El impacto de la sobrerregulación en el aumento de costes de las empresas

GREGORIO IZQUIERDO LLANES
Director general del Instituto de Estudios Económicos

MARÍA HIGUERA CALLEJO
Técnico Economista del Instituto de Estudios Económicos

RESUMEN

La sobrerregulación constituye un importante obstáculo para el desempeño económico de las empresas y quiebra la unidad de mercado. La proliferación normativa y la existencia de un marco regulatorio complejo obliga a las empresas a destinar una cantidad considerable de recursos al cumplimiento de la cambiante y extensa normativa, lo que limita la inversión, la innovación y el crecimiento empresarial. Esta sobrecarga regulatoria, especialmente perjudicial para las pequeñas y medianas empresas, genera incertidumbre y desconfianza, desincentivando la creación de nuevos negocios. Para mejorar la competitividad y el bienestar económico, es fundamental simplificar y estabilizar las normativas, asegurando su claridad y previsibilidad.

PALABRAS CLAVE

Sobrerregulación, complejidad normativa, costes, incertidumbre, seguridad jurídica, competitividad empresarial, calidad regulatoria.

Introducción

El buen funcionamiento de un sistema económico depende, entre otros factores, **de la calidad de los factores de producción, la innovación y la eficiencia con la que los empresarios son capaces de satisfacer las necesidades demandadas por los consumidores.** Para que estos factores sean verdaderamente eficientes es imprescindible que se garanticen las condiciones adecuadas de amplitud y profundidad de los mercados, **así como el aseguramiento de principios básicos como son el derecho a la propiedad privada, la libertad económica y, en particular, la libertad de empresa.**

Un marco regulatorio e institucional que promueva una normativa estable y predecible, y que garantice de forma efectiva la seguridad jurídica es clave para el desempeño óptimo de los agentes económicos; especialmente, para el despliegue de la función empresarial y, por tanto, para el crecimiento económico y la generación de bienestar a largo plazo de una economía.

En sentido amplio, este **conjunto de "normas formales"** que deberían procurarse en un Estado de Derecho **tendría que limitarse a fijar las condiciones bajo las cuales pueden ser utilizados los medios disponibles, dejando a los agentes económicos decidir sobre los fines para los que serán usados dichos recursos.** Estas normas se proyectan sin ningún objetivo individual particular presente o futuro, sin atender a las circunstancias del momento y tan sólo deberían ser

instrumentos para facilitar y guiar la consecución de estos fines, cualesquiera que ellos fueran.

Por el contrario, la planificación económica por parte del Estado hacia la consecución de determinados fines requiere de una intervención regulatoria basada en un marco normativo, que puede llegar a ser complejo y cambiante. Esta intervención es inevitablemente necesaria para dirigir las fases del proceso de producción con el objetivo de materializar las opiniones de aquellos que deciden cuáles son los intereses más importantes que deben realizarse.

En ambos casos, **la clave reside en el poder coercitivo del Estado, pero la diferencia es sustancial entre ambos enfoques**. Tal y como lo planteó Hayek (2009), "La diferencia entre los dos tipos de normas es la misma que existe entre promulgar un código de la circulación u obligar a la gente a circular por un sitio determinado; o mejor todavía, entre suministrar señales indicadoras o determinar la carretera que ha de tomar la gente".

Pues bien, en las últimas décadas se ha producido una gran proliferación normativa en España, lo que ha derivado en un **deterioro de la calidad del marco regulatorio**, con los consiguientes perjuicios y costes para el tejido empresarial y la actividad económica.

Este no es un fenómeno aislado en nuestro ordenamiento jurídico, sino que, tal y como se ha recogido tanto en el *Infome Letta "Mucho más que un mercado"* como en el *Informe Draghi "El futuro de la competitividad europea"*, **en parte, se debe a una compleja regulación europea. Esta regulación supranacional presenta un elevado grado de heterogeneidad e impone sobrecostes empresariales tanto en términos humanos como financieros.**

Teniendo en consideración los diferentes sistemas políticos, jurídicos e institucionales de la Unión Europea (UE) y de los EE.UU., el Informe Draghi estima que en EE. UU. se promulgaron alrededor de 3.500 leyes y se aprobaron cerca de 2.000 resoluciones a nivel federal en los últimos tres mandatos del Congreso (2019-2024). Durante el mismo período, la UE aprobó alrededor de 13.000 leyes.

