

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
ECONOMÍA SOSTENIBLE**

**Propuesta**

Sesión Ordinaria del Pleno de 28 de enero de 2010

## **I. ANTECEDENTES**

Con fecha de 11 de enero de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito de la Ministra de Economía y Hacienda por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible, al que acompañaba un Anteproyecto de Ley orgánica complementaria de la Ley de Economía sostenible por la que se modifica la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial.

Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que procediera a elaborar una propuesta de Dictamen con el fin de ser debatida y, en su caso, aprobada en el Pleno ordinario del Consejo del día 28 de enero.

El Texto viene acompañado de una Memoria de análisis del impacto normativo regulada según el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

- a) Oportunidad de la propuesta,
- b) Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación,
- c) Análisis sobre la adecuación del Anteproyecto al orden de distribución de competencias,
- d) Impacto económico y presupuestario, más, en este caso, desde un punto de vista cualitativo que cuantitativo, por cuanto que el Anteproyecto se enmarca en la Estrategia para la Economía Sostenible, que constituye un conjunto de reformas más amplio,
- e) Impacto por razón de género de las medidas proyectadas,
- f) Otros impactos, de entre los que destaca la incidencia que tendrá el Anteproyecto en la mejora del medio ambiente.

Tal y como se señala en dicha Memoria del análisis del impacto normativo, el Anteproyecto de Ley surge como respuesta a la necesidad de establecer un marco de salida a la actual crisis económica. Sin embargo, la futura Ley no constituye el origen de las decisiones de política económica adoptadas para revitalizar la economía, sino que es una continuación de la serie de objetivos estratégicos definidos en el Plan Nacional de Reformas (PNR) y, más en concreto, en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) que recogía las medidas que se habían ido aprobando a lo largo de 2008 y las decisiones de política económica a adoptar para hacer frente a la crisis.

Así, la Ley de Economía Sostenible forma parte de una estrategia más amplia, la mencionada Estrategia para la Economía Sostenible, que pretende, como objetivo fundamental, sentar las bases para la implementación de un modelo de desarrollo y crecimiento de la economía más sostenible. Y el protagonismo de dicha estrategia le corresponde a la futura Ley de Economía Sostenible que se articula sobre tres grandes pilares: la mejora del entorno económico mediante el establecimiento de un marco normativo estable y predecible con bajo nivel de cargas administrativas, el impulso de la competitividad, y la apuesta por la sostenibilidad medioambiental.

Ya a mediados de mayo de 2009 el presidente del Gobierno anunció en el Congreso de los Diputados el compromiso de establecer una estrategia y elaborar una Ley para contribuir a facilitar la salida de la crisis económica impulsando un cambio en el patrón de crecimiento desde una perspectiva sostenible. Dicho compromiso se concretó finalmente el pasado 2 de diciembre, con la presentación en el Congreso de los Diputados de la Estrategia de Economía Sostenible para la renovación del modelo productivo y contribuir a la recuperación de la economía y del empleo.

Los Antecedentes de la Ley de Economía Sostenible no son por lo tanto normativos, dada la singularidad de esta Ley, que obedece directamente a la voluntad de crear las condiciones necesarias que favorezcan un desarrollo económico sostenible en España, en el marco común de las respuestas coordinadas para superar la crisis que se están llevando a cabo en el ámbito de las reuniones de los países del Grupo de los Veinte (G-20) y más en concreto en el seno de la Unión Europea.

## **II. CONTENIDO**

El Anteproyecto consta de 137 artículos estructurados en un Título Preliminar y cuatro Títulos: Título I, sobre mejora del entorno económico, Título II, sobre competitividad, Título III, sobre sostenibilidad medioambiental, y Título IV, sobre Instrumentos para la aplicación y la evaluación; asimismo, contiene ocho disposiciones adicionales<sup>1</sup>, ocho disposiciones transitorias, cuarenta y una disposiciones finales<sup>2</sup> y una disposición derogatoria.

### **TÍTULO PRELIMINAR**

El título preliminar hace referencia a disposiciones de carácter general que afectan a todo el anteproyecto de Ley. Se define así el objeto de la Ley, el concepto de economía sostenible como patrón de crecimiento que concilia el desarrollo económico, social y ambiental y los principios que deben orientar la acción de los poderes públicos para impulsar la sostenibilidad. Estos objetivos son: la mejora de la competitividad, la estabilidad de las finanzas públicas, el fomento de la capacidad innovadora de las empresas, el ahorro y la eficiencia energética, la promoción de energías limpias, la reducción de emisiones y eficaz tratamiento de residuos, la racionalización de la construcción residencial, la extensión y mejora de la calidad de la educación e impulso de la formación continua y el fortalecimiento y garantía del estado social.

### **TÍTULO I. Mejora del Entorno Económico**

El título primero recoge un conjunto de disposiciones que afectan al entorno en el que se desarrolla la actividad económica, teniendo un alcance transversal en toda la Ley. Las medidas contenidas en este título se agrupan en seis capítulos.

#### **Capítulo I. Mejora de la calidad de la regulación**

Define los principios que deben aplicar las Administraciones públicas en sus iniciativas normativas, los instrumentos mediante los que se concretan estos principios y los mecanismos de transparencia y seguimiento para promover una aplicación eficaz de los mismos. Se establece de forma explícita la obligación de revisión de la legislación vigente para que se adecue a estos principios.

---

<sup>1</sup> Aunque aparecen como numeradas hasta la novena, no figura el texto de la segunda.

<sup>2</sup> Aunque aparecen como numeradas hasta la cuadragésimo segunda, no figura el texto de la decimoséptima.

## **Capítulo II. Organismos Reguladores**

El objetivo de este Capítulo, en los artículos 8 a 24, es el de introducir una reforma de carácter horizontal en algunos de los principales reguladores económicos: Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal y Comisión Nacional de Competencia. Los objetivos de dicha reforma son: potenciar la independencia de estos organismos, respecto al ámbito político pero también en relación al sector, reforzar la capacitación de sus órganos de gobierno y su personal, aumentar la transparencia en su funcionamiento y la rendición de cuentas y potenciar la cooperación entre los organismos reguladores.

El capítulo se estructura en seis apartados, que contienen las disposiciones generales aplicables a los Organismos Reguladores, relativas a su naturaleza jurídica y régimen de funcionamiento, el objeto de su actuación, la estructura organizativa de representación e interna de los Organismos, la delimitación de funciones, los mecanismos de información y evaluación de la actividad, la obligación de rendición de cuentas ante los poderes públicos y el mandato para una cooperación regular y periódica con otros organismos reguladores. El propósito es reforzar la independencia de estos Organismos en el ejercicio de sus funciones, al señalar que no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ninguna entidad pública o privada (apartado dos del artículo 9). De forma novedosa y en aras de incrementar la transparencia, se incorpora la obligación para todos los consejeros y personal de los Organismos de informar al Consejo en el caso de tener derecho a indemnizaciones o ventajas patrimoniales de alguna naturaleza (artículo 19). El Anteproyecto prevé que las modificaciones recogidas en la Ley deben ser incorporadas en la legislación reguladora específica de cada Organismo, tal y como se recoge en la disposición final 5ª del Anteproyecto.

## **Capítulo III. Mercados Financieros**

El Capítulo contiene reformas importantes en la regulación vigente de los mercados financieros y de seguros y fondos de pensiones, al incluir principios de transparencia, buen gobierno corporativo y de gestión del riesgo en el caso de las entidades financieras y sociedades cotizadas, pero también medidas para mejorar la tutela de los derechos de los asegurados y fomentar la actividad económica en el sector asegurador.

Para ello, se estructura en tres apartados. La Sección 1ª introduce medidas que operan en el ámbito de la transparencia y políticas de buen gobierno corporativo de sociedades cotizadas y entidades financieras, incidiendo en las políticas retributivas (artículo 25) y la mejora de la supervisión (artículo 26). Se incorporan, así, los principios emanados de los acuerdos y organismos internacionales sobre la gestión del riesgo en relación con las remuneraciones de los ejecutivos de sociedades cotizadas y entidades financieras. En aras de una mayor transparencia, las sociedades cotizadas deben difundir informes

específicos sobre su política de remuneraciones presente y futura, y las entidades financieras quedan obligadas a tener una política de remuneración coherente con la promoción de una gestión del riesgo sólida y efectiva.

Para ello, las disposiciones finales 7ª y 11ª del Anteproyecto incorporan las modificaciones oportunas, respectivamente, en la Ley del Mercado de Valores y en la Ley de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero. Por su parte, la mejora de la supervisión requiere la modificación de diversas Leyes: Ley del Mercado de Valores (disposición final 7ª), Ley de Instituciones de Inversión Colectiva (disposición final 9ª), Ley de Entidades de Capital riesgo (disposición final 10ª), Ley de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero (disposición final 11ª) y Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito (disposición final 12ª).

Con el objetivo de aumentar el ejercicio responsable de las entidades de crédito en su función crediticia, el artículo 27, en su apartado primero, introduce la obligación de practicar una concesión responsable del crédito. Asimismo, se deberá informar y explicar a los consumidores sobre las características de los productos bancarios disponibles en relación a su posición financiera e intereses. En esta misma línea, el apartado segundo del artículo, recoge la necesidad de aprobar normas específicas para garantizar la protección de los usuarios de los servicios financieros, especialmente la transparencia en las condiciones financieras de préstamos y créditos hipotecarios y al consumo. El Anteproyecto prevé, para ello, la necesidad de reforzar las competencias de los servicios de reclamaciones de los organismos supervisores en materia de protección y asesoramiento (disposición final 13ª), así como la necesidad de introducir las modificaciones oportunas en la Ley del Mercado de Valores que permita garantizar la protección al inversor en la colocación de emisiones sin publicación de folleto (disposición final 7ª).

En la Sección 2ª, el artículo 29, recoge que las administraciones deben velar por la aplicación de una regulación más transparente y eficaz de los mercados de seguros y fondos de pensiones, con el fin de garantizar los objetivos de una mayor transparencia y eficiencia en la gestión de las entidades, la simplificación de los trámites y procedimientos de autorización y registro de los fondos de pensiones, la racionalización en la asignación de recursos propios exigibles a las gestoras de fondos de pensiones, la protección de los ahorradores y tomadores de seguros, y un mayor desarrollo y transparencia en la mediación de seguros y reaseguros (artículo 29). Para alcanzar estos objetivos el Anteproyecto incorpora en su disposición final 15ª las modificaciones oportunas del Texto Refundido de la Ley de regulación de los Planes y Fondos de

Pensiones, mientras que en la disposición final 16ª incorpora las modificaciones necesarias al Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

Finalmente, en la Sección 3ª (artículo 30) se refuerza la protección de los clientes de servicios financieros, a través de los servicios de reclamaciones de los supervisores financieros. El procedimiento para la presentación de estas reclamaciones establece, como recoge la disposición final 13ª, modificaciones en el artículo 30 de la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que regula los servicios de reclamaciones y el procedimiento para la presentación de éstas. Entre estas modificaciones destaca la supresión de la figura de los tres comisionados para la defensa del cliente de servicios bancarios, del inversor y del asegurado y del partícipe en Planes de Pensiones, frente al respaldo legal de la protección que deben ostentar directamente los supervisores.

