

CIRCULAR LABORAL 17/2026

Inflación normativa e inseguridad jurídica: Impacto económico y laboral en la empresa.

27 de julio de 2026

Inflación normativa e inseguridad jurídica: Impacto económico y laboral en la empresa.

Eduardo Ortega Figueiral
Jorge Barbat Soler
Esther Vicente García
Raül Sala Cuberta

Resumen ejecutivo

España atraviesa una etapa de intensa producción normativa que está generando un entorno de creciente inseguridad jurídica para las empresas. La acumulación de leyes, reales decretos-leyes, reales decretos y normas de desarrollo dificulta la planificación empresarial, incrementa los costes de cumplimiento, aumenta la litigiosidad y obliga a revisar de forma permanente políticas laborales, fiscales y de compliance. En este contexto, la estabilidad regulatoria deja de ser una cuestión técnica y se convierte en un factor esencial de competitividad, inversión y seguridad empresarial.

Indicador	Dato relevante
Plan Anual Normativo 2026	179 iniciativas previstas: 10 leyes orgánicas, 38 leyes ordinarias y 131 reales decretos.
Informe CEOE Perspectivas 2026	El 62% de los empresarios reclama un marco regulatorio más estable.
Análisis Instituto Juan de Mariana / CEU-CEFAS	204 de 243 normas con rango de ley serían susceptibles de derogación o reforma profunda.
Coste estimado de la mala regulación	Más de 90.000 millones de euros anuales, aproximadamente el 5% del PIB.

1. Contexto: de la inflación normativa a la inseguridad jurídica.

La reciente evolución del marco regulatorio en España confirma un incremento sostenido -y difícilmente compatible con una adecuada seguridad jurídica- de la producción normativa, especialmente en los ámbitos laboral, fiscal, administrativo y de cumplimiento empresarial. El análisis publicado por Expansión el 1 de junio de 2026 describe este fenómeno como una auténtica “inflación normativa”, caracterizada no solo por el elevado

número de normas aprobadas, sino también por su continua modificación, su frecuente utilización con fines coyunturales y la creciente dificultad práctica para identificar el Derecho efectivamente aplicable en cada momento.

El problema no reside únicamente en que se legisle mucho, sino en que se legisla mal, con continuos errores, de forma acelerada, fragmentaria y, en demasiadas ocasiones, técnicamente deficiente. La acumulación de leyes, reales decretos-leyes, reales decretos, órdenes ministeriales y disposiciones de desarrollo ha terminado configurando un marco jurídico inestable, en el que las empresas se ven obligadas a revisar de manera permanente sus políticas internas, contratos, sistemas retributivos, procedimientos laborales, obligaciones fiscales y modelos de compliance.

La abundancia normativa no equivale necesariamente a mejor regulación. Al contrario, cuando la norma cambia con excesiva frecuencia, cuando se aprueba sin suficiente debate parlamentario -si se aprueba- o cuando se integra en textos ómnibus de difícil lectura, se produce el efecto contrario al perseguido: menor certeza, mayor litigiosidad, incremento de costes y pérdida de confianza para invertir, contratar y planificar a medio plazo.

Este diagnóstico conecta con la preocupación expresada por el tejido empresarial. Según el informe Perspectivas 2026 elaborado por la CEOE, el 62% de los empresarios y directivos consultados reclama un marco jurídico y regulatorio más estable, mientras que el 38% demanda una mayor simplificación administrativa. La inseguridad jurídica y los cambios regulatorios aparecen, por tanto, como factores centrales de preocupación empresarial, no como una mera queja formal de los operadores jurídicos.

2. Los datos del récord regulatorio.

La dimensión cuantitativa del fenómeno resulta especialmente expresiva y ejemplifica, sin duda alguna, la “inflación normativa” que venimos sufriendo. Tomando como referencia las normas publicadas en el BOE:

Año	Leyes orgánicas y ordinarias	Reales decretos-leyes	Total textos legislativos
2020	11	36	47
2021	22	30	52
2022	38	30	68
2023	22	20	42
2024	13	7	20
2025	13	16	29

Es decir, entre 2020 y 2025 se aprobaron, según los datos recogidos, **258 textos legislativos entre leyes orgánicas y ordinarias y reales decretos-leyes**. El año 2022 marca el punto máximo del periodo, con 68 textos legislativos.