Las empresas europeas encaran tres obstáculos principales debido a esta vorágine legislativa. En primer lugar, **la acumulación y frecuentes cambios en la normativa, en ocasiones, se traduce en solapamientos e incoherencias de la propia legislación.** En segundo lugar, **los procesos de transposición de la normativa que, con frecuencia, van más allá de lo marcado por la legislación comunitaria e introducen requisitos y estándares adicionales y divergentes de un país a otro.** Por último, **la desigual carga regulatoria y administrativa derivada de la norma que se impone a las empresas de menor tamaño con respecto a las grandes compañías.**

En España, junto a lo anterior, se ha de considerar que este proceso de inflación normativa ha venido impulsado, principalmente, por la potestad legislativa de las comunidades autónomas, cuya legislación ya supone el 70% del volumen total de normas. Este contexto es el perfecto caldo de cultivo para que aparezca el fenómeno de la fragmentación regulatoria y un quebranto de la unidad de mercado.

La proliferación de piezas legislativas ha desembocado en un sistema en constante cambio, en el que la regulación crece indefinidamente tanto en términos de volumen como en complejidad. Ante este tipo de sistema, **las empresas se ven obligadas a dedicar un importante volumen de recursos a entender y cumplir con toda la regulación, lo que genera sobrecostes y detrae recursos que deberían haber sido destinados a su actividad principal**.

A su vez, **un elevado nivel de fragmentación normativa provoca incertidumbre e inseguridad jurídica y ocasiona un aumento de la litigiosidad,** que no solo implica costes adicionales, sino que también afecta negativamente a la confianza de los agentes y al dinamismo de la actividad económica. De acuerdo con el Instituto Juan de Mariana (2025), **reducir a la mitad los niveles de congestión judicial** en la jurisdicción civil del poder judicial **permitiría elevar la inversión privada en unos 1.500 millones de euros.**

Un marco regulatorio complejo puede desincentivar la actividad empresarial, reducir la competitividad e, incluso, llevar a la aparición de economía sumergida, por lo que resulta fundamental analizar el impacto de la regulación excesiva sobre los costes de las empresas. Este monográfico explorará cómo la complejidad regulatoria afecta a las empresas mediante la revisión de la literatura existente acerca del impacto de la sobrerregulación sobre la economía y el análisis de la evidencia empírica disponible.

El impacto de la sobrerregulación sobre las empresas españolas

La percepción de los empresarios del fenómeno de la sobrerregulación y su impacto sobre su actividad está siendo muy relevante en el actual contexto económico, social y político. Según un estudio publicado por FUNCAS[1], en el

[1] Chulia, Elisa & Miyar-Busto, María & Rodríguez, Juan Carlos & Moral, María & Huerta, Emilio. (2025). Ante una década crítica: percepciones y perspectivas del empresariado español sobre su entorno, imagen y responsabilidad social.

que se recopilan más de 400 respuestas de empresarios y directivos, así como 60 entrevistas personales, estos entrevistados consideran **la sobrerregulación y la burocratización como las debilidades estructurales más acusadas del entorno empresarial español**. Un 60% de los encuestados creen que la regulación estatal de la economía española es excesiva y observan (un 56%) que este factor junto al de la elevada fiscalidad son obstáculos para la inversión y para la puesta en marcha de una empresa en nuestro país.

Desde CEOE, se advierte año tras año que el ritmo regulatorio hace más difícil a las empresas poder centrarse en sus negocios siendo necesario reducir el entramado legislativo. En su informe de 2023 indican que, si se considera el **conjunto de la producción normativa en España**, es decir, la estatal más la de las CC.AA., las normas aprobadas ascendieron a 945, lo que equivale a casi **3 novedades normativas por día natural**. En términos de páginas, estas ascendieron a 1.275.465, lo que supone la segunda cifra más alta de la última década, tan solo por detrás de 2022. De hecho, **para que una persona pudiera estar complemente actualizada sobre las novedades legislativas publicadas en 2023 hubiera tenido que leer cerca de 3.494 páginas al día.**

En el ámbito local, la producción normativa es incluso más prolífica que a nivel estatal. En las últimas décadas se han aprobado en España cientos de miles de normas locales, de tal forma que, entre finales de los setenta y la actualidad, la producción normativa se ha multiplicado por cuatro, observándose un especial dinamismo a partir de 2016 (Mora-Sanguinetti & Pérez-Valls, 2020).

