

LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN CANARIAS



ÍNDICE

	Antecedentes	3
	Objetivo y Alcance	5
	Metodología	7
	FASE 1: Fotografía actual de la producción normativa en Canarias	11
	FASE 2: Evolución de la producción normativa en Canarias (1982-2015)	13
	FASE 3: Rango de las normas jurídicas publicadas en el BOC	16
	FASE 4: Producción normativa estatal	19
	FASE 5: Producción normativa europea	21
	FASE 6: Conclusiones y recomendaciones	26



ANTECEDENTES



ANTECEDENTES

Con el segundo número de *Papeles de Economía Canaria* se pretende aportar datos que permitan responder a la siguiente cuestión: *¿Hay un exceso de producción normativa en Canarias?*

Para ello, se ha empleado como **fuentes** principales de obtención de datos la herramienta "*JURISCAN. Legislación de Canarias*", una base de datos desarrollada por el Gobierno de Canarias con el objetivo de difundir el conocimiento y facilitar la consulta del sistema

jurídico de la Comunidad Autónoma, que recopila todas las disposiciones generales emanadas de las instituciones autonómicas.

Se trata de proporcionar al lector una **fotografía actual** de la producción de normas jurídicas en Canarias, así como un análisis de su **evolución** desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias en 1982 hasta la actualidad.

Adicionalmente, se distingue el **rango jerárquico** de las normas jurídicas aprobadas en dicho

período, ya sean normas con rango de ley o reglamentos.

Asimismo, se ha realizado un **análisis comparativo** sobre la situación a nivel estatal y europeo, en relación a la sobreproducción normativa.

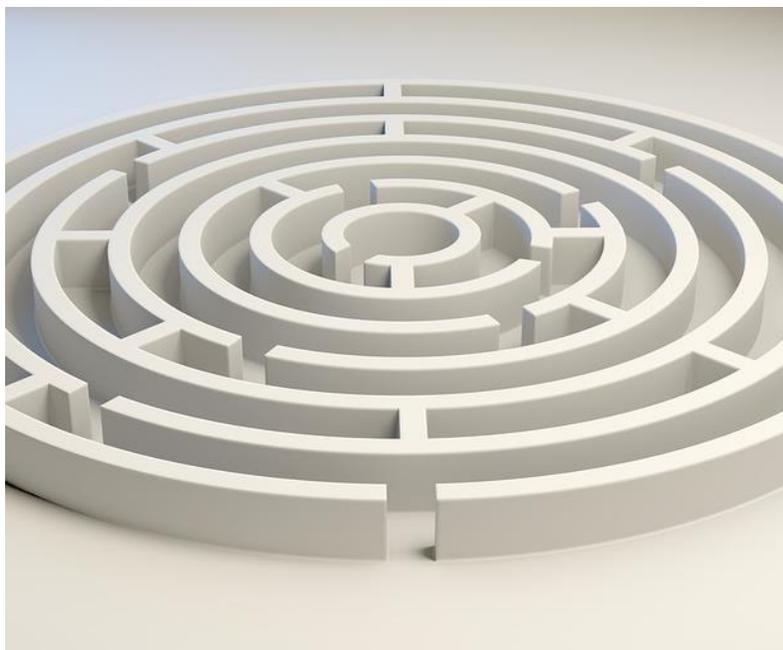
En este sentido, este informe contiene una reflexión sobre las posibles **consecuencias** que podría traer consigo la hiperregulación y cuáles serían algunas de las **pautas a seguir** para simplificar y reducir la producción normativa en Canarias.

¿Hay un exceso de producción normativa en Canarias?



OBJETIVO Y ALCANCE

OBJETIVO Y ALCANCE



Con la elaboración de este trabajo, Corporación 5 tiene el **objetivo** responder a la cuestión de si existe un exceso de normativa en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Para ello, se ha analizado la producción de normas jurídicas en Canarias, su evolución y rango. Además, se ha realizado una comparativa sobre las tendencias y prioridades actuales en este ámbito a nivel estatal y europeo. Finalmente, se especifican las posibles consecuencias y las pautas a seguir para evitar que el exceso de normativa sea un obstáculo para la generación de crecimiento y empleo en el archipiélago canario.



METODOLOGÍA

METODOLOGÍA

La metodología a seguir se estructura en las siguientes **fases**:

01

Fotografía actual de la producción normativa en Canarias.

02

Evolución de la producción normativa en Canarias (1982-2015).

03

Rango de las normas jurídicas publicadas en el BOC.

04

Producción normativa estatal.

05

Producción normativa europea.

06

Conclusiones y recomendaciones.

METODOLOGÍA



FASE 1: Fotografía actual de la producción normativa en Canarias.

A partir de la herramienta *“Leyes y reglamentos de la Comunidad Autónoma de Canarias”*, se han extraído los datos sobre la normativa jurídica publicada en el Boletín Oficial de Canarias (BOC) en el año 2015.

Con esta fase se persigue **proporcionar una visión general sobre la normativa autonómica generada en 2015**. En concreto, se ha cuantificado el **número de normas jurídicas** aprobadas y el **número de páginas** que se han publicado en el Boletín Oficial de Canarias.



FASE 3: Rango de las normas jurídicas publicadas en el BOC.

Tras haber cuantificado el fenómeno de la producción normativa en Canarias (número de normas y de páginas publicadas en el BOC), tanto en la actualidad como en el pasado, se clasifica las normas en función de la tipología y de la posición que ocupan dentro de la jerarquía normativa.

