

Liderar
Defender
Impulsar
Promover



**Digitalización, Innovación,
Comercio e Infraestructuras**

La Producción normativa en 2023

Marzo de 2024

1 INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es analizar, un año más, la evolución de la normativa en España, para proporcionar así una visión detallada del extenso marco normativo que afecta a la ciudadanía y al tejido productivo español en sus diversos niveles.

Este informe, el noveno ya desde su primera edición en el año 2015, aborda dos dimensiones esenciales: una cuantitativa, que registra el volumen de las normas aprobadas a nivel estatal, autonómico y europeo; y una cualitativa, que profundiza en la naturaleza de las normas promulgadas, ponderando su contribución a la seguridad jurídica y a la calidad legislativa.

La particularidad de esta edición se centra en la interrupción del proceso legislativo en el mes de mayo por la disolución de las Cortes y la posterior celebración de elecciones generales en el mes de julio. Una vez celebradas éstas, y si bien la constitución de las nuevas Cortes se produjo en el mes de agosto, la conformación del nuevo Ejecutivo no tuvo lugar hasta el mes de diciembre. Ello ha tenido un **impacto muy significativo** en el ritmo de producción normativa, debido a que el **Gobierno se mantuvo en funciones durante meses**, con las consiguientes limitaciones establecidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

A pesar de esta circunstancia, que implica un gobierno muy limitado en la producción normativa durante casi la mitad del año 2023, se aprobaron un total de 683 normas de distinto rango, lo que supone tan sólo un 19,6% menos que las aprobadas en el año 2022.

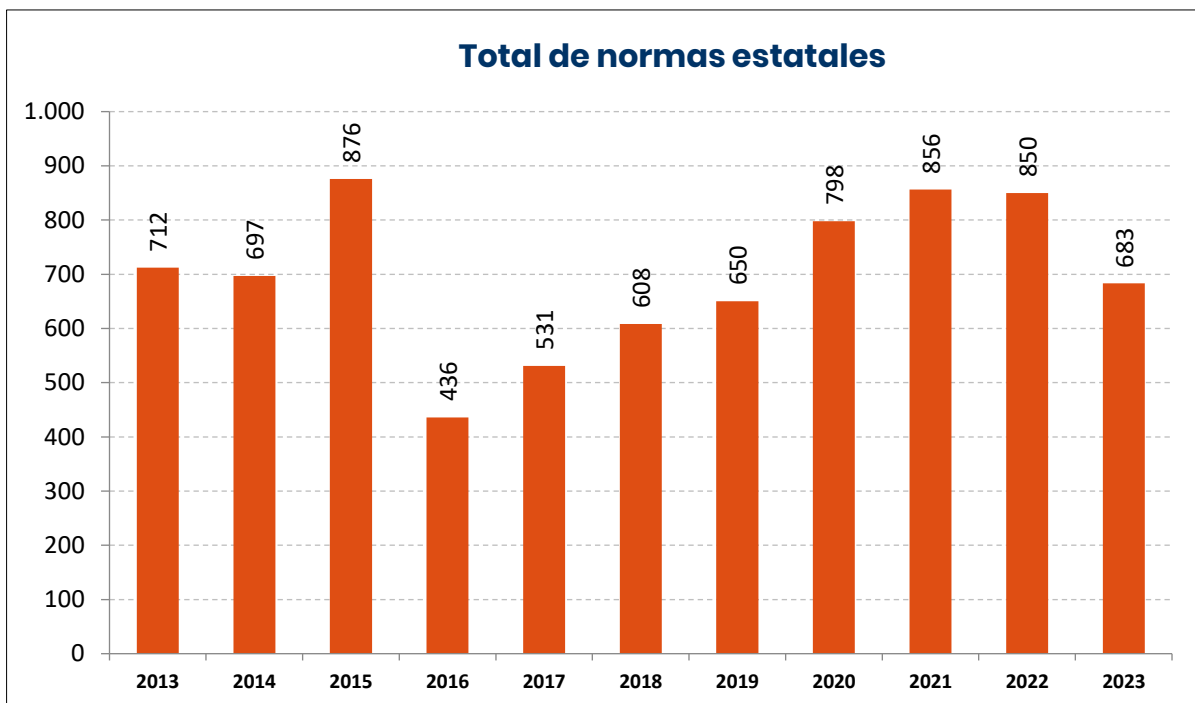
Como cada año, cabe recordar que, para el tejido empresarial, adaptarse y mantenerse al día con la legislación vigente supone una dedicación considerable de recursos y esfuerzos, lo que puede impactar negativamente en su competitividad.

