

LINEAS BÁSICAS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

Introducción

En su comparecencia del 12.05.09, con ocasión del Debate sobre el Estado de la Nación, el Presidente del Gobierno anunció en el Congreso el propósito de remitir al Parlamento un proyecto de Ley para la economía sostenible, que deberá incluir todas aquellas medidas que contribuyan a implantar de la forma más rápida, viable y consolidada un nuevo modelo productivo para España, sostenible desde un punto de vista económico, social y medioambiental.

El objetivo de la Ley es abordar una triple dimensión de la sostenibilidad. En su vertiente económica, creando un marco regulatorio de calidad, con el fin de impulsar nuestro crecimiento potencial. En su vertiente social, creando incentivos apropiados en el ámbito de la educación, conocimiento e innovación, que sienten las bases de mejoras competitivas de la economía. Y en su vertiente ambiental, a través de iniciativas de crecimiento bajo en carbono y de una gestión responsable de los recursos naturales.

La estructura del anteproyecto se organiza de acuerdo con estos objetivos:

- Por un lado, el texto recoge actuaciones vinculadas con cada uno de los ejes de la sostenibilidad. Así, para reforzar la sostenibilidad económica, contendrá un conjunto de disposiciones orientadas a la mejora del entorno económico. Para reforzar la sostenibilidad ambiental se recogen un conjunto de medidas orientadas a garantizar un uso sostenible de los recursos, con especial énfasis en los energéticos. Para impulsar la sostenibilidad social, los principales esfuerzos se realizan por la vía de mejora de la formación y el capital humano.
- Además, el anteproyecto contempla dos tipos de actuaciones de carácter eminentemente transversal. En primer lugar, las orientadas a reforzar el sistema de ciencia e innovación y, en segundo lugar, las que tienen por objeto el impulso a la

competitividad empresarial y la productividad. Este tipo de actuaciones facilita, por un lado, el aumento del potencial de crecimiento económico a largo plazo basado en mejoras de la productividad y, por lo tanto, con respeto a los principios de sostenibilidad. Por otro lado, posibilita una transición más rápida hacia actividades innovadoras y con futuro, contribuyendo así a los objetivos de la Ley.

- Finalmente, el anteproyecto incorpora instrumentos fiscales y financieros para impulsar el cumplimiento de sus objetivos. Estos instrumentos ya fueron anunciados por el Presidente en el Debate del Estado de la Nación y entre ellos destacan los relacionados con la fiscalidad de la vivienda y la creación de un Fondo para la Economía Sostenible gestionado por el Instituto de Crédito Oficial.

Según anunció el Presidente, esta Ley se tramitará buscando un amplio acuerdo social, institucional y político sobre las prioridades del nuevo modelo productivo.

Contenido de la Ley

En primer lugar, el anteproyecto incorporará disposiciones de carácter general, que definan el objetivo de la Ley y su ámbito de aplicación e introduzcan en nuestro ordenamiento jurídico principios generales, relacionados con la sostenibilidad, que orientarán la actuación de los poderes públicos y de los agentes privados. Estos principios también informarán las medidas que incorpora el anteproyecto y que, a efectos expositivos, e independientemente de las decisiones que finalmente puedan adoptarse sobre la organización del texto articulado, abordarán los siguientes ámbitos.

1. Mejora del entorno económico.

En este ámbito, se adoptarán disposiciones orientadas a generar un entorno favorable para la actividad económica. Las disposiciones previstas comprenden criterios orientadores de la actividad de las Administraciones Públicas, mandatos para la elaboración de nuevos proyectos normativos y reformas regulatorias que tendrán efectividad inmediata. A continuación se resumen los contenidos previstos más relevantes.