#### **Capítulo IV. Sostenibilidad financiera en las Administraciones Públicas**

Se recoge la obligación general de las Administraciones Públicas de contribuir a la sostenibilidad presupuestaria mediante la aplicación de una política de racionalización y contención del gasto (artículo 31) y se prevén medidas que buscan impulsar la cooperación, con tales objetivos, dentro de los órganos que ostentan dichas competencias de cooperación: el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 32); se establecen mandatos al Gobierno para aprobar diversos planes y programas:

- Plan de austeridad y calidad del gasto de la Administración General del Estado (artículo 33);
- Programa para la racionalización de la propia AGE (artículo 34), en conexión con el anterior;
- Plan de racionalización del sector público empresarial estatal (artículo 34).

Se autoriza al Gobierno a crear una Agencia Patrimonial del Estado para desarrollar y ejecutar la política inmobiliaria estatal (artículo 35); se establecen obligaciones para las empresas públicas de adoptar principios y criterios de gestión basados, entre otros, en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la sostenibilidad medioambiental y el fomento de la responsabilidad social empresarial de sus proveedores (artículo 36).

#### **Capítulo V. Contratación pública y colaboración público privada**

El artículo 38 recoge el mandato general a las entidades del sector público de velar por una contratación pública eficiente, así como de promover la participación de las pequeñas y medianas empresas. Para concretar estos objetivos, el Anteproyecto prevé un importante número de modificaciones en la Ley 30/2007, de Contratos del sector

público, modificaciones que se recogen en la disposición final 19ª, a lo largo de 34 apartados. Entre otras, se introducen modificaciones en la regulación de la colaboración entre el sector público y el sector privado con el propósito de potenciarla. Entre las novedades previstas, se permite la celebración de contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado por las entidades públicas empresariales (disposición final 19ª, dos). A su vez, el artículo 38 del Anteproyecto, en su apartado 2, regula el régimen de financiación de los adjudicatarios de contratos de colaboración entre el sector público y el privado, y en su apartado 3 establece reglas de financiación de la colaboración, ésta de tipo institucional, entre ambos sectores a través de sociedades de economía mixta. En este ámbito se prevén, asimismo, determinadas modificaciones en la Ley 47/2003, General Presupuestaria, en materia de avales públicos para operaciones de colaboración público-privada, modificaciones que se recogen en la disposición final 20ª del Anteproyecto.

Asimismo, se recogen los contratos de investigación y desarrollo en actividades innovadoras (“contratación pre-comercial”) que quedan excluidos de la Ley 30/2007 cuando reúnan ciertas condiciones, pero en los que deberán no obstante asegurarse los principios de la contratación pública (disposición final 19ª, uno); al mismo tiempo, el Anteproyecto en su artículo 39 prevé el mecanismo de financiación de este tipo de contratos, mediante la fijación de las correspondientes partidas presupuestarias públicas, y la participación de las pymes innovadoras.

Además, entre otras novedades mencionadas por la memoria que acompaña al Anteproyecto, se recoge la exigencia de justificación suficiente por el órgano de contratación para la exigencia de garantía provisional a los licitadores (disposición final 19ª, cinco); se limitan las posibilidades de modificar los contratos públicos ya celebrados por parte de los órganos de contratación, mediante la introducción de un nuevo Título sobre modificación de los contratos en la Ley 30/2007 (disposición adicional 19ª, seis); o se aumenta la parte de subcontratación con terceros que los órganos de contratación pueden imponer al contratista, que pasa del 30 al 50 por 100 del importe del presupuesto del contrato (disposición adicional 19ª, 16).

## **Capítulo VI. Responsabilidad social de las empresas**

El artículo 40 establece un mandato al Gobierno para poner a disposición de las empresas determinados instrumentos dirigidos a fomentar el desarrollo de prácticas de responsabilidad social.

## **Título II: Competitividad**

### **Capítulo I. Simplificación administrativa**

El contenido del capítulo se orienta a suprimir determinados trámites administrativos y a reducir los plazos y los costes que afectan a la constitución y otros actos relativos a las empresas mercantiles, además de ampliar el ámbito del silencio administrativo positivo y de limitar la exigencia de obtención de licencia por parte de las Administraciones locales para la realización de actividades. Así, el artículo 41 regula la constitución de sociedades de responsabilidad limitada de forma telemática y establece unos plazos reducidos para la tramitación de dicha constitución, además de limitar los costes de los aranceles notariales y registrales, todo ello según el tipo de sociedad limitada de que se trate. En conexión con ello, el artículo 42 establece la no sujeción al Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados del acto de constitución de aquellas sociedades limitadas que reúnan las características para constituirse en cinco días (plazo general) o en un día (aquéllas de capital social inferior a 3.100 €y estatutos tipo) según la regulación del Anteproyecto. El artículo 43 establece que la publicidad de los actos mercantiles societarios pueda llevarse a cabo por medios alternativos a la publicación en periódicos, así como la remisión de oficio por el registrador mercantil al BORME de forma telemática y sin coste. En relación con ello, las disposiciones finales 22ª y 23ª del Anteproyecto incorporan las oportunas modificaciones, respectivamente, en la Ley de Sociedades anónimas y en la de Sociedades de responsabilidad limitada.

Por otra parte, el artículo 44 contiene sendos mandatos al Gobierno central y a los Consejos de gobierno de las Comunidades Autónomas para que presenten proyectos de ley en sus respectivos ámbitos para extender el carácter positivo del silencio administrativo en todos aquellos supuestos en que no concurran razones imperiosas de interés general que aconsejen lo contrario, en línea con lo que establece la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

## **Capítulo II. Simplificación en el régimen de tributación**

Este capítulo, en tres artículos, del 47 al 49, pretende simplificar el régimen de tributación. Así, en el primero de ellos, se aplica la reducción prevista en los rendimientos netos de actividades económicas también al trabajador autónomo económicamente dependiente conforme a lo dispuesto en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. En el artículo 48 se modifica el artículo 70, relativo a la aplicación del régimen de consolidación fiscal, del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, en el sentido de simplificar las comunicaciones de la sociedad dominante cuando se produzcan variaciones en la composición del grupo fiscal. El artículo 49 introduce modificaciones en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria para adaptarla a la normativa tributaria de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso

electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Así, se podrá notificar al interesado o su representante mediante anuncios publicados en la sede electrónica del organismo correspondiente.

### **Capítulo III. De la reducción de la morosidad en las operaciones comerciales**

El objetivo de este capítulo, en los artículos 50 al 54, es el de reducir la morosidad en las operaciones comerciales. Para ello introduce algunas modificaciones en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en el sentido de mejorar la protección de los acreedores, reducir el plazo para la Administración a la hora de abonar el precio a los contratistas, agilizar las reclamaciones a la Administración contratante y disponer de un registro de todas las facturas emitidas por los contratistas a efectos de justificar las prestaciones realizadas por ellos.

### **Capítulo IV. De la actividad catastral**

El artículo 55 establece principios rectores de la actividad catastral, como la eficiencia, la transparencia, la seguridad jurídica, la calidad, el impulso a la administración electrónica y el impulso a la productividad que se concretan en la reforma del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario según lo dispuesto en la disposición final vigésimo primera (la Memoria del análisis del impacto normativo señala por error que es en la disposición final vigésima)

### **Capítulo V. Sociedad de la información**

Se dirige tanto a operadores en los ámbitos de las telecomunicaciones como a usuarios de los servicios de la sociedad de la información. Su objetivo es promover un uso más eficiente del espectro radiológico disponible, para lo cual se amplían las posibilidades de uso del mismo, y al tiempo se reduce la tasa general de los operadores, favoreciendo la penetración de nuevos servicios de telecomunicaciones a precios competitivos.

Para la prestación de servicios avanzados en banda ancha se introducen determinadas medidas, entre otras, se permite la utilización del espacio radioeléctrico reservado desde 1987 al servicio de comunicaciones móviles digitales (GSM) –banda de frecuencias de 900 MHz- por otras tecnologías (*refarming*), previéndose que parte del espectro revierta al Estado para que su reasignación posibilite la entrada de nuevos operadores en el mercado. Además, se amplían las bandas de frecuencia susceptibles de negociarse en el mercado secundario (mediante transferencia de títulos habilitantes o cesión de derechos de uso del dominio público radioeléctrico). Por otro lado, tras el cese de la televisión analógica, la banda de frecuencias 790-862 MHz, de gran cobertura tanto rural como

urbana, queda libre, lo que permitirá su utilización para la prestación de servicios avanzados de comunicación electrónica antes del 2 de enero de 2015.

Por lo que hace a las infraestructuras de los edificios, el Anteproyecto establece que deben disponer de los elementos técnicos necesarios para permitir la conexión de las viviendas a redes de telecomunicaciones de acceso ultrarrápido; a partir de 2012 las nuevas viviendas deberán incorporar la infraestructura que permita una prestación de servicios avanzada en materia de seguridad, comunicaciones, eficiencia energética y accesibilidad.

En virtud de este Anteproyecto, y antes del 1 de enero de 2011, el servicio telefónico universal incluirá banda ancha a una velocidad mínima de 1 Mbit por segundo, cuya conexión podrá establecerse a través de cualquier tecnología (alámbrica, inalámbrica, fija o móvil), garantizándose su asequibilidad.

## **Capítulo VI. Ciencia e innovación**

El Capítulo VI recoge aquellas actuaciones que, en el ámbito de la ciencia y la innovación, se considera necesario reforzar e impulsar por su incidencia en la competitividad de la economía española.

En primer lugar se presta especial atención, en la Sección 1ª, a la transferencia de resultados de la actividad investigadora entre el sector público (Universidades, Organismos Públicos de Investigación y demás agentes del ámbito de la investigación dependientes de la Administración General del Estado) y el sector privado, con el objeto de que el esfuerzo presupuestario que se viene realizando en este ámbito redunde en una mayor competitividad de las empresas españolas y, en consecuencia, de la economía en su conjunto.

En la Sección 2ª, referida a la promoción de los derechos de propiedad industrial, se recogen algunas modificaciones en la normativa de patentes, marcas y diseños industriales con el propósito de favorecer la actividad innovadora. Dichas modificaciones quedan recogidas en la disposición final 24ª, de modificación de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes; en la disposición Final 25ª, de modificación de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas; y en la disposición final 26ª, de modificación de la Ley 20/2003, de 7 de julio, de Protección Jurídica del Diseño Industrial.