Desde CEOE se quiere insistir en la importancia de establecer un marco jurídico estable y confiable como pilar para el desarrollo económico y el bienestar social, siendo esta necesidad más patente en los contextos de incertidumbre política, que pueden afectar de manera negativa a la estabilidad empresarial, que es, en última instancia, el factor determinante de creación de empleo y de riqueza en la sociedad.

2 LA PRODUCCIÓN NORMATIVA ESTATAL

Según los datos obtenidos de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE), en el año 2023, se aprobaron **683 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal**, lo que supone una disminución de casi el 20% con respecto al año anterior, en el que se adoptaron **850 normas**.

Estas 683 normas aprobadas en 2023 suponen aproximadamente 2 novedades legislativas por día natural, entendiéndose por novedad legislativa tanto las nuevas normas como las modificaciones de las ya existentes. Este volumen de actividad legislativa sitúa al año 2023 como el sexto con la cifra más elevada en la última década.



Fuente: BOE. Elaboración propia.

Durante 2023, la producción normativa en España mantuvo cifras importantes, a pesar de que el Gobierno se mantuvo en funciones, con las limitaciones que esto supone.

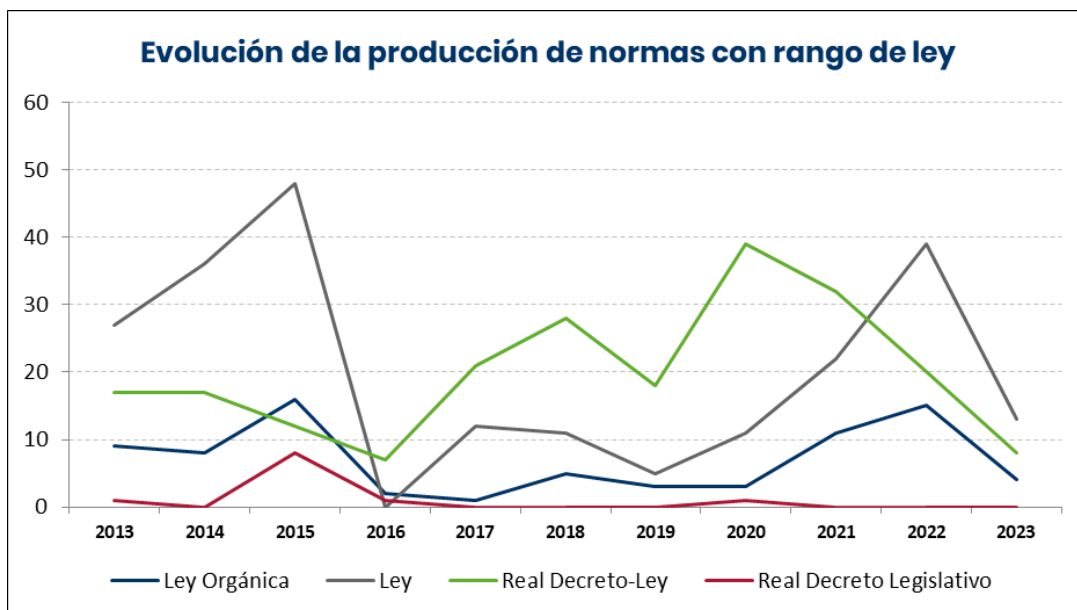
En este sentido, si se compara el número de normas publicadas por mes, teniendo en consideración los meses en los que existió un Gobierno y Cortes Generales plenamente funcionales, nos encontramos con que, **en 2022, se promulgaron un promedio de 70 nuevas normas mensuales, en contraste con el año 2023, donde este número aumentó hasta las 113 normas por mes.**

NÚMERO DE NORMAS ESTATALES PUBLICADAS ANUALMENTE POR TIPO DE NORMA (2013 – 2023)

AÑOS	Ley Orgánica	Ley	REAL DECRETO	Real Decreto-Ley	Real Decreto Legislativo	ORDEN	TOTAL	Variación anual
2013	9	27	217	17	1	441	712	
2014	8	36	225	17	0	411	697	-2,1%
2015	16	48	294	12	8	498	876	25,7%
2016	2	0	115	7	1	311	436	-50,2%
2017	1	12	175	21	0	322	531	21,79%
2018	5	11	179	28	0	385	608	14,50%
2019	3	5	225	18	0	399	650	6,91%
2020	3	11	267	39	1	477	798	22,77%
2021	11	22	278	32	0	513	856	7,27%
2022	15	39	306	20	0	470	850	-0,70%
2023	4	13	259	8	0	399	683	-19,65%