La convivencia de tantas regulaciones (europea, estatal, autonómica y local) **en el mismo marco normativo puede dar lugar, en ocasiones, a que existan discrepancias entre ellas**.

A este respecto, el Banco Mundial elabora anualmente un ranking de calidad regulatoria, que recoge la impresión general acerca de la **capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones consistentes que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.** El ranking por percentiles indica la clasificación del país entre todos los países incluidos en el indicador agregado, donde 0 corresponde al rango más bajo y 100 al rango más alto. Es decir, cuanto mayor puntuación obtenida en el ranking, mejor calidad regulatoria presenta el país (Gráfico 1).

De acuerdo con los resultados a nivel europeo, **España se encuentra entre los 10 países de la Unión Europea con peor calidad regulatoria**, habiendo caído tres puestos desde 2019. Estos resultados demuestran la deficiente calidad normativa de España en el contexto de la UE, lo que supone un **desincentivo a la atracción de inversión y una pérdida de competitividad internacional**, ya que nuestras empresas deben asumir unas cargas regulatorias superiores que la mayoría de los países europeos, posicionándolas en una situación de desventaja competitiva.

Resulta interesante también mencionar la influencia del contexto reciente sobre la producción normativa. **La crisis pandémica, junto con diversos shocks posteriores que ha experimentado la economía,** como la crisis energética y la inflación, **han provocado un incremento adicional en la producción normativa**. Este aumento se ha manifestado en una regulación más intensa y un intervencionismo más marcado en diversos ámbitos. Si bien algunas de estas regulaciones fueron una respuesta a la situación de emergencia, **su persistencia a largo plazo plantea desafíos, dificulta el cumplimiento normativo por parte de las empresas, y puede afectar negativamente a su competitividad**.

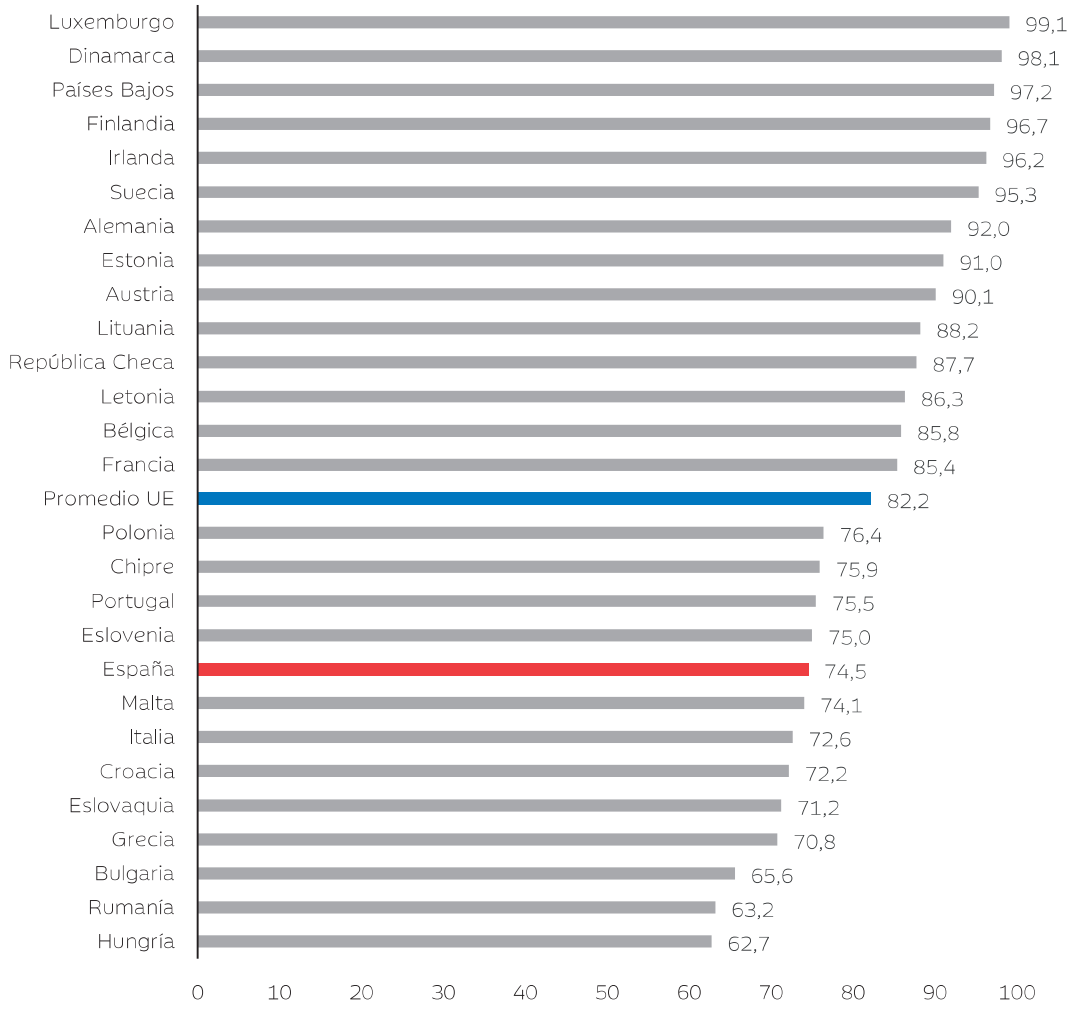
La acumulación de un volumen excesivo de normas no es el único factor que intensifica la complejidad del marco regulatorio español, sino que a este se le suma que, **en muchas ocasiones, la redacción de las normas es ambigua y poco clara, lo que dificulta su interpretación y aplicación por parte de las empresas y ciudadanos**. Esta falta de claridad es una importante fuente de inseguridad jurídica y puede llevar a interpretaciones contradictorias. Asimismo, **las conexiones entre diferentes normas,** como las referencias cruzadas o la necesidad de consultar múltiples documentos para entender una regulación específica, **aumentan la dificultad para las empresas de cumplir con la normativa.**