Finalmente, la Sección 3ª, sobre Universidad, investigación y transferencia, contiene diferentes actuaciones dirigidas a promover la competitividad e internacionalización de las universidades, incentivar la productividad científica y la transferencia de conocimiento, suscitando sinergias con entidades o empresas dedicadas a actividades innovadoras. En el ámbito de la competitividad universitaria se plantean una serie de

iniciativas que se articularán a través del programa Campus de Excelencia Internacional (disposición adicional 8ª). Se recoge, además, una mejora de las deducciones en el Impuesto de Sociedades por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica y para el fomento de las tecnologías de la información.

### **Capítulo VII. Internacionalización**

El Capítulo VII establece la internacionalización de las empresas como objetivo prioritario de la política comercial española, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas, y a los mercados que se califiquen de elevado potencial, para los que se definirán los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado.

Por otra parte, se incorporan nuevas líneas directrices a la política de internacionalización, entendiéndose que un proyecto será de interés para la internacionalización cuando tenga un impacto positivo en las empresas; que el apoyo público a la internacionalización deberá ser complementario, y nunca sustitutivo, de la actividad del mercado privado; que la gestión y coordinación de la política de internacionalización de la economía se realizará de acuerdo con los principios de transparencia, eficiencia y optimización en la utilización de los recursos públicos y, finalmente, se considerarán operaciones de especial interés para la política económica y comercial aquellas que contribuyan de forma especial a la lucha contra el cambio climático.

Se prevé también la creación de un mecanismo de evaluación y control de las políticas de apoyo financiero a la internacionalización, que será regulado por orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Finalmente, el Anteproyecto amplía los instrumentos de apoyo a la internacionalización, flexibilizando la concesión de garantías por la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación, para lo cual se modifica la Ley 10/1970, de 4 de julio, por la que se modifica el régimen del Seguro de Crédito a la Exportación, y establece la obligación de impulsar los convenios internacionales para evitar la doble imposición, con el objetivo de favorecer la internacionalización de las empresas y reforzar la lucha contra el fraude.

### **Capítulo VIII. Formación profesional**

En este capítulo se adoptan diferentes medidas con la finalidad, entre otras, de lograr una mejor adecuación entre la oferta de formación profesional y las necesidades del sector productivo, estructuradas en las cuatro secciones en las se divide el capítulo: la primera referida al sistema de formación profesional, la segunda a la oferta integrada de formación profesional, la tercera a la integración de la FP en el sistema educativo y la cuarta a la cooperación entre los agentes económicos y sociales.

Las principales medidas que se adoptan en torno al sistema de formación profesional (Sección 1ª) son, además del establecimiento de los objetivos que se persiguen en el ámbito de las enseñanzas de FP (artículo 80), la actualización de módulos incluidos en títulos y certificados (artículo 81), y la configuración de programas formativos más flexibles (artículo 82). También se determina la potestad del Gobierno para crear cursos de especialización que complementen las competencias de quienes ya dispongan de un título de formación profesional.

Las medidas que se adoptan en torno a una oferta integrada de formación profesional (Sección 2ª) son muy diversas. Entre ellas, se autoriza a impartir FP para el empleo en los centros del Sistema Educativo.

Por otro lado el artículo 84, establece la obligación de promover una oferta integrada de las enseñanzas universitarias y de formación profesional, así como la generación de entornos integrados de formación profesional ubicados en los campus, que mejoren la relación entre tejido productivo, Universidad, formación profesional de grado superior y organismos agregados.

Además, se flexibiliza la oferta de las enseñanzas de FP (artículo 85), que podrán ofrecerse de forma completa o parcial, en régimen presencial y/o a distancia, e incluso concentrarse en determinados periodos anualmente. Para ello, se promoverá la creación de una plataforma a distancia para todo el Estado, a través de la cual cursar módulos profesionales correspondientes a la formación profesional de grado medio y superior, y se reforzará la oferta de formación profesional a distancia para permitir la formación complementaria que requieran las personas que superen un proceso de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral

Finalmente, con relación al reconocimiento de las competencias profesionales (artículo 86), se establece como prioridades la evaluación y acreditación de las competencias relacionadas con los sectores emergentes de la economía y de los colectivos desempleados sin titulación alguna.

En la sección 3ª, se establecen diferentes medidas para proporcionar una mayor flexibilidad en las trayectorias formativas dentro del sistema educativo, al modificar el acceso (artículo 88) a los diferentes niveles de la FP reglada (PCPI, ciclos formativos de grado medio y superior), y establecer un régimen de convalidaciones entre los módulos profesionales de los ciclos formativos y materias de bachillerato y las enseñanzas artísticas y deportivas (artículo 89), y entre la formación profesional de grado superior y la enseñanza universitaria (artículo 90), estableciéndose la posibilidad de establecer un régimen de convalidaciones de materias cursadas y prácticas externas en empresas y de convalidar créditos teniendo en cuenta la adecuación entre las competencias y conocimientos asociados. Además, para que la integración de la oferta

de FP en el sistema educativo, y las diferentes opciones formativas sean efectivas, se establece la obligación de promover el desarrollo de una red de servicios de información y orientación profesional (artículo 91), que integre los dispositivos dependientes de las Administraciones educativas y laborales, de la Administración local, de los agentes sociales, y de cualquier otro organismo o entidad que preste servicios de orientación a los ciudadanos, siempre y cuando se adecuen a una serie de directrices determinadas en el propio artículo.

Finalmente, con relación a la cooperación con los agentes económicos y sociales (sección 4ª), el artículo 92, establece la colaboración de las entidades locales y de los agentes sociales y económicos, junto a las administraciones educativas y laborales, en las tareas de planificación de la oferta formativa, en la que se deberá tener en cuenta la realidad socioeconómica del territorio y las perspectivas de desarrollo económico y social. Para ello, se regula (artículo 93) la constitución de órganos colegiados de participación, de la que formarán parte, de forma paritaria, las entidades antes mencionadas, y se determinan las funciones mínimas exigibles al mismo. Además, se establece que la financiación de las instalaciones y equipamientos docentes podrá llevarse a cabo por las administraciones educativas, administraciones laborales, Ayuntamientos y empresas privadas (artículo 95). Por otro lado, se establece la obligación para las autoridades educativas de promover la colaboración con las empresas y entidades empresariales (artículo 94), en diferentes ámbitos, como pueden ser la realización de módulos de Formación en Centros de trabajo, la impartición de módulos educativos en instalaciones de empresas o el desarrollo conjunto de proyectos de innovación.

La única reforma normativa incluida para la aplicación de lo dispuesto en el articulado de este capítulo, figura en la disposición final 27ª, de Modificación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones Profesionales y de la Formación Profesional (apartado 2 del artículo 7), por la que se determina que los titulares de los Ministerios de Educación y de Trabajo e Inmigración, conjuntamente, aprueben las cualificaciones profesionales que procedan incluirse en Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

### **TÍTULO III. Sostenibilidad Medioambiental**

Este Título recoge las disposiciones vinculadas a la vertiente ambiental de la sostenibilidad, abordando la cuestión en lo relativo al modelo energético, la reducción de las emisiones relacionadas con el cambio climático, el modelo de transporte y la actividad de construcción residencial, medidas orientadas a promover la sostenibilidad energética y la accesibilidad, así como a mejorar el entorno urbano.

## **Capítulo I. Modelo energético sostenible**

Se regulan los instrumentos orientados a potenciar la sostenibilidad del modelo energético, suprimiendo obstáculos al desarrollo de actividades energéticas sostenibles e impulsando una acción coherente desde las Administraciones competentes mediante la habilitación de un órgano de cooperación. Esta cuestión se aborda desde tres perspectivas, medioambiental, económica, y social, por lo que también atiende tanto a la garantía de suministro como a unos costes que eviten situaciones de exclusión social y promuevan la eficiencia y competitividad del sistema económico.

Tras enumerar los objetivos y procedimientos que se orientan a garantizar el suministro energético, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente, se establece el objetivo nacional de alcanzar un 20 por 100 de energías renovables en el consumo final bruto de energía en coherencia con lo establecido por la UE, que incluya al menos un 10 por 100 de renovables en el sector transporte; así mismo, se establece una reducción de la demanda de energía primaria del 20 por 100, ambos a alcanzar en 2020.

En este Capítulo se aprueba un modelo de generación energética a alcanzar en 2020, orientado a maximizar la participación de las energías renovables en el mix energético, reducir las formas de energía con mayor potencial de emisión de CO<sub>2</sub>, mantener el calendario de las centrales nucleares existentes y alcanzar una diversificación que refleje la competitividad de las distintas tecnologías, lo que se recogerá en un documento de planificación del sistema eléctrico.

Se establece también el fomento de la I+D+i en el ámbito de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética, favoreciéndose el desarrollo de redes inteligentes y microrredes integradas que faciliten la gestión del sistema, reduzcan las pérdidas en el transporte y distribución de la energía y mejoren la garantía, rendimiento y estabilidad del sistema eléctrico.

Se define el concepto de Empresa de servicios energéticos, previéndose el desarrollo de un plan de impulso para su creación, eliminando las barreras que impidan su desarrollo y creando líneas de financiación que hagan posible su actividad.

En lo que hace a los consumidores, se garantiza la transparencia e información respecto del modelo de suministro energético y su composición, de los costes, el consumo energético y el impacto medioambiental de los productos y equipos implicados.

Por su parte, las Administraciones públicas incorporarán los principios de ahorro y eficiencia energética, así como el correspondiente a la utilización de fuentes de energía renovables entre los generales de su actuación, fijando un objetivo de ahorro y eficiencia del 20 por 100 para 2016. Como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se crea la Conferencia Sectorial de la Energía, señalando la

necesidad de que las Administraciones públicas establezcan sus propios marcos de coordinación y cooperación.

La Disposición Final vigésimoctava establece la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de Ley de Energías Renovables con las medidas que permitan el cumplimiento de los objetivos previstos, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley de Economía Sostenible.

## **Capítulo II. Reducción de emisiones**

Estas disposiciones se orientan a impulsar las actuaciones domésticas en materia de reducción de gases con efecto invernadero, en cumplimiento de los compromisos adoptados por España en el marco de la distribución acordada por la UE.

Para potenciar la capacidad de absorción de CO<sub>2</sub> por parte de los sumideros españoles, se establece el diseño y desarrollo de un sistema de información que determine el carbono absorbido por las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura, promoviendo la creación de sumideros vinculados al uso forestal. Además, se posibilita la compensación de emisiones por parte de empresas y personas físicas mediante inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales, programas agrarios de reducción de CO<sub>2</sub> y otros, con los criterios que determine el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

A fin de estimular una actividad económica baja en carbono, el Anteproyecto crea un Fondo Público para la adquisición de reducciones certificadas de emisiones, derivadas de proyectos realizados en el marco de los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto. Además, se reforma la Ley del Impuesto sobre Sociedades manteniendo la deducción por inversiones medioambientales (cuya supresión estaba prevista para 2011), e incrementando la deducción desde el actual 4 por 100 hasta el 8 por 100.