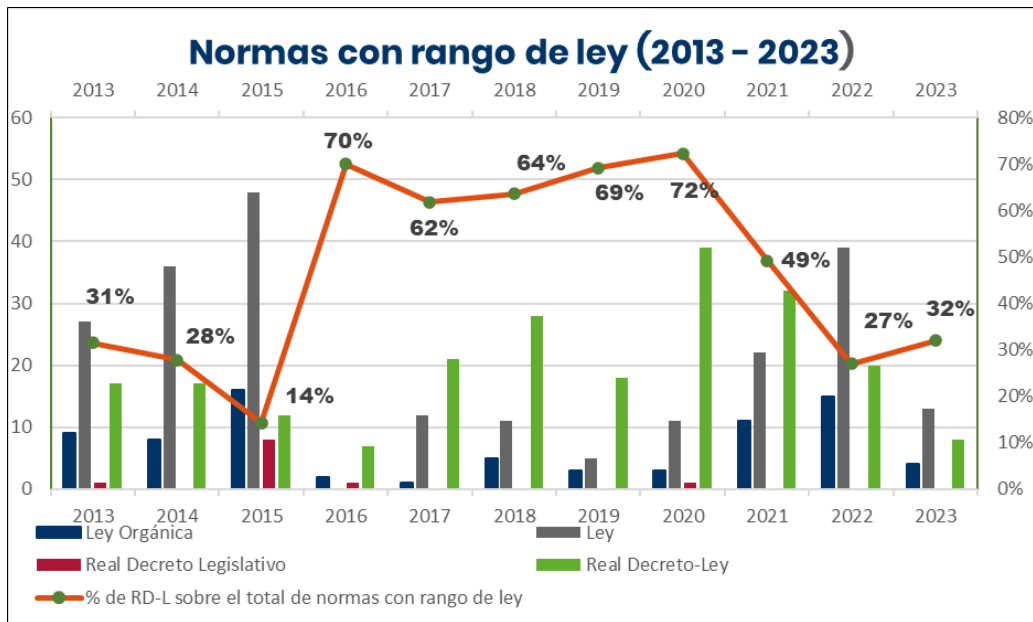
Fuente: BOE. Elaboración propia.

Los datos reflejan una **drástica reducción en la cantidad de reales decretos-leyes (RDL). Mientras en 2022 se aprobaron 20; en 2023, su número descendió a solamente 8, lo que supone una disminución del 60%.** Es relevante indicar que, en la segunda mitad del año, tras las elecciones generales y con la dilación en la conformación del nuevo Ejecutivo hasta el mes de diciembre, el RDL vuelve a adquirir protagonismo.



Fuente: BOE. Elaboración propia

A pesar de la reducción en el número absoluto de RDL, **el peso de los mismos sobre el total de normas con rango de ley se incrementó hasta el 32% en 2023, en comparación con el 27% del año 2022**, lo que sugiere la persistencia en la justificación de “urgente necesidad” a la hora de legislar.