La incertidumbre generada por un marco regulatorio que no cumple con los principios de las mejores prácticas regulatorias repercute de forma directa a las empresas limitando el conjunto de opciones de inversión. Esta incertidumbre se materializa en una **mayor prima de riesgo que encarece el coste de la financiación necesario para las compañías**, no solo para acometer los procesos de inversión proyectados para el crecimiento futuro de su actividad, sino también para la operativa en el momento presente. Esta prima de riesgo adicional a la del propio sector o actividad, exige una mayor rentabilidad que la compense a priori y tiene efectos negativos en el momento presente sobre la actividad económica y el empleo.

Esta incertidumbre y desconfianza son compartidas por todo el tejido empresarial del país, **aunque afectan de forma especial a aquellos que tienen sociedades pequeñas o medianas por su menor capacidad para contrarrestar las inconveniencias.**

De acuerdo con la Encuesta Anual de Inversión del Banco Europeo de Inversiones, en 2023 **el 47,8% de las empresas españolas consideraban la regulación sobre las empresas como un obstáculo importante para la inversión a largo plazo**, frente al 26% de las empresas a nivel europeo. En el caso de las pequeñas y medianas empresas, el porcentaje de empresas que consideran la regulación como un obstáculo

GRÁFICO 1. Índice de Calidad Regulatoria en la Unión Europea en 2023



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

importante asciende hasta el 63% en España, en comparación con el 30% obtenido a nivel europeo.

