ultramar	33
6 Política exterior	246
7 Disposiciones generales y finales	119
8 Adhesión de nuevos Estados miembros	115
9 Función pública	2.829
<b>TOTAL</b>	<b>16.237</b>

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>

Estándares desarrollados por los organismos europeos de normalización

<i>ORGANISMO</i>	<i>Número de estándares</i>
Comité Europeo de Normalización (CEN)	15.165
Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC)	6.372
Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI)	34601
<b>TOTAL</b>	<b>56.138</b>

Fuente: CEN, CENELEC y ETSI

[www.cen.eu/about/CENinFigures/Pages/default.aspx](http://www.cen.eu/about/CENinFigures/Pages/default.aspx)

[www.cenelec.eu/aboutcenelec/whatwedo/factsandfigures/index.html](http://www.cenelec.eu/aboutcenelec/whatwedo/factsandfigures/index.html)

[www.etsi.org/images/files/AnnualReports/etsi-annual-report-april-2014.pdf](http://www.etsi.org/images/files/AnnualReports/etsi-annual-report-april-2014.pdf)

\*\*\*\*\*

**ceoe**

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE  
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Diego de León, 50 - 28006 Madrid  
T: +34 915 663 400 - [www.ceoe.es](http://www.ceoe.es)