## **Capítulo III. Transporte y movilidad sostenible**

Este Capítulo incorpora una serie de disposiciones estructuradas en tres ejes.

En primer lugar, el correspondiente a la regulación económica del transporte establece unos principios de regulación garantes de los derechos de operadores y usuarios, la promoción de la competencia, la gestión eficiente y el fomento de medios con el menor impacto ambiental y coste energético. Se definen los Servicios de transporte de interés público, que gozarán de ayudas compensatorias para cubrir los costes del servicio y obtener un razonable beneficio. Por lo que respecta a los mercados de transporte y para la promoción de la competencia, se establece la autonomía de gestión para las entidades y órganos encargados de la operación y regulación de los mismos.

Esta regulación se complementa con la disposición final 6ª, que prevé la creación de un órgano regulador del sector transporte, la disposición final 31ª, de modificación de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que reduce el plazo de duración de las concesiones de transporte terrestre de viajeros e incorpora cambios en los regímenes de transmisión o modificación de las mismas, y, en lo que respecta al sector ferroviario, con la disposición final 32ª, de reforma de la Ley del Sector Ferroviario, que potencia las funciones e independencia del Comité de Regulación Ferroviaria.

En segundo lugar, se desarrollan los criterios para la planificación eficiente de infraestructuras de transporte, impulsando las inversiones vinculadas a la intermodalidad; en este sentido, se propone el desarrollo de un sistema integrado de información sobre la capacidad, uso y oferta de la red estatal de infraestructuras, de acceso electrónico, universal y gratuito.

En tercer lugar se aborda la movilidad sostenible, definiéndose los principios y objetivos de ésta. Se establecen, en el marco de la Estrategia de Movilidad Sostenible, los instrumentos necesarios para su puesta en marcha, como los Planes de Movilidad Sostenible, destinándose subvenciones a su eficaz funcionamiento, que serán efectivas a partir del 1 de enero de 2012. Además, se fomentará la elaboración de Planes de Transporte en Empresas al objeto de promover modos menos contaminantes en los desplazamientos de trabajadores.

El Anteproyecto incentiva la modernización tecnológica y el uso eficiente de los medios de transporte, promovándose el transporte limpio y eficiente por carretera entre los poderes adjudicadores y operadores de servicio público.

#### **Capítulo IV. Rehabilitación y vivienda**

En este capítulo se adoptan las disposiciones necesarias para potenciar el desarrollo de un medio urbano sostenible, estableciendo las modificaciones o innovaciones normativas necesarias para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, potenciando de manera especial las actividades de renovación y rehabilitación urbana. Así, el artículo 128 establece los fines comunes a las políticas públicas para desarrollarlo, entre los que cabe destacar el desarrollo de políticas que posibiliten el uso residencial en viviendas en un contexto urbano, seguro y sostenible; que mejoren la calidad ambiental y la funcionalidad de las dotaciones y espacios públicos; que fomenten unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente; que favorezcan la localización de actividades de contenido económico generadoras de empleo estable sostenible medioambientalmente; que garanticen el acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y su movilidad, potenciando los medios de transporte de uso público; y que fomenten la integración en el tejido urbano de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, evitando con ello

desplazamientos innecesarios. El fomento de las actividades de renovación y rehabilitación urbana para potenciar la sostenibilidad del medio urbano cobra una especial relevancia, por ello en los artículos 129, 130 y 131 se establecen las condiciones de las acciones de rehabilitación y renovación que serán objeto de fomento por parte de la AGE y las administraciones competentes, se define la formación y actualización de un sistema informativo para el desarrollo de estas políticas, y finalmente el artículo 131 define las actuaciones de renovación y rehabilitación, y algunas condiciones y términos de ejecución, especialmente en la aplicación de las medidas, fondos, ayudas y beneficios que se prevean. Finalmente, el artículo 132, establece que las obras e instalaciones necesarias para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano pueden ser ordenadas por las Administraciones competentes hasta el importe máximo del deber legal, se exige su pago por la comunidad de propietarios, con excepción de los propietarios más vulnerables económicamente y como novedad se establece la obligación de avalar con el bien inmueble en orden a cumplir el deber de costear las obras.

Adicionalmente se establecen modificaciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido orientadas, por un lado, a corregir el desequilibrio entre la fiscalidad de la adquisición de vivienda y la del alquiler, redefiniendo la deducción por inversión en vivienda, y mejorando la deducción por alquiler y el tratamiento fiscal del arrendador, y por otro lado, se mejora el tratamiento fiscal de la rehabilitación, y a efectos del IVA se incorpora al concepto de renovación de viviendas la adecuación funcional y la rehabilitación energética.

Las reformas normativas necesarias para la aplicación de lo dispuesto en el articulado de este capítulo son:

- Disposición final 2ª. Modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, por el que se extiende el período transitorio previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley del Suelo a efectos de la valoración de terrenos ya incorporados en planeamientos urbanísticos a la entrada en vigor de dicha Ley, estableciéndose que el suelo urbanizable que no haya sido desarrollado en los plazos previstos en los planes correspondientes, pasará a ser valorado conforme a lo dispuesto en la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo.
- Disposición final 33ª. Modificación de la Ley Hipotecaria, Texto Refundido aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1946, por la que se establece la obligación de anotar en el registro de la propiedad la cuantía de la ayuda pública, aunque dicha anotación se cancelará automáticamente a los 4 años, y por otro lado, se permite la

libertad de pacto en la cantidad que se va a inscribir en el registro, en relación tanto a la cantidad principal como a otras cantidades de carácter accesorio.

- Disposición final 36<sup>a</sup>. Aplicación de la Ley 2/1994 de 30 de marzo, sobre subrogación y novación de préstamos hipotecarios a los créditos y préstamos destinados a la rehabilitación y renovación y garantizados con anotación preventiva. Se amplía el ámbito de esta Ley, incluyendo los préstamos y créditos destinados a la rehabilitación y reparación.
- Disposición final 37<sup>a</sup>. Modificación del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Esta modificación supone que las ayudas que se establezcan para rehabilitación y renovación están exentas del pago del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Disposición final 38<sup>a</sup>. Rehabilitación de vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se establece que en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno modificará el Reglamento del IRPF aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, para precisar dentro de la definición de rehabilitación de viviendas el alcance del término obras análogas.

#### **Título IV. Instrumentos para la aplicación y evaluación de la Ley de Economía sostenible**

En los artículos 135 a 137 se prevén los instrumentos de financiación y de coordinación para la aplicación y seguimiento de la Ley. Destaca la previsión de un Fondo para la Economía Sostenible, como instrumento financiero del Estado con el que se pretende apoyar las actividades de los particulares a fin alcanzar los objetivos de la Ley. Mencionar, asimismo, las obligaciones de información mutua periódica entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el seno de los correspondientes órganos de cooperación sectoriales, sobre la aplicación de la Ley, especialmente en aras de facilitar la armonización de los requisitos y procedimientos que inciden en la actividad económica en España.

#### **Disposiciones adicionales**

La disposición adicional primera establece la responsabilidad de las Administraciones Públicas por incumplimiento de normas de Derecho comunitario. No aparece la

disposición adicional segunda<sup>3</sup>, continuando directamente con la disposición adicional tercera, que determina cómo se realizará el desarrollo normativo en materia de catastro.

La disposición adicional cuarta hace referencia al acceso a la información del Registro Nacional de Títulos Universitarios y del Registro Nacional de Títulos académicos y profesionales no universitarios. La disposición adicional quinta determina el plazo para la propuesta de clasificación de los mercados de transporte a la que se refiere el artículo 115 y la disposición adicional sexta el plazo para la actualización del PEIT con relación a lo dispuesto en el artículo 118.

La disposición adicional séptima hace referencia al concepto de rehabilitación de vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En la disposición adicional octava se mencionan las medidas adecuadas para promover el desarrollo de centros de formación profesional y de campus de excelencia internacional y en la disposición adicional novena se establece la metodología para el cálculo de los costes de utilización durante la vida útil de los vehículos contemplados en el artículo 126 del Anteproyecto, añadiendo los datos para el cálculo de los costes de utilización de los vehículos de transporte por carretera durante su vida útil en el anexo a esta disposición.

### **Disposiciones transitorias**

La disposición transitoria primera alude a la obligación de información de los mediadores de seguros. La disposición transitoria segunda determina la adaptación de las agencias de suscripción a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

La disposición transitoria tercera establece una norma provisional sobre el seguro de responsabilidad civil profesional para ejercer como agencia de suscripción en tanto que el Ministerio de Economía y Hacienda no fije normas sobre esta responsabilidad. En la disposición transitoria cuarta se determina la adaptación de los comercializadores de planes de pensiones individuales y de los contratos de comercialización.

La disposición transitoria quinta determina el régimen transitorio de los recursos propios de las entidades gestoras de fondos de pensiones, y la disposición transitoria sexta se refiere al procedimiento de presentación de reclamaciones ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Ambas disposiciones se relacionan con la disposición final décimo quinta del Anteproyecto, así como la disposición transitoria séptima, que

---

<sup>3</sup> En adelante, se ha optado por mantener la referencia a la numeración de las disposiciones tal como aparece en el texto del Anteproyecto.

hace referencia a la adaptación de los comercializadores de planes de pensiones individuales y de los contratos de comercialización.

Finalmente la disposición transitoria octava se refiere a las comunicaciones catastrales telemáticas para lo cual es necesario remitirse a la disposición final vigésimo primera de este Anteproyecto.

### **Disposiciones Finales**

La extensa relación de Disposiciones finales introduce modificaciones en gran cantidad de normas. Así, la disposición final 1ª modifica la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información, el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, para la protección de la propiedad intelectual en el ámbito de la sociedad de la información

La disposición final 2ª modifica el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo. La disposición final 3ª modifica la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas y la disposición final 4ª modifica la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La disposición final 5ª adapta la normativa de los Organismos Reguladores a esta Ley, en desarrollo de lo establecido en el Capítulo II del Título I de este Anteproyecto.

En la disposición final 6ª se hace referencia al Organismo regulador del sector transporte. La disposición final 7ª modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 25, 26 y 27 del Anteproyecto. La disposición final 8ª modifica la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas.

En la disposición final 9ª se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva, en conexión con lo establecido en el artículo 26 del Anteproyecto. La disposición final 10ª modifica la Ley 25/2005, de 24 de noviembre, reguladora de las entidades de capital riesgo y de sus sociedades gestoras, desarrollando así lo establecido en el artículo 26.