Así se distinguen, por un lado, las **normas con rango de ley**: leyes territoriales y decretos legislativos.

Y por otro lado, dentro de los **reglamentos**: decretos del Gobierno, decretos del presidente, reglamento parlamentario, órdenes departamentales y órdenes interdepartamentales.



FASE 2: Evolución de la producción normativa en Canarias (1982-2015).

Una vez realizado el diagnóstico de la situación actual, se procede a estudiar cuál ha sido la **evolución que ha seguido Canarias entre 1982 y 2015**, en relación a la producción normativa.

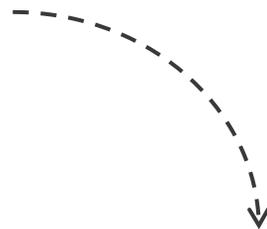
Se compararán las normas y las páginas publicadas en el BOC.

METODOLOGÍA

FASE 4: Producción normativa estatal.

Se ha cuantificado el **número de normas y páginas** publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Se ha analizado la **tendencia** que ha seguido la producción normativa estatal entre 1970 y 2015.

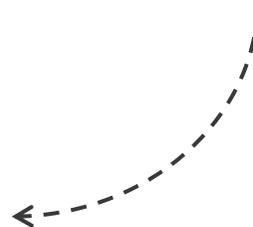


FASE 5: Producción normativa europea.

Por otro lado, a nivel europeo, se ha cuantificado la **producción normativa** y se analizarán cuáles son las **prioridades y principales preocupaciones** de la Unión Europea sobre la mejora de la regulación.

FASE 6: Conclusiones y recomendaciones.

Se concluye con una reflexión en la que se aportan recomendaciones sobre las **pautas a seguir** para desenredar la maraña legislativa presente en la actualidad y establecer mecanismos concretos que permitan mejorar la calidad de la producción normativa en Canarias.





FOTOGRAFÍA ACTUAL DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN CANARIAS

FOTOGRAFÍA ACTUAL DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN CANARIAS

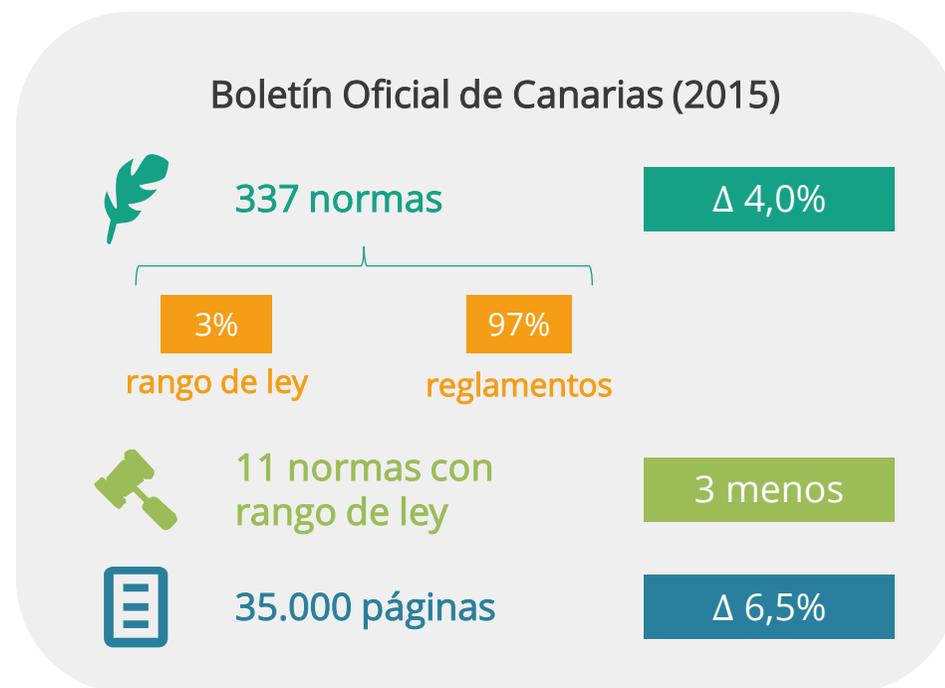
En 2015, se publicaron en el Boletín Oficial de Canarias **337 normas** de distinto rango, lo cual supuso un incremento del 4% con respecto a las normas publicadas el año anterior.

También se observa un aumento en cuanto al número de páginas. En 2015 fueron publicadas en el BOC casi **35.000 páginas**¹, un 6,5% más que en 2014.

Se han contabilizado como normas con rango de ley: leyes territoriales y decretos legislativos. Por otro lado, dentro de los reglamentos se incluyen: decretos del Gobierno, del presidente, reglamento parlamentario, órdenes departamentales e interdepartamentales.

De las 337 normas aprobadas en 2015, **11** fueron **normas con rango de ley**, 3 menos que en 2014.

Los **reglamentos** aprobados fueron 326, un 5,2% más que en 2014. Constituyen el **97%** de las normas aprobadas en Canarias en 2015.



1. Fuente: Archivo de Boletines del Gobierno de Canarias. Es prudente indicar que esta cantidad de páginas corresponde al total de los cuatro capítulos en que se estructura el BOC: disposiciones generales, autoridades y personal, otras resoluciones y anuncios. Por tanto, el indicador del número de páginas sirve para dar una idea de la evolución a lo largo del tiempo, pero no se circunscribe únicamente a la producción de normas jurídicas, sino que incluye otros elementos.



EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN CANARIAS (1982-2015)



EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN CANARIAS (1982-2015)

En el gráfico se observa la evolución del número de normas jurídicas aprobadas en Canarias entre 1982 y 2015.

En total, en los años analizados se aprobaron unas **14.000 normas jurídicas** en Canarias.

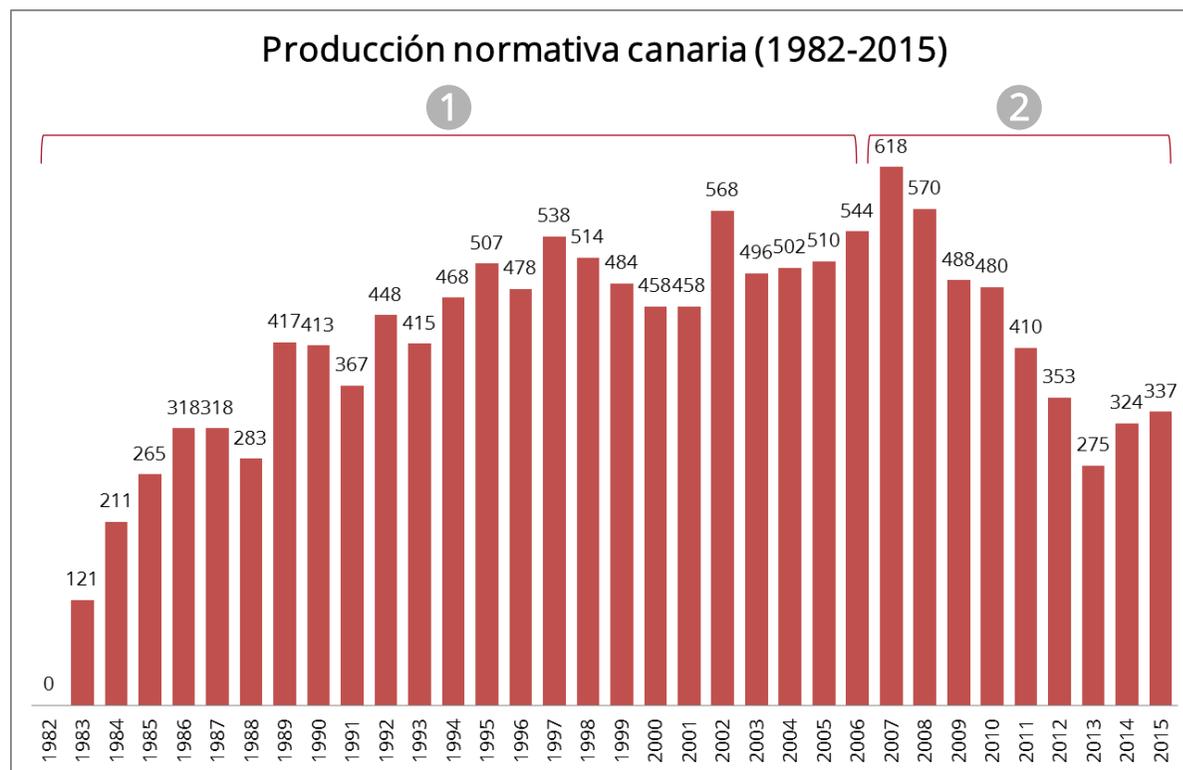
El promedio de este período es de **410 normas al año** aprobadas y publicadas en el BOC.

1

Antes de la crisis, se observa una **tendencia creciente** en cuanto al número de normas aprobadas.

2

La crisis de 2007 ha supuesto un cambio del patrón de comportamiento, **reduciéndose las normas aprobadas** en los años sucesivos y observándose un leve repunte desde 2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de la herramienta "JURISCAN. Legislación de Canarias".

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN CANARIAS (1982-2015)

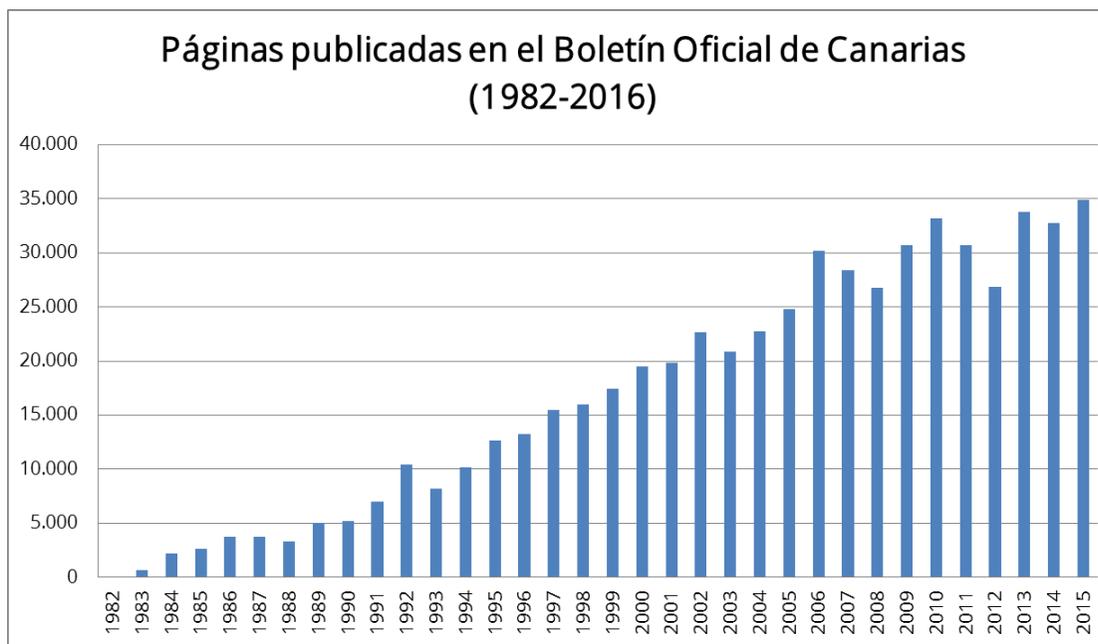
El número total de páginas publicadas en el BOC asciende a unas 575.000 entre 1982 y 2015.