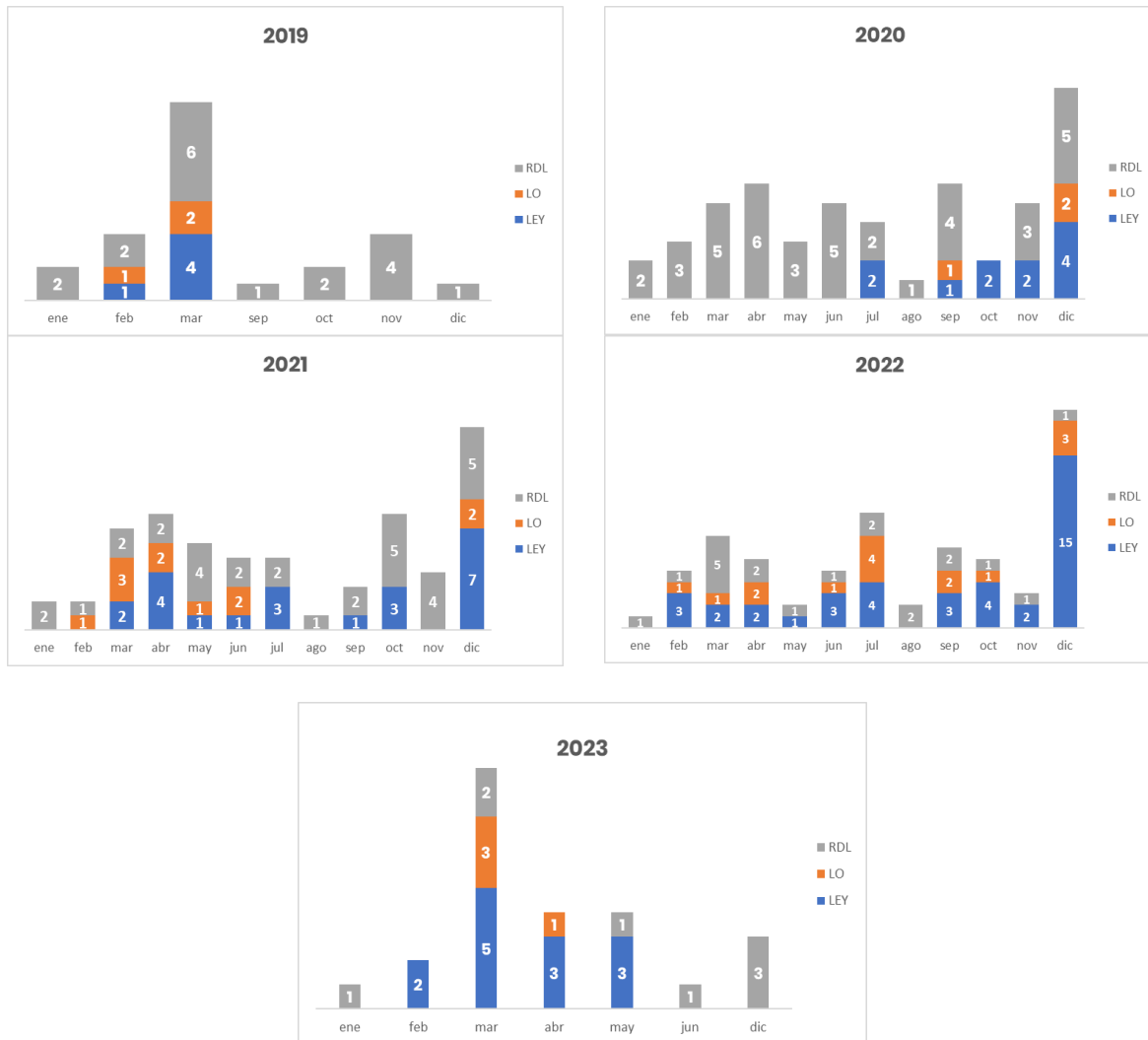


Fuente: BOE. Elaboración propia

En relación con el resto de normas con rango de ley, **las leyes orgánicas experimentaron una significativa disminución del 73%, pasando de 15 a 4**, y **las leyes ordinarias también sufrieron una severa reducción de 39 a 13 (66,6%)**. Parece evidente que el hecho de disponer de un gobierno en funciones durante más de cinco meses ha supuesto un factor clave en el descenso de la producción de esta tipología normativa.

Otro aspecto que puede resultar de relevancia, por cuanto nos da información sobre el ritmo al que las normas ven la luz, es el análisis de la distribución temporal de las publicaciones de las normas con rango de ley (ley orgánica, ley y real decreto-ley) a lo largo del año, observándose, una evidente acumulación en el mes de marzo, que concentra el 40% de la producción normativa total, a diferencia de lo que ocurría en ediciones anteriores donde la concentración se producía en el mes de diciembre. En la edición de 2023, los meses de julio y agosto resultaron completamente inhábiles, dado que la constitución de las nuevas Cortes tuvo lugar en el propio mes de agosto.

La última parte del año concentra, fundamentalmente, la aprobación de normas por la vía de Real Decreto-Ley, donde se argumentó la urgencia de la norma en cuestión, en línea con la habilitación que realiza el artículo 21 de la Ley 50/1997.



Fuente: Congreso de los Diputados. Elaboración propia

Más allá de las normas con rango de ley, **la cantidad de normas aprobadas con rango de Orden alcanzó la cifra de 399, lo que supone un descenso del 15,1% en comparación con las 470 Órdenes aprobadas en el año 2022.**

LAS PÁGINAS DEL BOE

En lo que respecta a las páginas del BOE, **en 2023 se editaron un total de 238.705 páginas, lo que supone un descenso del 6,3% respecto a 2022**, año en el que se alcanzó la cifra de **254.757** páginas.