Estas cifras evidencian una pauta preocupante: la utilización intensiva de instrumentos normativos de urgencia, especialmente el real decreto-ley, y la consolidación de un ritmo legislativo que obliga a empresas, abogados, asesores y administraciones a operar en un entorno de actualización -y de inseguridad- permanente.

La figura del real decreto-ley, constitucionalmente concebida para supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, ha pasado a desempeñar en los últimos años una función casi ordinaria de producción normativa, con la consiguiente reducción del debate parlamentario, de la calidad deliberativa y de la previsibilidad regulatoria.

La tendencia no se limita a lo ya aprobado. **El Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2026 contempla 179 iniciativas: 10 leyes orgánicas, 38 leyes ordinarias y 131 reales decretos**. Es decir, incluso en un contexto en el que las empresas reclaman estabilidad, el propio calendario normativo oficial -que previsiblemente se verá condicionado por la actual situación política- anticipaba una nueva oleada regulatoria de enorme densidad. El dato es relevante porque demuestra que la inflación normativa no es un episodio aislado, sino una forma estructural de gobernanza basada en la producción constante de nuevas obligaciones.

3. Dimensión económica del problema.

El impacto de esta inflación normativa trasciende el plano estrictamente jurídico y se proyecta directamente sobre la cuenta de resultados de las empresas. La inseguridad regulatoria encarece la toma de decisiones, obliga a destinar recursos crecientes a funciones de seguimiento normativo y reduce la capacidad de las compañías para concentrarse en su actividad productiva ordinaria.

Un reciente análisis del Instituto Juan de Mariana y CEU-CEFAS, citado también por distintas publicaciones económicas, ha examinado 243 normas con rango de ley aprobadas entre 2018 y enero de 2026 -incluyendo leyes orgánicas, leyes ordinarias, reales decretos-leyes y reales decretos legislativos- **y concluye que 204 de ellas, esto es, el 84% del total, serían susceptibles de derogación íntegra o de reforma profunda por su carácter intervencionista, su deficiente técnica normativa o su débil justificación funcional**. El mismo análisis estima que los costes asociados a cargas administrativas, cumplimiento regulatorio, litigiosidad e inseguridad jurídica superarían los 90.000 millones de euros anuales, cifra equivalente aproximadamente al 5% del PIB.

Desde una perspectiva empresarial, esta cifra debe interpretarse como un verdadero “impuesto oculto” sobre la actividad económica. No se trata solo de pagar más por asesoramiento externo o de adaptar documentos internos. Se trata de dedicar tiempo directivo, recursos humanos, sistemas tecnológicos y energía organizativa a descifrar, aplicar y revisar normas que cambian de forma constante. En la práctica, la empresa queda atrapada en un ciclo permanente de adaptación, auditoría y rectificación.

El incremento de costes se manifiesta en distintas dimensiones:

- i. Mayores costes de asesoramiento jurídico y fiscal;
- ii. Dedicación creciente de recursos internos a la adaptación normativa;
- iii. Necesidad de invertir en sistemas de cumplimiento, reporting y trazabilidad;
- iv. Mayor exposición a litigios, inspecciones y sanciones; y
- v. Pérdida de eficiencia organizativa derivada de la revisión constante de políticas y procedimientos internos.

Por lo tanto: la inflación normativa opera como un coste indirecto de gestión: consume tiempo directivo, incrementa la dependencia de asesoramiento especializado, multiplica obligaciones documentales y dificulta la toma de decisiones con horizonte de medio y largo plazo.

4. Impacto en la gestión laboral.

Desde la perspectiva laboral, la inestabilidad normativa afecta de forma directa a decisiones críticas de la empresa: contratación, clasificación profesional, ordenación del tiempo de trabajo, registro horario, igualdad y diversidad, prevención de riesgos laborales, teletrabajo, desconexión digital, sistemas retributivos, políticas de despido, externalización de servicios, utilización de plataformas digitales o relación con trabajadores autónomos y colaboradores externos.