La media de los diez últimos años se sitúa en torno a las 30.000 páginas anuales.

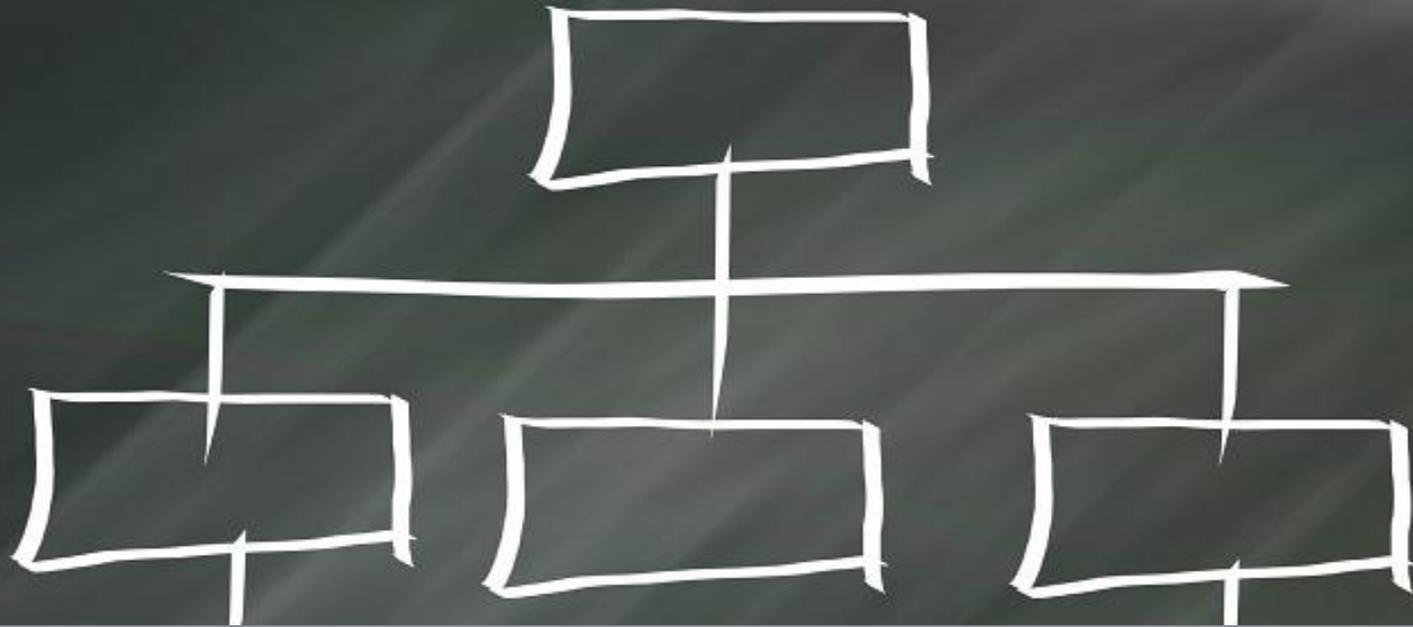
En el gráfico se observa la evolución desde las 14 páginas publicadas en 1982 hasta las casi 35.000 en 2015.

Como se puede comprobar en el gráfico, con el paso del tiempo se tiende a publicar cada vez más páginas en el BOC.

Se observa una tendencia a incrementar el número de páginas publicadas en el BOC.

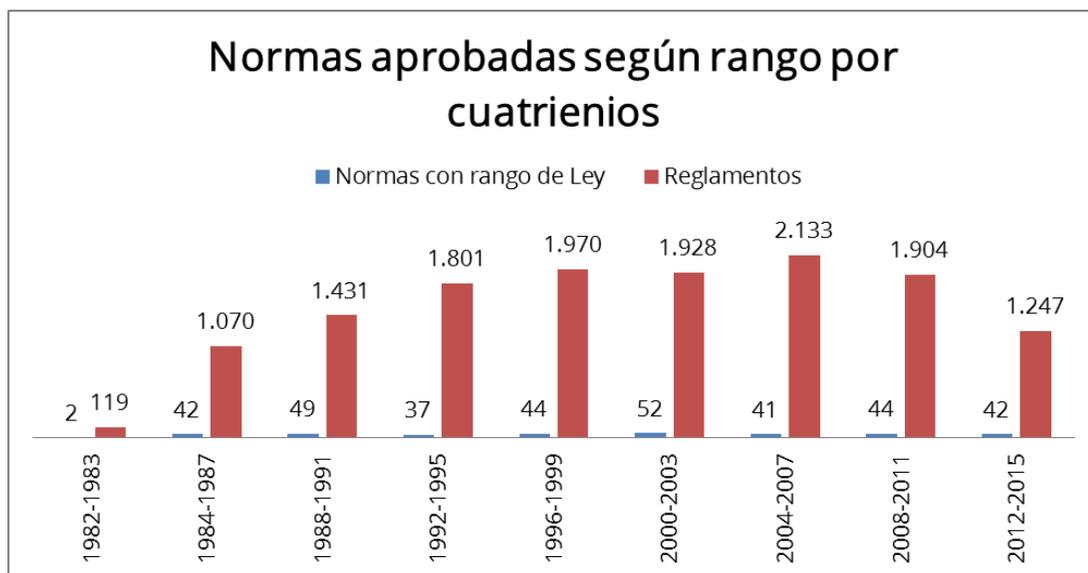


Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial de Canarias. Como se ha indicado previamente, esta cantidad de páginas corresponde al total de los cuatro capítulos en que se estructura el BOC: disposiciones generales, autoridades y personal, otras resoluciones y anuncios.