En el año 2023, las secciones I y III del BOE (donde se publican leyes orgánicas, leyes, reales decretos legislativos y reales decretos-leyes; los tratados y convenios Internacionales; las normas con rango de ley de las Comunidades Autónomas; los reglamentos y demás disposiciones de carácter general estatal; entre otras) continuaron teniendo una presencia preponderante respecto al total de páginas publicadas. Conjuntamente, estas secciones sumaron 123.400 páginas, lo que representa aproximadamente el 51,7% del total del BOE. Aunque esta proporción es ligeramente menor en comparación con el año 2022, donde estas secciones conformaban más del 55%, todavía refleja que más de la mitad del contenido del BOE se dedica a disposiciones estatales y otras normas de relevancia.

NÚMERO DE PÁGINAS EDITADAS EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

AÑO	Sección I	Sección II	Sección III	Sección IV	Sección V	Total	Var. Anual
2009	24.545	29.856	58.222	10.287	151.347	274.257	
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%
2021	36.314	42.796	84.606	27.365	50.722	241.803	26,1%
2022	39.775	50.113	100.991	15.827	48.051	254.757	5,4%
2023	36.034	50.950	87.366	13.114	51.241	238.705	-6,3%

Fuente: BOE.

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

Atendiendo a la abrumadora cantidad de información normativa publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) durante 2023, cabe destacar que, **para estar completamente al corriente de las actualizaciones legislativas, una persona necesitaría leer, aproximadamente, 654 páginas diarias.**

3 LA PRODUCCIÓN NORMATIVA AUTONÓMICA

Las normas aprobadas por las Comunidades Autónomas alcanzaron la cifra de **291 en 2023, un 14,4% menos que en 2022.**

Si consideramos el conjunto de **la producción normativa en España, es decir, la estatal más la de las Comunidades Autónomas, las normas aprobadas en 2023 ascendieron a 945**, lo que equivale a casi **3 novedades normativas por día natural.**

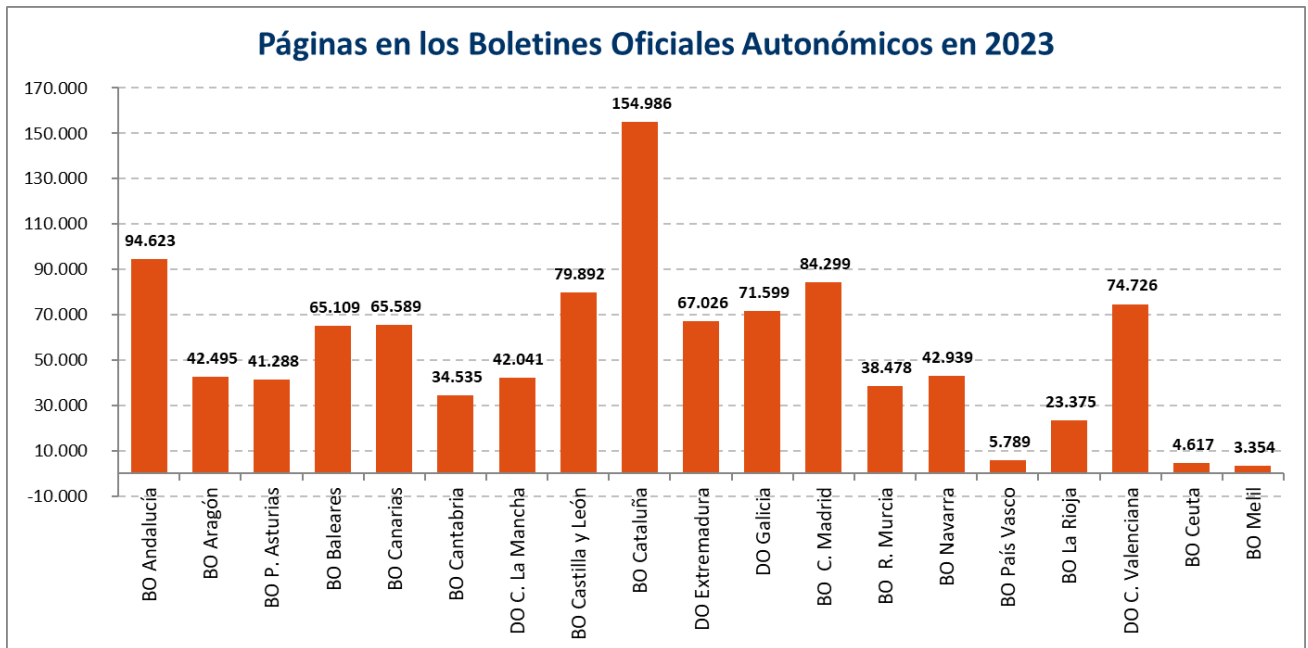
NÚMERO DE NORMAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Andalucía	20	9	19	12	19	12	36	40	18	23
Aragón	13	21	16	19	21	25	17	19	16	26
Canarias	11	16	4	8	8	29	32	40	27	18
Cantabria	4	10	7	10	12	11	10	15	13	6
Castilla y León	16	11	9	10	13	17	12	12	8	8
Castilla-La	10	14	6	8	10	13	18	12	12	14
Cataluña	22	40	11	31	10	30	71	50	31	16
Extremadura	18	21	11	10	16	19	21	11	13	13
Galicia	15	18	18	9	8	9	4	18	11	10
R. de Murcia	18	24	21	10	14	14	19	13	16	9
La Rioja	7	8	4	10	6	4	3	7	17	17
I. Baleares	16	20	22	19	22	25	19	16	25	22
C. de Madrid	4	12	13	12	12	14	2	7	18	20
País Vasco	6	10	17	8	6	14	5	11	13	28
P. de Asturias	11	15	7	13	14	12	2	8	11	7
C. Valenciana	10	25	24	31	40	21	24	31	32	24
C. F. de Navarra*	33	30	36	33	40	40	37	38	59	30
TOTAL	234	304	245	253	271	309	332	348	340	291
Variación anual		29,91%	-19,41%	3,27%	7,11%	14,02%	7,44%	4,82%	-2,30%	-14,41%