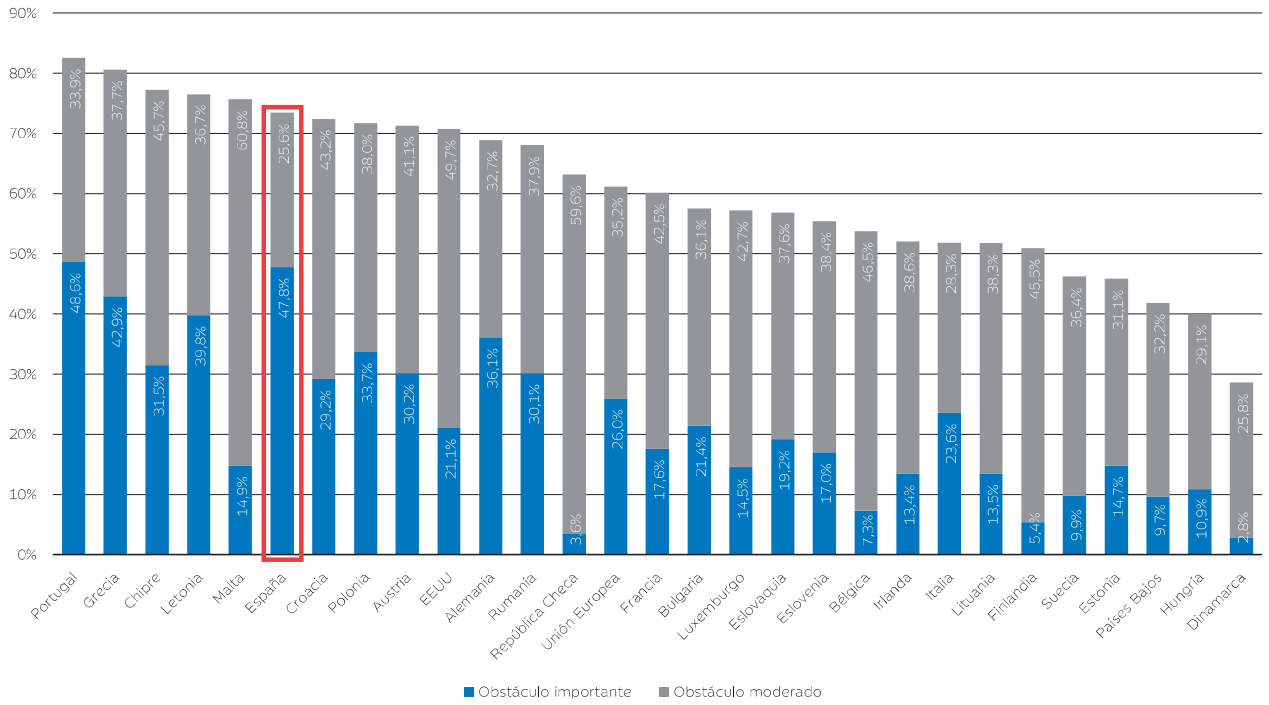
Ante la proliferación de estos obstáculos, **las empresas se ven obligadas a destinar recursos al cumplimiento normativo; por ejemplo, los gastos en asesoría legal, la preparación de documentación, los trámites administrativos o los costes de posibles sanciones por incumplimiento**.

Estos costes derivan indirectamente en la **disminución de la inversión, la reducción de la innovación, la limitación del crecimiento empresarial y, en última instancia, en un freno para el desarrollo económico y el empleo, junto con la afectación de la productividad**. De hecho, de acuerdo con Marcos y Santaló (2010) duplicar el número de normas autonómicas en una comunidad autónoma implica una caída del 3,5% en los niveles de productividad regional.

De acuerdo con el Instituto de Estudios Económicos (2022), **el cumplimiento de cargas administrativas derivadas de la fragmentación normativa supone costes para las empresas de entre el 1,5% y el 2,5% del PIB**, mientras que la liberación de estos recursos y la mejora del marco regulatorio que se deriva de una reducción de la fragmentación normativa supondría un impulso sobre el crecimiento económico a largo plazo de entre el 1,5% y el 3% del PIB, e incluso superior si se produce también una mejora en clave europea.

Además, los cambios en el comportamiento de los agentes económicos, como modo de adaptación a la cambiante nor-

GRÁFICO 2. Opinión de las empresas acerca de la regulación empresarial como obstáculo para la inversión a largo plazo en 2023



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Banco Europeo de Inversiones

mativa, podría llegar a **generar pérdidas de eficiencia para las empresas**. Concretamente, las cargas regulatorias suponen una **barrera para el uso eficiente del capital humano y un incentivo para la generación de economía sumergida**, como respuesta a normativas que penalicen la actividad.

Por otra parte, **el exceso de regulación sobre las empresas es una de las principales causas de la existencia de dilatados procesos burocráticos**, los cuales pueden llegar a impedir o dificultar el desarrollo de nuevos negocios o la operativa de las empresas ya consolidadas. Así, el efecto acumulado de un extenso y complejo número de regulaciones y de formalidades administrativas que provienen de distintas instituciones **ralentiza la respuesta empresarial y afecta, especialmente, a las inversiones empresariales**.

En términos de empleo, el informe del Banco de España acerca de "Sector-level economic effects of regulatory complexity: evidence from Spain", indica que **un 10% de las nuevas regulaciones está relacionado con una caída relativa del 0,5% en el número de trabajadores empleados por empresas con menos de 10 empleados**. Por lo tanto, existe evidencia de que una regulación más compleja impone una carga adicional que las empresas pequeñas son menos capaces de manejar (Mora-Sanguinetti *et al.*, 2023).