RANGO DE LAS NORMAS JURÍDICAS
PUBLICADAS EN EL BOC

RANGO DE LAS NORMAS JURÍDICAS PUBLICADAS EN EL BOC



Fuente: Elaboración propia a partir de la herramienta "JURISCAN. Legislación de Canarias".

Dentro de las **normas con rango de ley**, se han incluido las **leyes territoriales y los 4 decretos legislativos**, que han sido aprobados a lo largo de más de 30 años para la aprobación de Textos Refundidos.

La **evolución de las normas con rango de ley se mantiene bastante estable** en el tiempo.

La producción normativa procede principalmente de los reglamentos.

En general, la mayor parte de la producción de normas jurídicas en Canarias se debe **al volumen de reglamentos aprobados**, concretamente decretos del Gobierno y órdenes departamentales.

Los **reglamentos** han presentado un **tendencia creciente hasta 1999** y **decreciente a partir de 2004**.

Las normas con rango de ley se han comportado de manera bastante estable.

RANGO DE LAS NORMAS JURÍDICAS PUBLICADAS EN EL BOC

Una ley,
10 decretos y
24 órdenes al
mes.

Año	Rango de Ley		Reglamentos					TOTAL
	Ley territorial	Decreto Legislativo	Decreto del Gobierno	Decreto del Presidente	Reglamento parlamentario	Orden Interdepartamental	Orden departamental	
1982	0	0	0	0	0	0	0	0
1983	2	0	58	21	1	0	39	121
1984	8	0	99	16	0	0	88	211
1985	6	0	100	9	0	0	150	265
1986	14	0	114	12	2	0	176	318
1987	14	0	82	16	0	0	206	318
1988	8	0	93	6	0	0	176	283
1989	14	0	154	16	3	0	230	417
1990	16	0	142	15	0	0	240	413
1991	11	0	130	8	1	0	217	367
1992	10	0	107	5	0	0	326	448
1993	3	0	129	25	0	2	256	415
1994	14	1	125	7	0	0	321	468
1995	9	0	161	19	1	0	317	507
1996	6	0	140	14	0	0	318	478
1997	13	0	234	8	1	0	282	538
1998	11	0	136	6	0	0	361	514
1999	14	0	123	21	2	1	323	484
2000	7	1	120	12	0	0	318	458
2001	9	0	103	16	0	2	328	458
2002	13	0	136	7	0	1	411	568
2003	22	0	101	18	2	0	353	496
2004	5	0	108	12	0	0	377	502
2005	9	0	86	18	0	0	397	510
2006	13	0	131	5	0	0	395	544
2007	14	0	164	17	0	2	421	618
2008	6	0	145	14	1	0	404	570
2009	14	1	102	7	4	0	360	488
2010	11	0	85	29	0	0	355	480
2011	12	0	84	19	0	0	295	410
2012	10	1	56	14	0	0	272	353
2013	6	0	51	8	0	0	210	275
2014	14	0	88	9	2	0	211	324
2015	11	0	104	17	3	0	202	337
TOTAL	349	4	3.791	446	23	8	9.335	13.956

Fuente: Elaboración propia a partir de la herramienta "JURISCAN. Legislación de Canarias".



PRODUCCIÓN NORMATIVA ESTATAL

PRODUCCIÓN NORMATIVA ESTATAL

Según el informe denominado “La producción normativa en 2015” (CEOE, mayo de 2016), en 2015, **884 normas estatales** fueron aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado, lo cual supone un incremento del 25,2% con respecto a las publicadas el año anterior. Además, el citado informe señala que, entre 1970 y 2015, se publicaron en el BOE casi **41.000 normas estatales**.