El ámbito social se ha convertido en uno de los espacios de mayor presión regulatoria. La modificación sucesiva de normas laborales, la aprobación de nuevas obligaciones formales y la proliferación de criterios administrativos hacen que decisiones adoptadas correctamente conforme a una determinada regulación puedan quedar desactualizadas en plazos muy reducidos. Ello genera riesgos de incumplimiento sobrevenidos y obliga a las áreas de recursos humanos a operar en una lógica de revisión permanente.

Este escenario resulta especialmente delicado porque el Derecho del Trabajo requiere estabilidad para cumplir adecuadamente su función. Las empresas necesitan reglas claras para contratar, organizar, reestructurar y retribuir; las personas trabajadoras necesitan conocer sus derechos y expectativas; y los operadores jurídicos precisan criterios previsibles para asesorar y litigar. Cuando el marco cambia de forma constante, el cumplimiento deja de ser un estado razonablemente alcanzable y se convierte en un proceso continuo, costoso y expuesto al error.

La inseguridad se agrava cuando las reformas laborales se introducen mediante normas parciales, disposiciones adicionales o reales decretos-leyes con contenidos heterogéneos. Esta técnica dificulta la lectura sistemática del ordenamiento y aumenta el riesgo de interpretaciones divergentes entre empresas, inspección, juzgados y tribunales. En definitiva, el caos normativo no solo complica la gestión diaria: debilita la confianza en la propia regla jurídica.

5. Incremento de la litigiosidad y del control administrativo.

Una de las consecuencias más relevantes de la hiperproducción normativa es el incremento de la litigiosidad. Las normas aprobadas con urgencia, con redacciones ambiguas o con escasa coordinación con el resto del ordenamiento generan inevitablemente conflictos interpretativos. La empresa se ve así obligada a operar en zonas grises, en las que no siempre resulta posible anticipar con seguridad cuál será el criterio de la Administración o de los tribunales.

La deficiente técnica legislativa tiene un efecto acumulativo: cada nueva norma que no deroga expresamente la anterior, cada modificación parcial y cada disposición transitoria mal coordinada incrementan la complejidad del sistema. El resultado es una maraña regulatoria que desplaza el coste de la incertidumbre hacia quienes deben aplicarla. En términos prácticos, las empresas no solo deben cumplir la norma, sino interpretar su vigencia, su alcance, su relación con normas anteriores y su posible evolución futura.

Simultáneamente, la actuación de la Inspección de Trabajo y de otras autoridades administrativas se intensifica en un contexto de mayor densidad obligacional. Cuantas más obligaciones formales existen, mayor es también la exposición a requerimientos, actas de infracción, regularizaciones y sanciones. Ello incrementa la necesidad de documentar decisiones internas, reforzar protocolos y anticipar defensas jurídicas frente a eventuales controversias.

La crítica de fondo es clara: un sistema jurídico que obliga a las empresas a dedicar una parte creciente de sus recursos a interpretar el propio sistema deja de ser un instrumento de seguridad y se convierte en un factor de incertidumbre. La estabilidad normativa no es una aspiración abstracta, sino una condición básica para la competitividad, la inversión y la creación de empleo.

Así, por ejemplo, ante una actuación de la Inspección de Trabajo, no basta con acreditar que la empresa cumple formalmente una obligación. En un entorno normativo cambiante, resulta esencial demostrar cuándo se adoptó una política, con base en qué norma, cómo se comunicó internamente, qué revisiones se realizaron y qué medidas correctoras se aplicaron. La trazabilidad documental se convierte así en una pieza central de defensa.

6. Riesgos empresariales derivados del caos normativo.

En este escenario, cabe identificar varios riesgos estructurales para las organizaciones empresariales:

- i. Inseguridad en la toma de decisiones;
- ii. Incremento de costes de cumplimiento;
- iii. Dificultad de homogeneización de criterios internos;
- iv. Mayor exposición a contingencias laborales, fiscales y administrativas;
- v. Incremento de litigiosidad; y
- vi. Deterioro de la capacidad de planificación estratégica.

Especialmente relevante es el riesgo de adoptar decisiones técnicamente correctas en un momento determinado, pero insuficientemente documentadas o desactualizadas ante una modificación normativa posterior. Ello puede limitar la capacidad de defensa de la empresa frente a inspecciones, reclamaciones individuales o colectivas y conflictos judiciales.