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

* En Navarra se contabilizan también las Leyes Forales.

Los distintos boletines oficiales de **las Comunidades Autónomas registraron en sus publicaciones un total de 1.036.760 páginas en 2023, lo que supone un 4% menos** que las páginas editadas el año anterior (1.075.108 páginas). Cabe destacar que se trata de **la segunda cifra más alta de los últimos once años**.

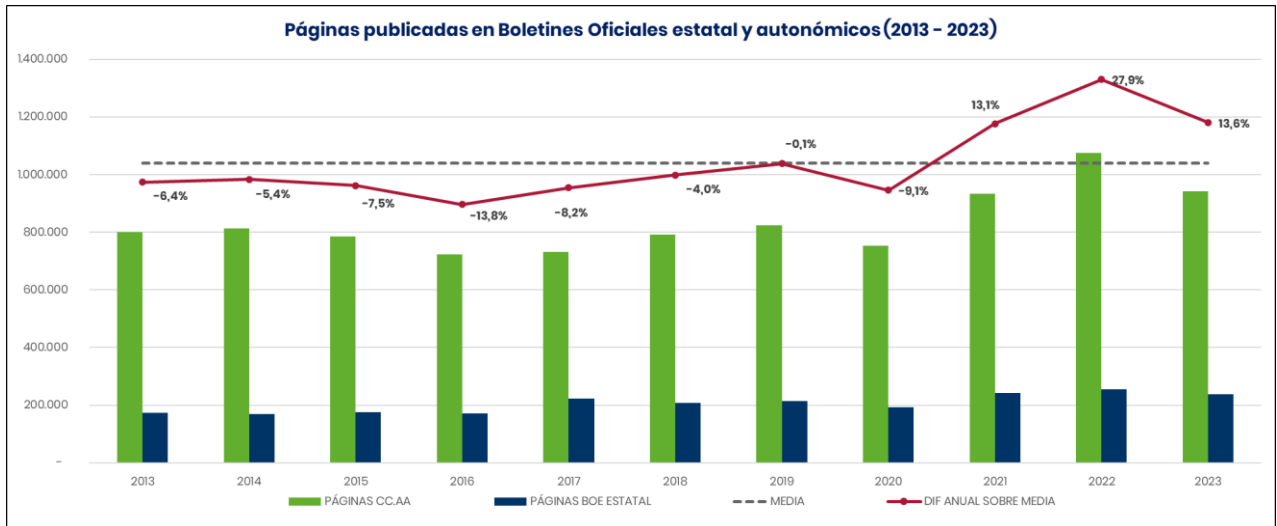


Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por las diferentes Comunidades Autónomas.

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

El conjunto de las páginas publicadas por los Boletines Oficiales de ámbito estatal y autonómico alcanzó, en 2023, el número de 1.275.465 páginas (un 4% menos que el año anterior), siendo éste el segundo sumatorio más alto de la última década, un 13,6% superior a la media del periodo considerado.