En la disposición final 11ª se introduce una modificación de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de

los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero, dando así cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 del Anteproyecto.

La disposición final 12ª modifica la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e intervención de las entidades de crédito, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 26. La disposición final 13ª modifica la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero, desarrollando lo establecido en los artículos 27 y 30 del texto legal.

La disposición final 14ª modifica la Ley 26/2006, de 17 de julio, de Mediación de seguros y reaseguros privados. En la disposición final 15ª se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, en relación a lo dispuesto en el artículo 29. La disposición final 16ª modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, también según lo dispuesto en el artículo 29.

En la disposición final 18ª <sup>4</sup> se hace referencia al régimen fiscal de los organismos públicos que se transformen en agencias estatales. La extensa disposición final 19ª modifica la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público en relación a lo dispuesto en el artículo 38 del Anteproyecto. La disposición final 20ª reforma la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en desarrollo también de lo dispuesto en el artículo 38.

En la disposición final 21ª se modifica el texto refundido de la ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo en el sentido de lo dispuesto en el artículo 55.

La disposición final 22ª modifica el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas y la disposición final 23ª modifica la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, ambas en relación con lo dispuesto en el artículo 43 de este Anteproyecto.

La disposición final 24ª modifica la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, la disposición final 25ª modifica la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. La disposición final 26ª modifica la Ley 20/2003, de 7 de julio, de Protección Jurídica del Diseño Industrial y la disposición final 27ª modifica la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones Profesionales y de la Formación Profesional.

---

<sup>4</sup> No aparece el texto de una disposición final decimoséptima. No obstante, en adelante se ha optado por hacer referencia a la numeración de las disposiciones tal como figura en el Anteproyecto.

En la disposición final 28ª se hace referencia a las Energías renovables y en La disposición final 29ª a la Responsabilidad Civil de las instalaciones de energía nuclear. La disposición final 30ª trata la adaptación del régimen de titularidad de las centrales nucleares.

La disposición final 31ª modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. La disposición final 32ª modifica la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

La disposición final 33ª modifica la Ley Hipotecaria, Texto Refundido aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1946. La disposición final 34ª modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En la disposición final 35ª se modifica la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. La disposición final 36ª hace referencia a la aplicación de la Ley 2/1994 de 30 de marzo sobre subrogación y novación de préstamos hipotecarios a los créditos y préstamos destinados a la rehabilitación y renovación y garantizados con anotación preventiva.

La disposición final 37ª modifica el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. La disposición final 38ª se refiere a la rehabilitación de vivienda habitual en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La disposición final 39ª determina los artículos del Anteproyecto que tienen carácter orgánico. La disposición final 40ª alude al título competencial de lo dispuesto en el texto legal. La disposición final 41ª primera determina el desarrollo normativo de la ley y la disposición final 42ª establece la entrada en vigor de la Ley y, finalmente, la disposición derogatoria única, especifica las normas que quedan derogadas.

### III. OBSERVACIONES PRELIMINARES

El Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible forma parte de una estrategia más amplia, la Estrategia para la Economía Sostenible, que fue presentada en el Congreso de los Diputados el pasado día 2 de diciembre de 2009, y que tiene como objetivo básico el de sentar las bases para favorecer un modelo de desarrollo económico sostenible. Por lo tanto, siendo la futura Ley de Economía Sostenible un elemento primordial y necesario para alcanzar dicho objetivo, ésta por sí sola no debe agotar todos los esfuerzos para promover el necesario cambio del modelo de desarrollo de la economía española.

También con carácter preliminar, el CES quiere manifestar que siendo la Ley de Economía Sostenible una parte del todo que constituye la Estrategia de Economía Sostenible, se debería haber remitido para Dictamen del CES dicha estrategia global.

La Ley de Economía Sostenible se enmarca igualmente en los diversos planes y programas estratégicos adoptados en los últimos años entre los que cabe destacar el Programa Nacional de Reformas (PNR), que orienta las actuaciones de política económica y social de España. También, en el ámbito europeo, se enmarca en el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) que, partiendo de lo establecido en la Estrategia de Lisboa Renovada, asienta los principios de acción para revertir la crisis económica y retomar la senda del crecimiento de la actividad y del empleo en la Unión Europea. Llama la atención el grado de concordancia de la Ley con los objetivos que conforman el PNR y, en concreto, con sus siete ejes de actuación.

En opinión del CES, queda por conocer cómo se integran las nuevas propuestas en las iniciativas que hasta la fecha definen las políticas recogidas en el PNR o si sería necesario la adecuación del mismo, especialmente en lo referente a sus líneas de actuación, a sus prioridades, a los recursos a aplicar y a los diferentes horizontes temporales a considerar.

Por otra parte, cabe señalar que tanto el Anteproyecto como la Estrategia en la que se enmarca están directamente relacionados con la Estrategia española de desarrollo sostenible, cuyo texto fue dictaminado por este Consejo en 2007<sup>5</sup>. Aunque en dicho Dictamen el CES ya manifestaba que la Estrategia española de desarrollo sostenible adolece en su tratamiento de la falta de una dimensión económica, buena parte de las medidas propuestas en el Anteproyecto forman parte de los objetivos, líneas de actuación e indicadores contemplados en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, por lo

---

<sup>5</sup> Dictamen 10/2007, de 24 de octubre, del Consejo Económico y Social, sobre la Estrategia española de desarrollo sostenible.

que el CES quiere llamar la atención sobre el hecho de que dicha Estrategia no se mencione en el Anteproyecto ni en la Estrategia de Economía Sostenible.

En este sentido, se plantea la cuestión de cómo se inscribe el Anteproyecto sometido a dictamen en el conjunto de la Estrategia para la Economía Sostenible, y sobre los contenidos que no responden claramente a una lógica estructural, pues no parece adecuado incorporar en una Ley de esta naturaleza modificaciones que no respondan a los fines estratégicos que la impulsan.

En opinión del CES no resulta adecuada la técnica legislativa empleada para abordar los múltiples cambios normativos que se incorporan. La regulación de algunas materias aparece recogida en los artículos del Anteproyecto mientras que, en otros casos, las reformas aparecen en las disposiciones finales; en ocasiones, dentro de una misma materia se observa una regulación de aspectos parciales en el articulado para, posteriormente, recoger una reforma normativa más amplia de las correspondientes leyes reguladoras en las disposiciones finales. Con ello, además del riesgo de que se produzca una cierta dispersión normativa, se dificulta la comprensión de la norma y, por tanto, la labor consultiva, dificultad que, además, se acentúa por el hecho de no contar el Anteproyecto con una Exposición de Motivos.

Asimismo, el CES desea poner de manifiesto que por razones de técnica legislativa como las mencionadas, así como en aras de facilitar la labor consultiva, habría sido conveniente la remisión en piezas separadas, previa la elaboración de los correspondientes Anteproyectos, de las modificaciones a aquellas regulaciones que tienen carácter orgánico, como es el caso de algunas de las contenidas en el Capítulo sobre Formación Profesional (disposición final trigésimo novena), de igual forma a como se ha abordado la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En este mismo sentido, se considera que también habrían sido merecedoras de su consideración en piezas separadas las previsiones de normas que tienen carácter de legislación básica según lo recogido en la disposición final cuadragésima.

Por otra parte, a juicio del CES sería aconsejable cuidar con el máximo rigor posible la utilización del lenguaje técnico jurídico a lo largo del articulado del Anteproyecto, detectándose imprecisiones que convendría corregir, como, a título de ejemplo, la utilización en el artículo 3 de la expresión “formación continua”, en lugar de aludir al concepto vigente de formación para el empleo. En la misma línea, se observan en el Anteproyecto disposiciones sobre materias en las que los conceptos utilizados son discordantes con la normativa comunitaria que es de aplicación, e incluso con la propia normativa interna, como ocurre, a título de ejemplo, en el Capítulo relativo a transporte y movilidad sostenible.

Además, sería conveniente corregir algunas deficiencias de tipo formal también observadas, como la numeración de las disposiciones adicionales y finales y las correspondientes remisiones que se hacen a algunas de ellas desde determinados artículos, a fin de evitar confusiones en la lectura de la norma.

La Memoria de impacto económico que acompaña al Anteproyecto contiene información esencialmente de tipo cualitativo, consistente en la descripción de los destinatarios de la norma, los colectivos afectados, directa o indirectamente, y los principales efectos esperados. Sin embargo, únicamente se estiman impactos económicos de carácter cuantitativo (sobre el PIB, la productividad, o el empleo, entre otras variables), en tres capítulos del Título II: el Capítulo I, de simplificación administrativa; el Capítulo III, de la reducción de la morosidad en las operaciones comerciales, y el Capítulo VI, de ciencia e innovación. En opinión del CES, la información económica que se deriva de la Memoria del análisis de impacto normativo es insuficiente, por lo que, dada la envergadura de la norma, sería necesario realizar un mayor esfuerzo en cuantificar el impacto económico de las medidas contempladas en el Anteproyecto.

Por otra parte, en la tramitación seguida por el Anteproyecto se incluye nuevamente<sup>6</sup> al CES entre una serie de organismos a los que se ha solicitado informe, de forma previa a su remisión al Consejo de Estado. El CES quiere reiterar que, dada la naturaleza de este Consejo y el carácter transversal del Anteproyecto, se debería señalar que, en virtud de las competencias que le atribuye la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, se somete a dictamen del CES de forma preceptiva.

#### **IV. OBSERVACIONES GENERALES**

El CES valora positivamente el mencionado objetivo de la Ley, la voluntad de intentar determinar los pasos a seguir en un horizonte temporal de corto, medio y largo plazo, así como la inclusión en la agenda política de la necesidad de reformas.

Como consideración general destaca la heterogeneidad que se observa en el contenido del Anteproyecto, desde varios puntos de vista. Dentro del amplio elenco de reformas propuestas se pueden observar mezcladas medidas que tienen una naturaleza estructural, y que responderían por tanto a los fines de sostenibilidad que animan el Anteproyecto, junto con medidas de alcance más coyuntural orientadas a producir efectos a corto

---

<sup>6</sup> Dictamen 2/2009, de 28 de abril, del Consejo Económico y Social, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

plazo, resultando de este conjunto la modificación, a veces profusa, de gran número de leyes, en algunos casos aprobadas en un periodo temporal reciente.

La señalada heterogeneidad que presenta el Anteproyecto también se pone de manifiesto en la combinación de regulaciones de determinados aspectos en términos muy generales, en las que se echa en falta una mayor concreción, junto con regulaciones que descienden a un nivel de detalle más propio de un desarrollo reglamentario, lo que tampoco parece adecuado para una norma que, por la ambición de sus propósitos y la complejidad que de ello se deriva, demanda un mayor esfuerzo en términos de homogeneidad y de cohesión interna. A modo de ejemplo, en lo que respecta a la disposición final primera, el CES considera que con el fin de ofrecer un marco legal suficientemente claro, predecible y generador de certidumbre para todos los actores involucrados, usuarios y operadores, que a la vez conjugue los diferentes derechos e intereses en juego, se debería producir una reforma integral del marco regulatorio de la protección de la propiedad intelectual y de la normativa de aplicación que regula el funcionamiento de las Entidades y Sociedades de gestión de derechos de autor.