Asimismo, el Instituto Juan de Mariana publicó en febrero de 2025 el informe "Asfixia empresarial", en el que estimaron que, **al actual ritmo de creación de normas, España perderá 100.000 empleos en la próxima década**. Además, señalan que, de acuerdo con el Ministerio de Economía, **el 36% de la actividad económica desarrollada en España se ve afectada por una carga regulatoria y burocrática excesiva**, afectando a 1,9 millones de empresas y a 9,8 millones de trabajadores.

Los efectos de esta sobrerregulación tienen un impacto heterogéneo entre los sectores de actividad. Por ejemplo, el sector del comercio en España, en 2024, tuvo que afrontar 1.253 textos, bien nuevos o bien modificaciones, que afectaron en algún punto a los negocios comerciales, especialmente a los de alimentación, lo que implicaba que las empresas tuvieron que hacer frente a 3,4 nuevas normas al día frente a las 1,3 normativas diarias de 2019. **Se estima que los costes adicionales que soporta derivados de la falta de calidad institucional (regulación ineficiente y trabas administrativas) se aproximarían a los 8.800 millones de euros y el ahorro de costes para el sector supondría una magnitud equivalente al 0,8% del PIB español.**

Una de las cuestiones que ponen de relieve las métricas anteriores es el **coste en forma de carga regulatoria que suponen las normas que afectan a empresas y particulares**.

Una posible medida para abordar esta cuestión sería la puesta en funcionamiento del principio de **«one in, one out»**, o lo que es lo mismo, la **aprobación de una ley que implique la derogación de otra**. Es cierto que esto, de facto, ya existe en nuestro país, pero **debería tenerse en cuenta, además, el coste generado por la nueva norma, es decir, el coste neto de aplicar una nueva norma debe ser cancelado por la revisión o eliminación de otra previa.** En países como Alemania este tipo de políticas han generado un ahorro por valor de 1.545 millones de euros en los primeros años de funcionamiento (BürokratieAbbau, 2017).

En definitiva, podemos afirmar que la sobrerregulación es uno de los principales elementos que perjudica la libertad de empresa, obstaculiza la productividad y daña la libre competencia, siendo ésta última clave para el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y, en definitiva, para un mejor comportamiento de nuestro tejido productivo. Por ello, **es necesario incidir en la importancia de regulaciones claras, sencillas y previsibles, que generen confianza en los agentes económicos y fomenten una sana competencia**, que, a su vez, redundará en beneficio de toda la sociedad.

A este respecto, **en España y Europa se debate desde hace tiempo sobre la importancia de aplicar una buena práctica legislativa (smart regulation)** e impulsar cuestiones fundamentales para el correcto funcionamiento de la actividad de las empresas.

De hecho, la Comisión Europea en su plan para que Europa pueda recuperar su crecimiento económico, ***"Brújula para la Competitividad",*** **ha presentado un nuevo paquete de propuestas para simplificar las normas de la UE e impulsar la competitividad. Entre los principales objetivos se encuentran alcanzar un 25% de reducción de las cargas administrativas, que, en el caso de las pymes, será de un mínimo del 35%.** Se estima, que estas medidas generarán para el conjunto de la UE un ahorro de 6.300 millones de euros en costes administrativos anuales y podrían movilizar unos 50.000 millones de euros de inversión pública y privada adicional.

Así pues, **resulta fundamental abordar un proceso de simplificación y modernización del marco normativo, dentro del cual la reducción de la fragmentación regulatoria debe ser una de las prioridades**.

Conclusiones

Si bien la regulación es fundamental para corregir fallos del mercado y garantizar el bienestar social, **un exceso en la misma, así como una mala calidad en su diseño, tiene un impacto significativo en la gestión empresarial** y puede generar ineficiencias en su operativa.

La necesidad de responder rápidamente a los cambios socioeconómicos y geopolíticos ha derivado en una actualización constante de las normativas en España, incluso de aquellas que son recientes. Esto implica una dificultad adicional para el sector empresarial, que tiene que **adaptarse a un marco regulatorio en continua evolución, lo que incrementa sus costes de cumplimiento, deteriora la seguridad jurídica y reduce su competitividad en comparación con regiones con menor intensidad regulatoria.**

De igual forma, la hiperactividad normativa puede incluso desincentivar la contratación y la inversión, suponiendo a su vez un obstáculo para la innovación. Además, si los costes de cumplimiento son altos, algunas empresas pueden optar por operar fuera del marco legal, lo que genera el auge de la competencia desleal y favorece un posible aumento de la economía sumergida.