- a. En primer lugar, se establecen principios de buena regulación económica que deberán respetar las Administraciones Públicas en su actividad normativa. Entre ellos, cabe citar: necesidad de la norma (que deberá responder a objetivos de interés público), proporcionalidad a los objetivos que se persiguen, eficacia, transparencia, etc. La meta que se persigue es crear un marco

normativo transparente, estable y predecible, con un bajo nivel de cargas administrativas, para ciudadanos y empresas. El anteproyecto establece también los instrumentos necesarios para aplicar estos principios. Así, potencia los mecanismos de consulta previa a la hora de emitir nueva normativa, impulsa el análisis ex ante, así como la necesidad de una evaluación a posteriori. Además, el anteproyecto recogerá mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas para potenciar la aplicación de los principios e instrumentos de mejora regulatoria.

- b. En segundo lugar, se introduce el principio de sostenibilidad en la actuación del sector público, orientándose hacia la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos materiales y en su organización. Como instrumento para la aplicación efectiva de este principio se prevé el establecimiento de obligaciones de información y rendición de cuentas del sector público en lo que a su organización se refiere.
- c. En tercer lugar, con el objeto de reforzar la calidad del marco regulatorio en algunos sectores estratégicos, se establecen las líneas de reforma de los organismos reguladores. Estas líneas de reforma constituyen el esquema básico de contenidos que deberá desarrollarse a través de una futura Ley de Reforma de Organismos Reguladores Sectoriales. Entre otras cuestiones, se establece que esta Ley deberá reforzar la autonomía orgánica y funcional de estos organismos, mejorar su gobernanza y perfeccionar su mecanismo de rendición de cuentas, con nuevos procedimientos de consulta pública y de información al parlamento. Además, se potencia la cooperación entre los distintos Organismos Reguladores Sectoriales, así como entre estos y la Comisión Nacional de Competencia, estableciendo los oportunos cauces institucionales.
- d. En cuarto lugar, se introducen mejoras en la contratación pública para aprovechar su potencial elemento dinamizador del cambio en el modelo productivo.
 - En particular, se flexibiliza el uso de los contratos de investigación y desarrollo, se agilizan los plazos y los trámites dentro de las Administraciones Públicas y se aumenta la transparencia y la información relativa a la contratación pública a través de la plataforma electrónica de internet creada al efecto. Además, se prevé establecer obligaciones para la Administración General del Estado, con objeto de impulsar los contratos de I+D, así como medidas facilitadoras del acceso de las

pequeñas y medianas empresas a este tipo de contratos.

- Asimismo, se impulsa la colaboración público-privada clarificando el régimen de financiación y el régimen de colaboración, regulando los procedimientos para la modificación del contrato y ampliando las posibilidades de financiación de las sociedades de economía mixta. También se permite la colaboración público-privada en la contratación que efectúan las Entidades Públicas Empresariales. Finalmente, se autoriza al Consejo de Ministros a otorgar avales para contratos de colaboración público-privada o para sociedades de economía mixta, lo que supone una flexibilización y agilización de los trámites para la financiación de estas actividades, con un potencial impacto positivo sobre la inversión en infraestructuras.

e. Por último, se prevén, dentro de este ámbito de actuaciones, algunas medidas más concretas orientadas a facilitar las relaciones telemáticas de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Para ello se facilita el acceso telemático de éstos últimos a la información generada por la Administración. Además, se reforma la Ley del Catastro Inmobiliario para difundir esta información de manera más ágil y rápida, fomentar su uso telemático, agilizar plazos y procedimientos de comunicación con Notarios y Registradores de la propiedad y potenciar la integración de la información del catastro con la del registro inmobiliario. Esta medida supondrá ventajas, por ejemplo, para impulsar la inversión en infraestructuras o disminuir la litigiosidad.

2. Sostenibilidad en el uso de los recursos, movilidad y disminución de emisiones contaminantes

En esta área se recogen actuaciones que refuerzan la vertiente medioambiental de la sostenibilidad. Gran parte de las medidas van orientadas a reducir la intensidad energética de la actividad económica y potenciar el uso de energías alternativas, como vía para reorientar la actividad económica hacia parámetros de sostenibilidad.