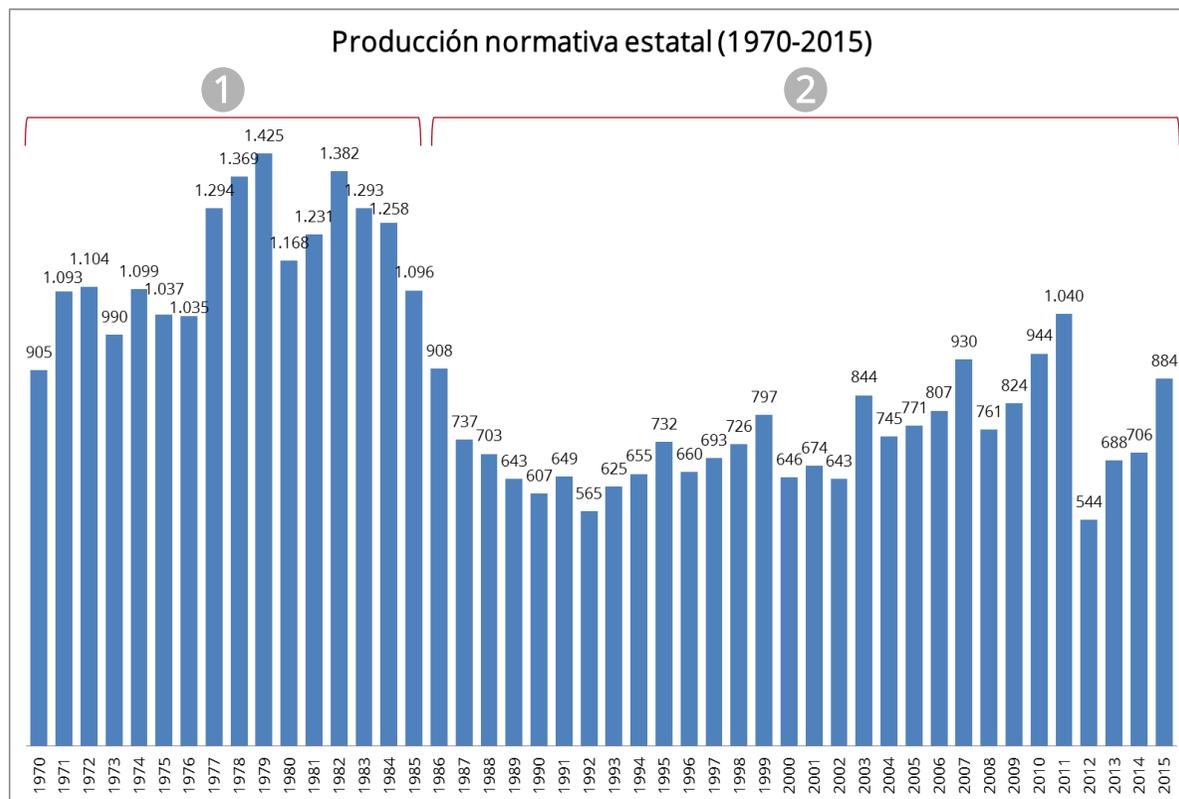
En la evolución de las normas estatales aprobadas, se distinguen **dos etapas**:

1

La primera, que abarca hasta 1985, en la cual las normas aprobadas son más numerosas.

2

Y la segunda, a partir de 1985, en la que el número de normas estatales aprobadas tiende a reducirse, lo cual se explica por el **proceso de descentralización del Estado y de transferencia de competencias a las CCAA**.



Fuente: CEOE. BOE.



PRODUCCIÓN NORMATIVA EUROPEA

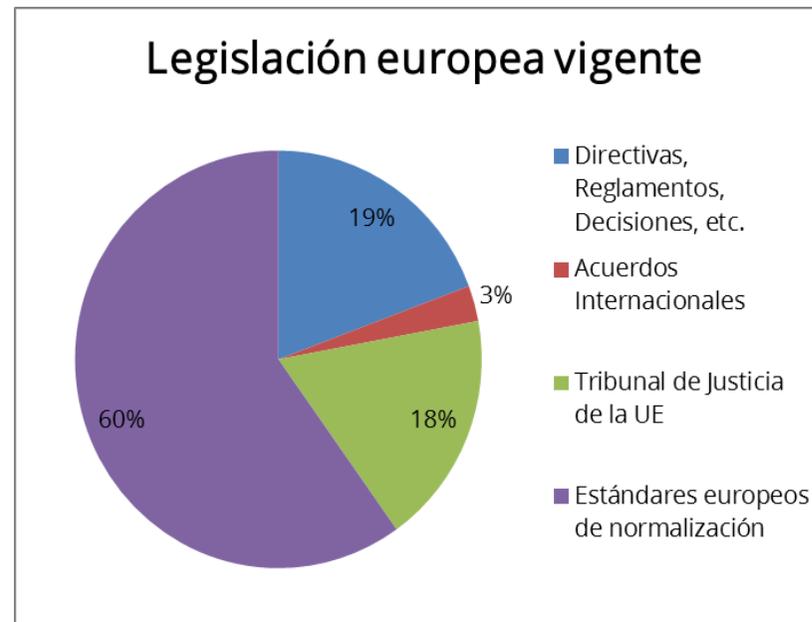
PRODUCCIÓN NORMATIVA EUROPEA

Al analizar la regulación existente, no sólo hay que tener en cuenta la normativa autonómica y la estatal, también hay que considerar la **legislación europea vigente**, conformada por cerca de **100.000 normas**.

En el informe de CEOE, también se recoge que, en 2015, fueron adoptados **2.057 actos legislativos**, un 14% menos que en 2014.

La legislación europea vigente se ha reducido en un 14% entre 2014 y 2015.

La mayor parte de legislación europea se engloba dentro de los **Estándares europeos de normalización**, que representan el 60% del total.



Fuente: CEOE. Eur-Lex.

Además de la legislación autonómica y estatal, hay que considerar la legislación europea vigente, conformada aproximadamente por 100.000 normas.

PRODUCCIÓN NORMATIVA EUROPEA

La **mejora de la legislación** es un asunto que forma parte de una de las 10 prioridades de la Comisión Europea, denominada **“cambio democrático”**.

En este sentido, se pretende que las leyes y políticas se diseñen de manera que permitan lograr sus objetivos de la forma más eficaz y eficiente posible.

El presidente Juncker, en sus “Orientaciones políticas” realizó la siguiente afirmación: *“Quiero una UE que sea más grande y ambiciosa en las cosas grandes y más pequeña y modesta en las cosas pequeñas”*. Con esta frase, Juncker manifiesta que la UE debe intervenir únicamente en los asuntos en los que la legislación de los Estados miembros no resulte suficiente (principio de subsidiariedad).