En definitiva, si se tiene en consideración la producción normativa estatal y autonómica, **el año 2023 ha sido uno de los años más prolíficos** en materia regulatoria, lo que llama la atención teniendo en consideración los meses que España ha tenido un gobierno en funciones, regido por las limitaciones establecidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.



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

Cabe añadir que **las Comunidades Autónomas son responsables del 80% de las páginas publicadas en los boletines oficiales, lo que afecta significativamente a la unidad de mercado y a la seguridad jurídica, como ya se ha señalado en anteriores informes.**

En cuanto a la distribución de la producción normativa entre las distintas Comunidades Autónomas, es preciso destacar el incremento de las páginas publicadas en el Boletín Oficial de Navarra, que, habiendo crecido en 2022 un 73% respecto al año 2021, vuelve a crecer un 60% más en 2023 respecto al 2022.

En términos absolutos, destaca el número de páginas publicadas por Cataluña, siendo la Comunidad Autónoma con mayor producción normativa de España por octavo año consecutivo, casi triplicando la media anual de páginas publicadas por Comunidades Autónomas en 2023. Le siguen en este ranking Andalucía, Madrid, Castilla y León y la Comunidad Valenciana.

NÚMERO DE PÁGINAS DE LOS BOLETINES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 23/22
BO. Junta de Andalucía:	65.823	64.486	69.760	69.447	68.513	87.783	90.544	94.623	5%
BO. de Aragón:	33.741	38.314	44.204	35.656	33.263	55.001	49.715	42.495	-15%
BO. del Principado de Asturias:	38.114	30.239	33.033	42.027	33.677	42.149	47.813	41.288	-14%
BO. de Baleares:	40.315	43.507	43.703	51.490	45.960	53.679	63.764	65.109	2%
BO. de Canarias:	37.128	39.153	46.768	44.848	42.055	57.858	57.670	65.589	14%
BO. de Cantabria:	32.655	4.784	35.926	30.136	25.066	29.581	36.502	34.535	-5%
DO. de Castilla La Mancha:	30.967	33.642	37.497	51.573	57.094	46.778	49.473	42.041	-15%
BO. de Castilla y León:	59.428	54.366	52.836	61.308	55.767	66.674	93.193	79.892	-14%
BO. de Cataluña:	90.856	101.751	104.042	106.914	87.019	127.175	166.405	154.986	-7%
DO. de Extremadura:	35.426	44.265	48.697	52.616	49.616	64.749	67.985	67.026	-1%
DO. de Galicia:	56.579	59.148	55.018	56.044	51.137	65.620	67.263	71.599	6%
BO. de la Comunidad de Madrid:	81.229	86.094	88.067	82.706	74.415	91.130	93.487	84.299	-10%
BO. de la Región de Murcia:	40.533	37.720	33.296	37.143	33.494	37.940	49.428	38.478	-22%
BO. de Navarra:	12.654	12.954	14.568	14.652	13.132	15.518	26.879	42.939	60%
BO. del País Vasco:	5.639	6.320	6.428	5.913	5.619	6.492	5.818	5.789	0%
BO. de La Rioja:	17.202	16.285	18.073	16.694	16.182	22.082	25.502	23.375	-8%
DO. de la Comunidad Valenciana:	37.206	50.302	51.417	57.812	54.452	56.246	74.243	74.726	1%
BO. de Ceuta:	1.729	3.262	3.231	3.698	3.751	3.900	5.509	4.617	-16%
BO. de Melilla:	6.691	4.933	3.949	3.363	3.110	3.874	3.915	3.354	-14%
TOTAL	723.915	731.525	790.513	824.040	753.322	934.229	1.075.108	1.036.760	-4%

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

4 LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

La integración europea aumenta la influencia de la normativa del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE en las leyes y decisiones nacionales, ampliando la perspectiva legislativa más allá de las fronteras de los países europeos.

En este contexto, y bajo el prisma del análisis cuantitativo de la producción normativa, en esta ocasión del ámbito europeo, se constata que **el número de actos jurídicos adoptados en 2023 ascendió a 2.180, distribuidos en 1.099 Reglamentos, 21 Directivas y 1.060 Decisiones.**

En comparación con el volumen de actividad normativa del año precedente, **se ha observado una leve disminución del -3,1%.** Es relevante señalar que este año **2023 representa el año con la segunda mayor producción normativa europea desde el año 2016.**

ACTOS JURÍDICOS ADOPTADOS CADA AÑO

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. 23/22
Reglamentos	904	971	813	818	931	1.005	1.041	1.099	5,6%
Directivas	41	32	43	56	20	29	28	21	-25,0%
Decisiones	1.078	1.094	1.046	1.121	1.079	1.142	1.180	1.060	-10,2%
Total	2.023	2.097	1.902	1.995	2.030	2.176	2.249	2.180	-3,1%

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

En cuanto a la legislación total vigente en la Unión Europea, ésta acumula un total de **32.832 normas**, que se desglosan de la siguiente manera:

1. Total Directivas, Reglamentos, Decisiones, etc.	29.881
2. Total Acuerdos Internacionales	2.951
TOTAL	32.832

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

DIRECTIVAS, REGLAMENTOS DECISIONES, ETC.