Además, el Anteproyecto recoge previsiones normativas que tienen como efecto una regulación fragmentada y dispersa del marco legal aplicable. Es el caso, entre otros, de la ordenación de las condiciones de empleo del personal al servicio de los Organismos Reguladores o de la función pública docente, al margen del régimen estatutario establecido en el ordenamiento jurídico.

Respecto a los mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación de la norma, el CES echa en falta en el Anteproyecto una referencia al principio de participación en el desarrollo y gestión que garantice a los interlocutores económicos y sociales el ejercicio de las funciones y cometidos asignados constitucionalmente. Del mismo modo, considera que deberían contemplarse mecanismos de participación de los agentes económicos y sociales en el seguimiento de la Ley y de las disposiciones y medidas de desarrollo de las mismas.

El CES entiende que la puesta en marcha de una Ley tan ambiciosa como la que plantea el Anteproyecto debería contar con unos instrumentos de gestión, seguimiento, control y supervisión con presencia de los poderes públicos y de los agentes económicos y sociales, así como con los recursos que sean necesarios, más allá de la necesaria coordinación entre Administraciones, todo ello en aras de facilitar la valoración de impactos en los tejidos empresariales y en la mayor eficiencia de las Administraciones Públicas.

En lo que respecta al horizonte temporal de la norma, aunque la Estrategia para la Economía Sostenible establece el año 2020, salvo alguna excepción, para ninguna de las medidas contempladas en el Anteproyecto se fija un marco temporal de aplicación. En

este sentido, el CES considera que sería aconsejable que la norma recogiera objetivos temporales de cumplimiento de las medidas contempladas.

Asimismo, dado que el objetivo de la norma es, tal y como recoge el artículo 1, introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible, en opinión del CES el desarrollo sostenible debe ser una auténtica política de Estado, es decir, debe contar con el apoyo explícito de una amplia mayoría de los grupos que componen el panorama político español, de los interlocutores sociales y de los ciudadanos. Las políticas de desarrollo sostenible son de medio y largo plazo y requieren una amplia integración.

El Consejo Económico y Social quiere llamar la atención sobre el prácticamente nulo desarrollo de la dimensión social del patrón de crecimiento que la Ley pretende impulsar. Así, aunque la propia definición de economía sostenible recogida en el artículo 2 del Anteproyecto establece que el modelo de desarrollo, además del crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental, debe favorecer el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, no existen a lo largo del articulado más que menciones muy esporádicas a dichos objetivos, lo que contrasta poderosamente con el importante desarrollo que muestran los otros dos pilares de la estrategia. En este sentido, el CES considera, en primer lugar, que dichos objetivos deberían incluirse entre los principios orientadores de la actuación de las Administraciones Públicas en materia de impulso de la sostenibilidad económica, relacionados en el artículo 3. Además, el Anteproyecto debería contemplar específicamente, y plantear principios orientadores, estrategias y medidas, en ámbitos cruciales para la consecución de la sostenibilidad social a largo plazo, en particular, en relación con el sistema de protección social, con la mejora del sistema educativo, con el fortalecimiento del sistema sanitario, con la articulación de políticas demográficas, con la creación de empleo de calidad, con el impulso del desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector estratégico, y con el fomento de la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

Asimismo, el Consejo estima que es preciso incorporar el impulso del desarrollo industrial entre los principios que inspiran esta Ley, de forma coordinada y articulada con las actuaciones de carácter horizontal.

## **V. OBSERVACIONES PARTICULARES**

### **Título Preliminar**

En relación al Título Preliminar, que fija el objeto y los elementos conceptuales y de principios que basan la iniciativa normativa objeto del dictamen, se observa una

utilización de la expresión “principios”, contenida en el artículo 3, que a juicio del CES no es adecuada. Por el contrario, el contenido de dicho precepto parece que debería desarrollarse como criterios u objetivos de actuación, que parece más acorde con su contenido efectivo, y derivar de ello las oportunas consecuencias, en relación sobre todo con los mecanismos de aplicación de la Ley.

Por otra parte, también es de señalar que a lo largo del Anteproyecto se alude a principios económicos conjuntamente con lo que son principios normativos, lo que puede generar inseguridad jurídica si no se clarifican y se separan adecuadamente. Y, por último, se alude como principios en el Anteproyecto a conceptos que no se definen jurídicamente como tales de forma previa, como es el caso, entre otros, de la sostenibilidad.

## **Título I. Mejora del entorno económico**

### **Capítulo I. Mejora de la calidad de la regulación**

En materia de mejora de la calidad de la regulación, contenida en el Capítulo I del Título I del Anteproyecto, conviene hacer referencia a la necesidad de establecer unos plazos mínimos suficientes a fin de garantizar el derecho de consulta de los interesados en la elaboración de los proyectos normativos cuando, en el artículo 5.2, se establece la obligación de las Administraciones Públicas de prestar la máxima atención al proceso de consulta pública.

Por otro lado en opinión del CES sería conveniente, a fin de mejorar la calidad de la regulación, introducir una mayor coordinación normativa entre las diferentes Administraciones Públicas a fin de evitar la dispersión de normas que se puede producir por duplicidades en la regulación.

### **Capítulo II. Organismos Reguladores**

La reforma de carácter horizontal a que hace referencia este Capítulo sólo afecta a algunos Organismos Reguladores. Desde el CES se entiende que, por un principio de coherencia, dicha reforma debería ser extensiva a todos los Organismos Reguladores, homogeneizando además las modificaciones propuestas con un mismo tratamiento legislativo en el texto del Anteproyecto y normas adicionales. En todo caso, no parece oportuno que mediante las disposiciones de este capítulo se produzcan modificaciones que cambien sustancialmente la naturaleza de determinados Organismos Reguladores que entre sus funciones no tienen asignadas las de regulación de los diferentes mercados.

El CES valora positivamente el objetivo de reforzar la independencia de estos organismos respecto del ámbito de las Administraciones públicas, si bien considera que es primordial que las personas susceptibles de ostentar los cargos de presidente y consejeros del organismo garanticen su capacidad profesional sobre las materias objeto de regulación.

Se valora igualmente de manera positiva que el Anteproyecto recoja una previsión sobre los mecanismos de colaboración y cooperación de los Organismos Reguladores, aplicando los instrumentos previstos en la legislación actual, lo que debería extenderse, en opinión del CES, al respeto en el ejercicio legítimo de sus atribuciones de las competencias de las Administraciones Públicas.

### **Capítulo III. Mercados Financieros**

Con carácter general, las normas contenidas en este Capítulo responden al objetivo de sentar las bases para limitar los efectos negativos de una crisis financiera en el futuro. Sin embargo, se abarcan iniciativas económicas de distinto signo y elevada complejidad técnica y jurídica lo que, en opinión del CES, requeriría una homogeneidad normativa de las medidas incluidas en este Capítulo.

El CES entiende que algunas de las iniciativas planteadas se anticipan a normas internacionales y comunitarias sobre el sistema financiero, actualmente en fase de discusión, que podrían afectar al contenido del Anteproyecto al requerir modificaciones en un periodo de tiempo relativamente corto.

El CES comparte la incorporación de medidas relativas a dotar de mayor transparencia al funcionamiento de los mercados, en particular, los relacionados con la transparencia en las condiciones financieras de los préstamos y créditos hipotecarios, créditos al consumo y servicios financieros, si bien esto no debería suponer contradicción ni solapamiento con iniciativas actualmente en fase de tramitación.

El CES valora positivamente las disposiciones incluidas en el Anteproyecto dirigidas a incrementar la protección de los consumidores y usuarios de los servicios financieros. En los últimos años se ha asistido a una proliferación de disposiciones protectoras de los derechos de consumidores y usuarios en todos los ámbitos (comunitario, estatal y autonómico) y en normas de carácter general y sectorial, lo que ha permitido desarrollar un marco jurídico amplio de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, y que justifica la necesidad de extender dicha protección a los usuarios de los servicios financieros.

Sin perjuicio de lo anterior, el CES estima que sería necesario el fomento de la educación financiera y un modelo de consumo sostenible.

#### **Capítulo IV. Sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas**

El CES comparte que la sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas a lo largo del ciclo económico, en línea con la legislación de estabilidad presupuestaria, constituye una condición de primer orden para garantizar el desarrollo económico sostenible. Considera, no obstante, que la racionalización y la contención del gasto público planteada en el Anteproyecto debe abordarse salvaguardando en todo caso los ámbitos de la intervención pública que son clave para garantizar precisamente un desarrollo económico y social sostenible: el sistema de protección social y las inversiones productivas, particularmente en infraestructuras, educación e I+D+i. Por otro lado, este Consejo estima que la creciente autonomía fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas exige fortalecer los instrumentos y las instancias de coordinación y cooperación en este ámbito, con el fin de articular estrategias comunes en materia de política fiscal, así como de gestión y evaluación del gasto.

#### **Capítulo V. Contratación pública y colaboración público privada**

Respecto al artículo 38, en relación con la disposición final decimonovena del Anteproyecto, en los que se lleva a cabo la modificación de numerosos aspectos de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el CES, sin perjuicio de considerar que muchas de las reformas aquí incluidas no obedecen a la perspectiva estratégica que motiva el Anteproyecto objeto de dictamen, desea llamar la atención, en primer lugar, sobre la necesidad de hacer un mayor esfuerzo de coordinación normativa en relación con otros proyectos normativos actualmente en trámite que inciden en determinados aspectos también contemplados en el Anteproyecto de ley objeto de dictamen. Asimismo, considera que, en materia de modificaciones de obra, deberían mantenerse unos márgenes de variabilidad de los contratos por parte de las Administraciones dentro de las normas de Derecho comunitario. Por otra parte, en materia de publicidad de las licitaciones, aunque se refuerza la publicación de las mismas, el CES considera que se debería hacer un esfuerzo por impulsar la accesibilidad a esta información a través de plataformas de contratación de las Administraciones. Por último, en materia de sucesión del contratista, el CES considera que se debería poder mantener la continuidad en la ejecución mediante la aportación de garantías que se estimen suficientes.