En la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo del

14 de septiembre de 2016, se señala que la legislación **es un medio y no un fin en sí misma** y que para que la legislación sea cumplida y permita alcanzar los objetivos económicos, sociales o medioambientales perseguidos, es necesario que esté **escrita de manera adecuada y simple**, estar **basada en datos**, además de realizarse un **seguimiento y evaluación** de la misma. En esta labor es fundamental la **colaboración y participación** de los distintos agentes involucrados en el proceso.

Además, para **evitar que** en el proceso de transposición de la normativa europea al ordenamiento jurídico de los Estados miembros **se añadan normas adicionales innecesarias que sobrerregulen el Derecho de la UE**, los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión y explicar a sus ciudadanos los motivos por los que introducen requisitos

adicionales.

Algunas de las **herramientas** con las que cuenta la UE para impulsar sus objetivos en cuanto a la mejora, simplificación y revisión de la legislación son: el Programa “Legislar mejor”, el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), la Plataforma REFIT o el Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

“Quiero una UE que sea más grande y ambiciosa en las cosas grandes y más pequeña y modesta en las cosas pequeñas”



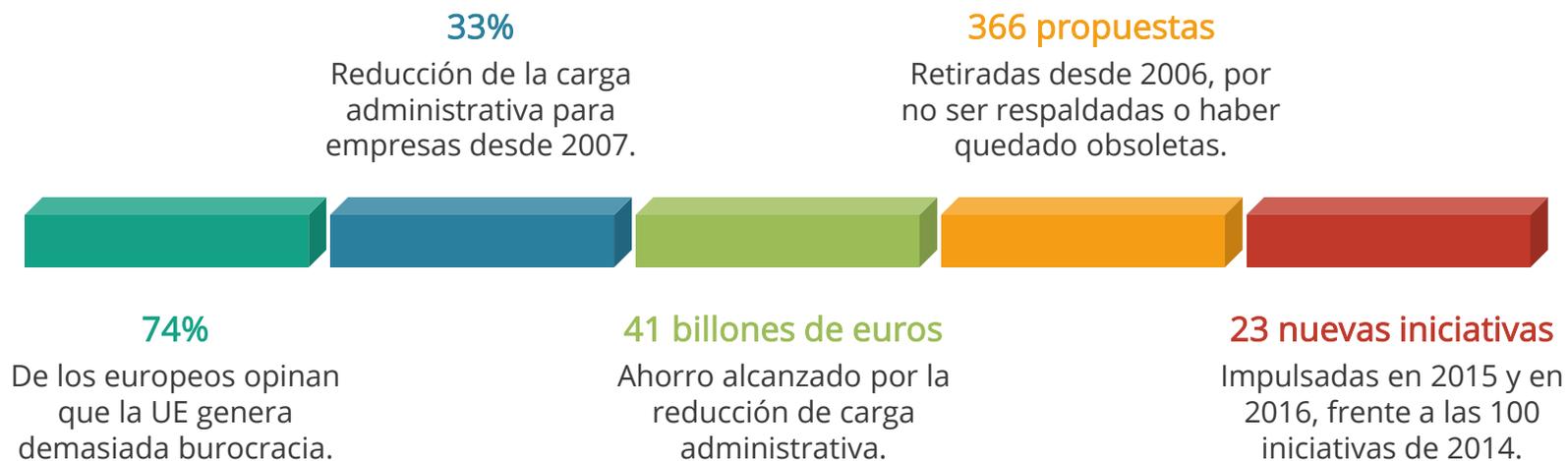
PRODUCCIÓN NORMATIVA EUROPEA

La lógica que sigue la Unión Europea a la hora de diseñar, implementar y evaluar la legislación europea se resume en los siguientes puntos:



PRODUCCIÓN NORMATIVA EUROPEA

Los esfuerzos realizados por la UE para legislar mejor se traducen en las siguientes **cifras**:





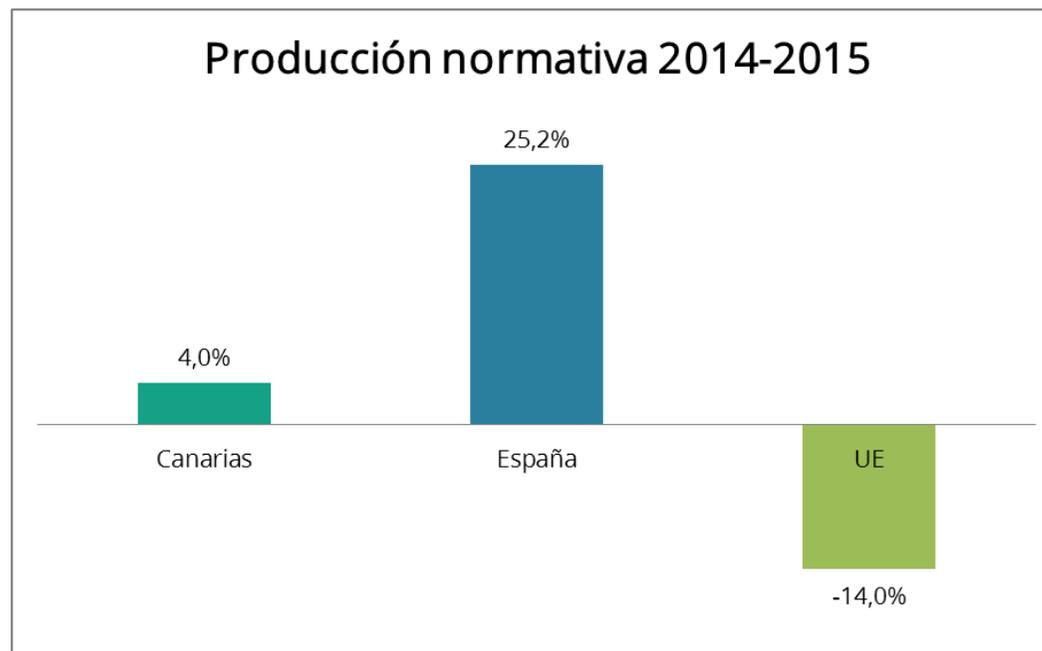
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre 2014 y 2015, la regulación **autonómica** se ha incrementado en un 4% y la **estatal** en un 25,2%, mientras que **a nivel europeo** se ha reducido en un 14%.