Ámbito	Número de actos legislativos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	1908
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	1353
03 Agricultura	3828
04 Pesca	819
05 Libre circulación de trabajadores y política social	830
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	786
07 Política de transportes	1079
08 Política de competencia	2001
09 Fiscalidad	269
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	666
11 Relaciones exteriores	6517
12 Energía	548
13 Política industrial y mercado interior	2337
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	451
15 Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud	3647
16 Ciencia, información, educación y cultura	581
17 Ley relativa a las empresas	126
18 Política Exterior y de Seguridad Común	894
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	1133
20 Europa de los Pueblos	108
TOTAL	29.881

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE extraídos el 11/01/22

ACUERDOS INTERNACIONALES

Ámbito	Número de acuerdos
01 Asuntos generales, financieros e institucionales	16
02 Unión aduanera y libre circulación de mercancías	145
03 Agricultura	99
04 Pesca	82
05 Libre circulación de trabajadores y política social	1
06 Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios	4
07 Política de transportes	96
08 Política de competencia	5
09 Fiscalidad	7
10 Política económica y monetaria y libre circulación de capitales	13
11 Relaciones exteriores	2110
12 Energía	38
13 Política industrial y mercado interior	14
14 Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales	0
15 Medio ambiente, consumidores y protección de la salud	87
16 Ciencia, información, educación y cultura	25
17 Ley relativa a las empresas	6
18 Política Exterior y de Seguridad Común	94
19 Espacio de libertad, seguridad y justicia	109
20 Europa de los pueblos	0
TOTAL	2.951

Fuente: Eur-Lex. Base de datos de documentos oficiales de la UE extraídos el 11/01/23

En este punto, y a la vista de los resultados, cabe recordar la necesidad de la aplicación efectiva del enfoque "One in, one out" propuesto por la Comisión Europea, así como en su programa de Adecuación y Rendimiento Regulatorio (REFIT) y su seguimiento de las recomendaciones del grupo de expertos de alto nivel de la Plataforma Fit for Future.

Además, cabría tener en consideración las conclusiones del estudio publicado a finales del año 2023 por el Parlamento Europeo¹ en el que se señala que *“One in, one out” es una herramienta para reducir la regulación y la legislación, no para mejorarlas, y, como tal, no es un instrumento adecuado para legislar mejor. Para lograr la eficacia de la legislación, la UE debe reformar su política legislativa de manera holística, situando al ciudadano en el centro de su comunicación legislativa.*”

En esta línea también se ha pronunciado recientemente BusinessEurope en su documento *“Priorities for the Single Market beyond 2024 - Reigniting the engine of Europe's global economic leadership”*², en relación con la necesidad de una “mejor regulación”. Entre las reflexiones que señala el tejido productivo europeo cabría destacar las siguientes:

- La UE no debería entrar en una espiral incontrolada de nuevas regulaciones. Reconociendo las ambiciones de la Comisión en materia de agenda estratégica, ecológica y digital, se entiende que ha llegado el momento de aplicar la avalancha de instrumentos reguladores recientemente adoptados y abordar los costes excesivos de cumplimiento.
- Las empresas requieren más, no menos competencia. Cualquier regulación adicional debe ir acompañada de la garantía de que se facilita la actividad comercial y la inversión en toda la UE sin excepciones. Las normas de competencia efectivas, combinadas con la aplicación basada en hechos por parte de la Comisión, deberían respaldar este marco de libre comercio.
- La Comisión Europea y los colegisladores deben respetar los principios de mejora de la legislación y su aplicación práctica durante todas las fases del procedimiento legislativo para hacer frente a la complejidad normativa, la burocracia desproporcionada y los retos en la aplicación y la rendición de cuentas del ejecutivo de la UE.

¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPOL_STU\(2023\)753421_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPOL_STU(2023)753421_EN.pdf)

² <https://www.businesseurope.eu/publications/priorities-single-market-beyond-2024-reigniting-engine-europes-global-economic>