Por todo ello, **la técnica legislativa debería centrarse urgentemente en la mejora de la eficiencia y la estabilidad del marco normativo,** reduciendo su complejidad, limitando la producción de normas, y garantizando la estabilidad del ordenamiento jurídico. De igual modo, **las normas promulgadas han de ser claras y simples con el fin de evitar ulteriores interpretaciones.** Además, la transposición de la normativa europea debe realizarse sin introducir requisitos o cargas adicionales; y debe adoptarse un sistema de coordinación legislativa entre las Administraciones Públicas.

Simplificar la normativa no implica reducir garantías. Más bien al contrario, la sobrerregulación solo contribuye a generar incertidumbre y desconfianza, mientras que **una regulación más sencilla es también más transparente, y su cumplimiento resulta más asequible.**

Referencias bibliográficas:

BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (2023): Investment Survey Data

BANCO MUNDIAL (2023): Regulatory Quality: Percentile Rank

BÜROKRATIEABBAU (2017): «Better Regulation 2016: More time for essentials».

CEOE (2024): "La producción normativa en 2023".

CHULIA, ELISA & MIYAR-BUSTO, MARÍA & RODRÍGUEZ, JUAN CARLOS & MORAL, MARÍA & HUERTA, EMILIO. (2025). Ante una década crítica: percepciones y perspectivas del empresariado español sobre su entorno, imagen y responsabilidad social.

HAYEK, F. A. (2009). The Road to Serfdom: Text and Documents--The Definitive Edition. University of Chicago Press.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2022): *La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa*, Revista del IEE, N° 4/2022.

INSTITUTO JUAN DE MARIANA (2025): “Asfixia empresarial”.

MARCOS, F. y SANTALÓ, J. (2010): «Regulation, Innovation and Productivity». Instituto de Empresa Business School, Working Papers, N. ° 10(4), pp. 1-54.

MORA-SANGUINETTI, J. S. y PÉREZ-VALLS, R. (2020), “¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España”. Documentos de trabajo, Banco de España, Nº2, 2020, pp. 1-32.

MORA-SANGUINETTI, J. S., QUINTANA, J., SOLER. I y SPRUK, R. (2023), “Sector-level economic effects of regulatory complexity: evidence from Spain”. Documentos de trabajo, Banco de España, Nº12, 2023.

IDEAS FUERZA

- **La regulación, aunque necesaria, puede generar costes excesivos si no está bien diseñada.**
- **La complejidad regulatoria se manifiesta en su volumen, ambigüedad y conexiones entre las normas que componen el marco normativo.**
- **La excesiva producción normativa genera espacios de inseguridad jurídica.**
- **La sobrerregulación genera importantes costes de cumplimiento para las empresas, obstaculizando su desarrollo y crecimiento.**
- **La sobrerregulación lastra la actividad económica, deteriora la competitividad empresarial y quiebra la unidad de mercado.**

Gregorio Izquierdo es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, director general del Instituto de Estudios Económicos, director de Economía de CEOE, teniendo a su cargo el Servicio de Estudios y el Servicio Fiscal. Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de la UNED. Ha sido presidente del Instituto Nacional de Estadística entre 2011 y 2018, es vocal de las Juntas Directivas del Colegio de Economistas de Madrid e Instituto Español de Analistas, asimismo, es vocal del Consejo General de Economistas y miembro del Grupo de Analistas de Coyuntura Económica. Es autor de más de cien artículos científicos y cinco libros de Economía. Ha sido premiado en el 2023 por la Universidad Rey Juan Carlos como el economista más destacado del año.

María Higuera es economista graduada por la Universidad Autónoma de Madrid en el Grado de Economía, especializada durante el mismo en Análisis Económico, posicionándose en el top 1% de su promoción. Como reconocimiento de su aprovechamiento académico recibió el Premio UAM Talento Joven 2023 al finalizar sus estudios de grado. Es técnico del Instituto de Estudios Económicos desde septiembre de 2023 y ha colaborado en diversas revistas económicas, como la revista “Economistas” del Colegio de Economistas de Madrid.