Este gráfico muestra la evidencia de que tanto Canarias como España no están siguiendo las pautas marcadas por Europa en cuanto a la simplificación normativa.

A diferencia de la Unión Europea, Canarias y España han incrementado su producción normativa entre 2014 y 2015.



Fuente: CEOE. BOE y Eur-Lex.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones alcanzadas con la elaboración del presente estudio se enumeran a continuación:



Es necesario actuar para eliminar las cargas burocráticas innecesarias, que generan un coste y esfuerzo adicional para las empresas y los ciudadanos.



Mejorar la legislación no significa desregular, sino reducir lo innecesario, refundir cuando sea posible e introducir normas actualizadas que se adapten a una realidad cada vez más cambiante.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Una legislación más simplificada contribuye a la mejor comprensión y aplicación de la misma, favoreciendo la seguridad jurídica.
El exceso de regulación afecta negativamente a la legitimidad, credibilidad y aplicabilidad de la misma.

La relación entre la regulación y los avances tecnológicos es bidireccional, ya que éstos permiten que se evalúe la eficiencia y agilidad de los gobiernos, al mismo tiempo que la regulación desempeña un papel fundamental en la adaptación y difusión de las nuevas tecnologías¹.



La legislación debe ser una herramienta para contribuir al cumplimiento de objetivos económicos, sociales y medioambientales, y no un obstáculo que perjudique a la sociedad en términos de crecimiento y empleo.

1. Schwab, K. (2016) *La cuarta revolución industrial*.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este trabajo de “Papeles de Economía Canaria” creemos que demuestra bien a las claras el peso regulatorio que soportan los ciudadanos, las empresas e incluso las administraciones públicas en su devenir diario.

Algunas cifras no dejan lugar a la duda. Se han creado cien mil normas europeas, 41.000 normas estatales y unas 14.000 autonómicas canarias. Aunque el stock es inabordable para cualquier mortal, seguimos generando más y más regulación en todos los sectores, en todos los ámbitos y en todas las

administraciones. Sólo la Unión Europea parece haber aplacado algo sus ansias, pues de manera consciente ha asumido el reto de la simplificación.

**Cerca de 100.000
normas europeas,
41.000 estatales y
unas 14.000
autonómicas
canarias.**

Sólo el Parlamento Canario ha aprobado desde 1983 hasta 2015, la friolera de 349 leyes territoriales y 3.791 decretos del Gobierno.

Épocas de alta actividad en la producción legislativa estuvieron justificadas en los tiempos de las transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma y de ésta a los Cabildos, pero es inexplicable en otros períodos, como el año 2003, paradigma del disparate con 22 nuevas leyes autonómicas. Dos al mes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Parlamento tiene dos funciones básicas: controlar la labor del Ejecutivo y legislar. Hasta ahora la métrica para calificar la segunda función era el número de leyes nuevas. Pensamos que ahora el principio es legislar menos y mejor. Muchas veces, menos es más.

La eficiencia al legislar se debe medir en términos cualitativos y no cuantitativos.

La cantidad no siempre es sinónimo de calidad, por consiguiente la métrica debe ser otra. En particular, el principio de que a cada ley nueva, se derogan dos preexistentes, no es nada descabellado, teniendo en cuenta además, que habrá que regular nuevos marcos económicos y sociales, producto de las nuevas tecnologías y su afición a los modelos de negocio y relaciones sociales.

Por último, una advertencia para optimistas incautos. Una de las leyes de hierro, dicta que toda reforma del mercado, toda iniciativa del Gobierno dirigida a reducir trámites burocráticos e impulsar las fuerzas del mercado tendrá, como

efecto final, el aumento del número de regulaciones, la cantidad total de trámites y la cantidad total de burócratas. Esperemos que esta vez, no se cumpla.

**El criterio 2x1:
(derogar dos leyes
preexistentes por
cada ley nueva)
situaría a Canarias en
la senda de la
simplificación
normativa.**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde Corporación 5, nuestras recomendaciones se concretan en:

- Apostar por la elaboración de Textos Refundidos, para aunar toda la normativa referente a un mismo asunto, facilitando así la comprensión por parte de la ciudadanía.
- Evaluar el corpus legislativo vigente y retirar aquellas normas jurídicas que no logren los objetivos para los que fueron elaboradas o que hayan quedado obsoletas.
- Establecer objetivos cuantificables y exigibles de reducción normativa en cada legislatura.
- Establecer el criterio 2x1, es decir, eliminar 2 normas por cada norma nueva aprobada.