#### **Capítulo VI. Responsabilidad social de las empresas**

El CES valora positivamente los esfuerzos de impulso de la responsabilidad social de las empresas, en línea con la consecución de los objetivos del Anteproyecto. Esto responde a las premisas señaladas en el Acuerdo Tripartito sobre Responsabilidad Social suscrito por el Gobierno y los interlocutores sociales en 2007, en relación a que

"la RSE precisa de un decidido impulso que promocióne y fomente las prácticas y las acciones de responsabilidad social enmarcadas en una estrategia compartida de progreso social, crecimiento económico y desarrollo sostenible", lo cual es pertinente con los objetivos que pretende la Ley. En este sentido, el CES entiende que las medidas de impulso de la RSE en general, y en particular las contenidas en el artículo 40 del Anteproyecto, deberían recoger los conceptos, objetivos, principios y propuestas contenidas en el citado Acuerdo.

Por último, en opinión del CES, no resulta apropiado, como hace referencia el texto del Anteproyecto, atribuir una función de acreditación a un organismo de la naturaleza del Observatorio, sin perjuicio de las funciones que tiene asignadas.

## **Título II. Competitividad**

### **Capítulo I. Simplificación administrativa**

El CES valora de forma positiva los esfuerzos que se emprendan con el fin de agilizar procedimientos y simplificar trámites para el desarrollo de la actividad económica, siendo deseable impulsar instrumentos que permiten una mayor celeridad y agilidad como las ventanillas únicas y los procedimientos de comunicación telemática, entre otros, tal como ha tenido ocasión de manifestar en anteriores dictámenes, y más concretamente en su Dictamen 2/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Asimismo, en relación con el artículo 44 del Anteproyecto, sobre ampliación del ámbito del silencio positivo, el CES desea llamar la atención sobre la regulación del silencio administrativo contenida en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, tras la adaptación que llevó a cabo en este aspecto la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y considera que debe asegurarse en todo caso la coherencia entre las previsiones del Anteproyecto objeto de dictamen y las citadas normas. Además, el CES estima que la reiterada modificación del marco legal en esta materia genera incertidumbre y confusión sobre los contenidos de la norma.

Finalmente, el CES quiere llamar la atención sobre la necesidad de que a los objetivos generales de la reforma en esta materia se sumen el conjunto de las Administraciones públicas y Organismos Reguladores. Asimismo, la pronta adecuación a la normativa comunitaria existente constituye un elemento de primer orden para la simplificación administrativa.

## **Capítulo II. Simplificación del régimen de tributación**

El Consejo Económico y Social considera que la técnica elegida para incorporar las modificaciones tributarias, que, además de en este Capítulo, se encuentran dispersas a lo largo del articulado, encajadas, de manera más o menos forzada, en los diferentes capítulos de alcance sectorial, no facilita, como hubiera sido deseable, la tarea de valorar en su conjunto el paquete de reformas fiscales que plantea esta norma, del cual se puede decir, en todo caso, que resulta poco coherente porque incluye medidas de naturaleza e intencionalidad muy heterogénea.

## **Capítulo III. De la reducción de la morosidad en las operaciones comerciales**

En este ámbito, el CES considera que más que avanzar en la pretensión de reducir la morosidad en las operaciones comerciales, lo que se pretende en mayor medida es incidir en la reducción de los plazos a la hora de abonar el precio a los contratistas y proveedores. En opinión del CES, dicha pretensión es especialmente deseable que se cumpla en el caso de los plazos establecidos en la legislación para la Administración. Por otro lado, sería deseable también que se promueva e incentive la adopción de procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos.

Por otra parte, el CES valora positivamente las medidas adoptadas sobre el control y seguimiento del cumplimiento de los plazos para el abono del precio de las obligaciones en el ámbito de las Administraciones Públicas y sobre la fiscalización de los pagos pendientes en la esfera local.

## **Capítulo V. Sociedad de la Información**

A juicio del CES, el desarrollo integral de la Sociedad de la Información constituye un elemento estratégico para el progreso económico y la cohesión social y territorial, así como para la sostenibilidad, por lo que su regulación debe ser abordada de modo transversal y no de modo fragmentado, como se hace en el Anteproyecto.

En este sentido, el CES entiende que el texto del Anteproyecto no guarda coherencia con el propio enunciado del Capítulo, al no contemplar la profusión de medidas relacionadas con el impulso a la sociedad de la información, que promueve de forma mucho más amplia y transversal una economía digital abierta y competitiva, y estimula el desarrollo de las tecnologías de la información (TIC). Se ciñe, por el contrario, a cuestiones ya previstas, relacionadas con el espectro radioeléctrico, la velocidad de acceso a las redes de edificios o las tasas aplicables a los operadores, contenidos específicos que afectan concretamente a la Ley General de Telecomunicaciones,

sometida en su día a Dictamen del CES<sup>7</sup>. En todo caso, estas medidas pueden ser objeto de modificación posterior tras la aprobación de normativa comunitaria actualmente en fase de tramitación.

Considerando el carácter global de la sociedad de la información, el CES entiende que el Anteproyecto debería contemplar algunas cuestiones fundamentales, como el desarrollo de redes de nueva generación o la eliminación de barreras para el despliegue de infraestructuras avanzadas de las TIC. Tampoco se menciona el Plan Avanza2, incluido en el Programa Nacional de Reformas, que propone contribuir a la recuperación económica de España mediante el uso intensivo y generalizado de las TIC y el fomento de la accesibilidad a estos servicios. A este respecto, en opinión del CES, deberían cuidarse especialmente aspectos tendentes a reducir la brecha digital, impulsando la inclusión social y territorial y la accesibilidad de personas con discapacidad.

Estas cuestiones son de la mayor importancia en el contexto de una Ley de Economía Sostenible, por lo que se debería contemplar aquellos aspectos relacionados con la cohesión social y la competitividad económica, al constituir las TIC una herramienta estratégica imprescindible para optimizar la eficiencia de los tejidos productivos, la mejora de las actuaciones de las Administraciones públicas y el cambio del patrón de crecimiento que contribuya a la sostenibilidad de la economía.

## **Capítulo VI. Ciencia e Innovación**

El CES valora positivamente la inclusión en el Anteproyecto de disposiciones en el ámbito de la ciencia y la innovación, dada su incidencia crucial en el impulso del nuevo patrón de crecimiento. No obstante, considera que las medidas contempladas en este ámbito deberían integrarse en la Ley de Ciencia y Tecnología actualmente en elaboración. Además, el CES entiende que estas medidas deberían estar referidas al Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, el principal instrumento de planificación en este ámbito, que apenas se menciona, así como a las medidas referidas que en esta materia contempla el PNR.

Por otra parte, el CES considera que la norma debería haber contemplado expresamente los aspectos relacionados con la coordinación entre las diferentes Administraciones y entidades públicas implicadas en las políticas de I+D+i, con el fin de profundizar en la definición de estrategias comunes para abordar proyectos sectoriales y globales, en el

---

<sup>7</sup> Dictamen 3/2003, de 26 de febrero, del Consejo Económico y Social, sobre el Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones.

marco de una planificación estratégica que propicie la transformación del modelo que se pretende.

En cuanto a la participación de los Organismos Públicos de Investigación, las Universidades y demás agentes en sociedades mercantiles, el CES estima necesario que las aportaciones públicas preserven su capital tecnológico como un valor clave de la institución, para lo que sería preciso definir el ámbito de la transferencia y delimitar claramente los campos de trabajo en los que pueda darse la cooperación.

En opinión del CES, sería necesario reforzar la protección jurídica y administrativa de los resultados de los procesos de investigación e innovación.

Finalmente, el CES considera que se ha desaprovechado la oportunidad de corregir el déficit de participación de los interlocutores sociales en la dirección y control del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología y del Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología.

## **Capítulo VII. Internacionalización**

El CES valora positivamente la inclusión de la internacionalización de las empresas entre los objetivos de actuación para renovar el patrón de crecimiento de la economía española, así como las medidas contempladas en el Anteproyecto dirigidas a su potenciación.

No obstante, el CES considera insuficientes dichas medidas, por lo que, en su opinión, deberían recogerse otras disposiciones relativas a la reorientación de la política de promoción comercial española, dotación presupuestaria, coordinación de actividades entre agentes públicos y privados de promoción, gestión de la política de promoción, planes sectoriales e intersectoriales, vinculación a la cooperación tecnológica e industrial, refuerzo de la imagen-país, integración del mundo empresarial en la actividad diplomática de España, función y ubicación de la Red de Oficinas Comerciales, o el papel del sector privado como agente clave de la cooperación internacional.

## **Capítulo VIII. Formación Profesional**

Dada la naturaleza de este Consejo y el carácter transversal del Anteproyecto, así como que en la tramitación del mismo se han solicitado informes a organismos específicos vinculados a la formación y educación, las observaciones que se realizan a continuación son de índole general.

Con carácter inicial, el CES echa en falta un planteamiento más integral y amplio que contemple todas las formas y niveles de la educación y la formación a lo largo de la

vida, tal y como se recoge en el Informe sobre el Sistema Educativo y Capital Humano elaborado por este Consejo<sup>8</sup>, o en el Programa Nacional de Reformas. Cuestión de máxima relevancia pues los importantes problemas de calidad no resueltos que arrastra el sistema educativo, como el fracaso escolar, el abandono escolar temprano, los bajos niveles de conocimiento en competencias básicas, o el reducido porcentaje de titulados en los niveles de educación secundaria postobligatoria, así como los desajustes existentes en la interacción entre el sistema educativo y el sistema productivo, son elementos que lastran las posibilidades de desarrollo económico y social. Por ello, el CES considera que el objetivo de alcanzar un buen sistema de educación y de formación y de una buena interrelación con el mercado de trabajo debe ser un proyecto compartido, convirtiéndolo en una cuestión de Estado sobre la base de un amplio consenso social y político, que permita abordar los verdaderos y fundamentales problemas y retos que tiene planteados, y que dote al sistema de la necesaria estabilidad en sus líneas maestras. Todo ello, sin menoscabo de que la mejora de la calidad educativa implica aumentar tanto el esfuerzo inversor en educación como la eficiencia del gasto en educación, tanto en términos de calidad como de equidad.

Por otro lado, llama la atención la ausencia de mención alguna a la Formación para el Empleo, máxime cuando ésta no sólo es actualmente el eje vertebral de la formación permanente, sino también un elemento esencial y estratégico para el cambio de modelo productivo que este Anteproyecto persigue. En este contexto, cabe señalar que el respeto, fortalecimiento y desarrollo de la negociación colectiva en este ámbito cobra especial relevancia como vía para lograr la efectiva realización de las potencialidades de este tipo de formación. A juicio del CES, algunas de las modificaciones parciales de la FP no sólo no están incardinadas con otros niveles del sistema educativo, sino tampoco con el vigente sistema de formación para el empleo.

Con respecto al diseño de la financiación de las infraestructuras educativas y docentes, el CES entiende que debe precisarse el papel que le corresponde a la Administración laboral, de forma que su participación quede circunscrita a los centros integrados de formación profesional en los que también se imparta formación para el empleo.