Debe añadirse, además, un riesgo reputacional. En un entorno de producción normativa masiva, la frontera entre el incumplimiento real y la dificultad razonable de interpretación puede resultar difusa. Sin embargo, desde la perspectiva pública o administrativa, la empresa puede aparecer como incumplidora aun cuando el problema de fondo derive de la complejidad, contradicción o inestabilidad de la propia norma.

Por todo ello, la inseguridad jurídica provocada por el actual caos normativo no puede considerarse una cuestión menor ni un debate exclusivamente técnico. Constituye un factor de riesgo empresarial de primer orden que afecta a la gobernanza, al presupuesto, a la estrategia laboral, a las relaciones colectivas y a la posición competitiva de las compañías.

7. Recomendaciones operativas para las empresas.

Ante este contexto, resulta imprescindible adoptar un enfoque proactivo de gestión del riesgo normativo. La empresa no puede limitarse a reaccionar cuando la norma ya ha entrado en vigor o cuando se recibe un requerimiento administrativo. Es necesario anticipar, monitorizar, documentar y revisar de forma periódica las decisiones con impacto jurídico-laboral.

Desde una perspectiva práctica, se recomienda:

- i. Establecer sistemas de monitorización normativa continua;
- ii. Revisar periódicamente políticas laborales, protocolos internos y modelos contractuales;
- iii. Reforzar la trazabilidad documental de las decisiones de recursos humanos;
- iv. Coordinar de forma estrecha a dirección, recursos humanos, compliance y asesoría jurídica;
- v. Realizar auditorías laborales preventivas; y
- vi. Identificar las áreas de mayor exposición en función del sector, tamaño de plantilla, modelo organizativo y grado de externalización.

Asimismo, resulta aconsejable integrar el riesgo normativo dentro del sistema de compliance laboral de la compañía, dotándolo de una dimensión estratégica y no meramente formal.

La inflación regulatoria exige que las empresas dispongan de mapas de obligaciones actualizados, responsables internos claramente identificados y procedimientos de revisión periódica que permitan acreditar una actuación diligente.

En el ámbito laboral, esta diligencia debe proyectarse especialmente sobre materias sensibles como contratación temporal, jornada y registro horario, igualdad, prevención de riesgos laborales, teletrabajo, desconexión digital, sistemas retributivos, despido, movilidad funcional y geográfica, subcontratación y relación con colaboradores externos o autónomos.

8. Conclusión.

La inflación normativa no constituye únicamente un reto jurídico, sino un factor determinante en la competitividad empresarial. Los datos disponibles muestran una tendencia preocupante: récords de producción regulatoria, uso intensivo de reales decretos-leyes, calendarios normativos cada vez más densos y una percepción empresarial claramente negativa respecto de la estabilidad del marco jurídico.

El actual caos normativo provoca inseguridad jurídica porque impide a las empresas operar con reglas suficientemente claras, estables y previsibles. La producción constante de normas puede generar la apariencia de acción política, pero no necesariamente mejora la calidad del ordenamiento. Al contrario, cuando la norma se multiplica sin suficiente depuración técnica, sin derogaciones expresas y sin evaluación real de impacto, el sistema pierde coherencia y traslada el coste de esa desorganización a empresas, ciudadanos y operadores jurídicos.

En este escenario, la capacidad de la empresa para gestionar la incertidumbre regulatoria, anticipar cambios, documentar decisiones y revisar periódicamente sus políticas internas se configura como un elemento esencial de buen gobierno corporativo. La estabilidad normativa no es solo una exigencia de técnica jurídica: es una condición necesaria para la inversión, el empleo, la productividad y la confianza institucional.

En definitiva, más que una nueva acumulación de normas, el entorno empresarial requiere simplificación, calidad regulatoria, seguridad jurídica y una verdadera cultura de evaluación normativa. Sin reglas claras y estables, la empresa no puede planificar adecuadamente; y sin planificación, la competitividad queda inevitablemente comprometida.

Departamento Laboral y de Seguridad Social

Eduardo Ortega Figueiral - ortegaf@ortega-condomines.com

Jorge Barbat Soler - jbarbat@ortega-condomines.com

Esther Vicente García - evicente@ortega-condomines.com

Raül Sala Cuberta - rsala@ortega-condomines.com



OC ORTEGA
CONDOMINES