Finalmente, el CES considera que la necesidad de articular la formación profesional desde una concepción integral que atienda a criterios de eficiencia, resultados e impacto en relación con las necesidades del sistema productivo, entra en cierta contradicción con lo recogido en la sección 4ª sobre la cooperación con los agentes económicos y sociales, en particular, en lo que respecta a la planificación de la oferta formativa o a la constitución de órganos colegiados de participación.

---

<sup>8</sup> Informe CES 1/2009 sobre Sistema Educativo y Capital Humano.

Por último, en opinión del CES, como se ha puesto de manifiesto en las Observaciones de carácter preliminar, a diferencia de cómo se ha abordado la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, mediante un Anteproyecto de Ley Orgánica aparte, no se ha procedido de igual forma en materia de formación profesional, cuando las modificaciones normativas realizadas en este capítulo afectan en algunos casos a regulaciones que también tienen carácter orgánico.

### **Título III. Sostenibilidad medioambiental**

El CES quiere manifestar la identificación de algunas carencias en el contenido de este Título, como es la ausencia de aspectos relativos a la gestión de los residuos y de los recursos hídricos, así como la consideración del sector agrario, teniendo en cuenta la elevada implicación de éste en las cuestiones medioambientales. Además, se echa en falta la interconexión entre los aspectos que afectan al modelo energético y al transporte sostenible con cuestiones relativas a la reducción de emisiones.

#### **Capítulo I. Modelo energético sostenible**

A los efectos de cumplir los principios de la política energética propuesta en el Anteproyecto, garantizar la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente, el CES quiere señalar la necesidad de establecer una relación entre la nueva política y la planificación y programación vigentes en España, desde el cumplimiento de lo previsto por la regulación europea, considerando también la próxima aprobación de directivas relacionadas con este ámbito. Por otro lado, el CES entiende que debería darse a conocer el impacto que supondrá la transición hacia el nuevo modelo energético, subrayando la necesidad de continuidad en el tiempo de la regulación establecida.

En opinión del CES, y respecto al horizonte temporal propuesto a 2020, teniendo en cuenta que no se conoce la evolución de los instrumentos puestos en marcha, sería necesario incluir una previsibilidad de cumplimiento, así como estudiar la posibilidad de ampliar dicho horizonte en aras de mejorar la garantía de un suministro competitivo y con el mínimo impacto medioambiental.

Por lo que se refiere a la reformulación del mix energético español, el CES considera que no debería discriminarse de entrada ninguna tecnología, siendo preciso, a la hora de concretar su composición, profundizar en el análisis y el debate económico y social sobre la idoneidad de cada una de ellas bajo una perspectiva de coste-beneficio, en términos de seguridad en el suministro, eficiencia, impacto medioambiental y cumplimiento de los compromisos adquiridos en los términos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Todo ello permitiría plantear posibles escenarios de certidumbre para establecer previsiones de precio.

Por otro lado, el CES considera necesario reforzar las infraestructuras de interconexión energética en el marco de la Unión Europea, ya que resultan esenciales para promover la competencia en el mercado y asegurar tanto la estabilidad de precios como la realización de posibles importaciones ante problemas de abastecimiento.

El CES quiere señalar también la necesidad de impulsar en este ámbito las políticas de I+D+i, teniendo en cuenta el conjunto de las fuentes de energía, especialmente en los sectores en los que España tiene una posición más competitiva, conectando la innovación con los procesos productivos, especialmente en el caso de este Anteproyecto que se orienta a alcanzar un nuevo patrón de crecimiento.

Finalmente, tal y como señalaba el CES en el Dictamen sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible<sup>9</sup>, estimamos oportuno el desarrollo de un apartado específico relativo a los costes de transición que deberá soportar el modelo productivo para adaptarse al escenario previsto.

## **Capítulo II. Reducción de emisiones**

En relación a la decisión sobre el compromiso europeo de reducción de emisiones a alcanzar en 2020, en el marco de la revisión del Protocolo de Kioto, el CES recomienda prever mecanismos que contemplen la suficiente flexibilidad en los objetivos políticos, por lo que debiera plantearse un análisis de las políticas afectadas con vistas a estimar su impacto sobre el empleo y la competitividad europea y española, consideración que responde tanto a razones medioambientales como económicas. En este sentido, el CES aboga por adaptar los objetivos de reducción de emisiones a las correspondientes capacidades y responsabilidades de los distintos países, estableciendo los esfuerzos equivalentes con la mayor objetividad.

En lo que afecta a España, el CES entiende que el aumento de la capacidad de absorción de los sumideros españoles ha de ser una de las medidas importantes de mitigación en la lucha contra el cambio climático debida a su contribución a la neutralización de las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, considera que se debe incentivar la participación del sector privado en el aumento de la capacidad de captación de carbono así como promover la creación de sumideros vinculados al uso forestal.

Finalmente, el CES considera necesaria la implementación de políticas industriales y medioambientales que favorezcan inversiones de mayor nivel tecnológico, contemplando medidas que preserven la capacidad competitiva de los sectores afectados por las nuevas regulaciones, y entiende que debería establecerse una planificación en

---

<sup>9</sup> Dictamen 10/2007, de 24 de octubre, del Consejo Económico y Social, sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

materia de reducción de emisiones, de forma que pueda adaptarse el objetivo final a las circunstancias económicas.

### **Capítulo III. Transporte y movilidad sostenible**

El CES valora positivamente las medidas que se recogen en este capítulo de impulso a los modos de transporte colectivo y la intermodalidad al entender que se trata de un elemento clave en la estrategia de movilidad sostenible. Sin perjuicio de lo anterior, el CES entiende que el catálogo de medidas resulta insuficiente.

Por otro lado, el CES llama la atención sobre el hecho de que la reducción del tiempo de duración de las concesiones de transporte regular de 15 a 10 años no contempla la posibilidad de prolongar la concesión un 50 por 100 del periodo inicialmente concedido, en determinadas circunstancias, tal como se recoge en el Reglamento 1370/2007/CE. Además, la derogación del derecho de preferencia a los actuales concesionarios para concursos posteriores vacía de contenido el Protocolo para fijar los criterios de los concursos de las concesiones de los servicios públicos de los transportes de viajeros regulares y de uso general, y que fue objeto de un amplísimo acuerdo entre los interlocutores sociales y la Administración.

Asimismo, frente a la ampliación de los cometidos de la Comisión Nacional de la Competencia contemplada en el Anteproyecto, el CES reclama la creación de un organismo regulador específico que vele por la competencia en el sector de transportes integrando a todas las ramas del mismo, actuando de forma independiente y *a posteriori* a fin de no entorpecer la normal actividad en el sector. Por ello, el CES considera esencial la definición clara de las competencias, objetivos y rango de este nuevo organismo, en aras de propiciar la coordinación con el resto de organismos reguladores y evitando, específicamente, cualquier conflicto de competencias con la Comisión Nacional de la Competencia.

Tal y como se señala en las observaciones generales, en este caso la ampliación de las funciones previstas en el Anteproyecto en esta materia supone solapamientos y duplicidades en las competencias de la Comisión Nacional de la Competencia con la Administración.

Por último, el CES destaca la necesidad de que las medidas de apoyo a la movilidad sostenible se sustenten en una Ley específica destinada a tal fin con una perspectiva integral, sin perjuicio de las competencias en la materia de otras Administraciones.

### **Capítulo IV. Rehabilitación y Vivienda**

El CES considera que las medidas que se han introducido en este capítulo en materia de reforma y rehabilitación de viviendas pretenden ir en la línea de propiciar ciudades más

sostenibles desde un punto de vista económico, social y medioambiental. Sin embargo, este Consejo considera que el enfoque debiera ser más ambicioso y abordar una aproximación integral de mayor alcance a través de una ley de rehabilitación urbana sostenible que regulara todos los aspectos relevantes para mejorar la sostenibilidad del medio urbano y rural, incluyendo dimensiones como la cohesión social y la reducción de emisiones. Adicionalmente, en opinión del CES, todas las Administraciones públicas deberían redoblar el esfuerzo inversor en materia de rehabilitación de viviendas y tejido urbano consolidado, así como arbitrar los mecanismos e incentivos necesarios para movilizar recursos del sector privado y de las familias para fomentar viviendas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, sobre todo por su menor consumo energético y ahorro de recursos.

Finalmente, el CES entiende que se debería producir un mayor desarrollo de las políticas públicas de fomento del mercado de alquiler y de la consolidación de un parque de viviendas en este régimen, con el objeto de dotar de un mayor equilibrio al mercado de la vivienda en cuanto al régimen de tenencia.

#### **Título IV. Instrumentos para la aplicación y evaluación de la Ley de Economía Sostenible**

En lo relativo a los instrumentos de financiación y de coordinación para la aplicación y seguimiento de esta Ley, además de lo ya señalado en el capítulo de Observaciones generales, el CES valora positivamente la previsión legal de la necesidad de coordinación administrativa, pero considera que la evaluación y seguimiento de esta Ley exige una mayor precisión a la hora de determinar esa coordinación entre todas las Administraciones Públicas con competencias, adaptándose además a las singularidades de los territorios insulares.

Asimismo, el CES considera oportuno destacar que para mejorar la “gobernanza” a la que hacen referencia la Estrategia de Lisboa y el eje 5 del PNR, sería conveniente destacar la importancia de los mecanismos de evaluación de la calidad institucional, específicamente en lo relativo a los retrasos en la transposición de las Directivas europeas o en el desarrollo reglamentario.

#### **Disposiciones Finales**

Como se ha dicho en las Observaciones de carácter preliminar, la técnica legislativa empleada ha llevado a la inclusión de un amplio número de disposiciones finales, dificultando este hecho la comprensión de la norma y, en definitiva, la labor dictaminadora. Dado que un buen número de dichas disposiciones se conectan con buena parte de los artículos del Anteproyecto, y que algunas de ellas han sido por ello objeto de observaciones de carácter general o particular, el CES estima oportuno

pronunciarse aquí solamente en relación a la siguiente disposición final de entre las que no han sido aún valoradas.

En aras de mejorar la comprensión del Anteproyecto objeto de dictamen, el CES desea llamar la atención sobre la dificultad que entraña la técnica seguida en el contenido de la disposición final cuadragésima, sobre el título competencial. En este sentido, considera que sería conveniente nombrar explícitamente las competencias de que se trata en cada caso, con el fin de su mejor y más inmediata identificación, citando a continuación el precepto o preceptos constitucionales en que se basan.

## **VI. CONCLUSIONES**

El CES remite las conclusiones de este Dictamen a las que se derivan de lo expresado en las observaciones preliminares, generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 28 de enero de 2010

Vº. Bº El Presidente

Marcos Peña Pinto

La Secretaria General

Soledad Córdova Garrido