- a. El primer conjunto de medidas tiene por objeto promover la eficiencia energética y el uso de energías renovables. Con este fin, el anteproyecto, en primer lugar, incorpora al ordenamiento jurídico español los objetivos asumidos por España en el seno de la Unión Europea. En concreto, para el año 2020 se fijan las

siguientes metas: un objetivo nacional de energías renovables del 20% sobre el consumo de energía final y un objetivo de ahorro y eficiencia energética en forma de un descenso del consumo final de energía del 20%. El anteproyecto de Ley también contempla algunos mecanismos para cumplir estos objetivos. Además de incorporar dichos objetivos a instrumentos ya en vigor, como la planificación de energías renovables o la planificación de ahorro y eficiencia energética, el anteproyecto desarrolla nuevos instrumentos. Así, por un lado, se impulsa las empresas de servicios energéticos, por otro lado, se insta al Gobierno a simplificar los procedimientos administrativos para aprovechar plenamente el desarrollo de las energías renovables y la eficiencia energética y, finalmente, se establece la obligación de que el Gobierno elabore una planificación energética, con horizonte de medio y largo plazo, que orientará el cambio de modelo energético.

- b. La movilidad sostenible guarda una estrecha relación con los objetivos de eficiencia energética y energías renovables, pero merece una atención específica. Por ello, el anteproyecto de Ley establece objetivos de mejora del ahorro y la eficiencia energética en el transporte. En particular, se establece un objetivo de cuota de renovables del 10% en el transporte. Para el cumplimiento de los objetivos los instrumentos fundamentales previstos en el anteproyecto son el uso eficiente de los medios de transporte, el cambio modal y la mejora tecnológica de los medios de transporte. Estos instrumentos deberán desarrollarse a través de la planificación de ahorro y eficiencia energética. Además, el anteproyecto también potencia instrumentos específicamente orientados a la movilidad, como los Planes de Movilidad Urbana Sostenible y los Planes de Transporte de las Empresas, definiendo sus contenidos esenciales con objeto de proporcionar una guía de actuación a Administraciones Públicas y empresas. No obstante, en coherencia con los principios de buena regulación de la Ley, el impulso a estos planes se realiza sin introducir cargas desmedidas para ciudadanos y empresas. Además el anteproyecto incorpora obligaciones concretas en el ámbito del transporte por carretera, derivadas de la normativa comunitaria. Estas obligaciones se refieren a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes y afectan tanto a las Administraciones Públicas, como a los concesionarios con obligación de servicio público en el transporte de viajeros.
- c. También se habilitan instrumentos para la reducción de residuos y emisiones contaminantes. En primer lugar, se prevé potenciar inversiones limpias en sectores no sujetos a comercio de derechos de emisión (como el de transporte o el de edificación),

permitiendo que las inversiones se retribuyan en parte, con derechos adicionales. Además, se incrementa la participación del sector privado en la consecución de objetivos medioambientales mediante la compensación (voluntaria) de emisiones de dióxido de carbono con otras actividades o con inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales u otros programas.

d. Finalmente, se prevé un apoyo al desarrollo rural sostenible a través de medidas destinadas tanto al sector agrario como a la industria agroalimentaria. Se modifica la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural para la introducción del concepto "zonas rurales a revitalizar", que recibirán una especial atención. También se reforma la Ley reguladora de los contratos-tipo de productos agroalimentarios para agilizar y facilitar la homologación de los contratos. Finalmente, se modifica la Ley reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, para incluir la función de elaboración de códigos de "buenas prácticas comerciales".

3. Capital humano y formación

Este ámbito de actuaciones es el más directamente relacionado con la dimensión social de la economía sostenible, además de constituir una base para, a través del aumento de capital humano, mejorar la productividad y el bienestar económicos. Las principales medidas son las orientadas a reforzar el sistema de formación profesional y su relación con las nuevas necesidades que se detecten para la economía sostenible.

a. En primer lugar, el anteproyecto recoge objetivos generales de un sistema educativo comprometido con la economía sostenible y establece criterios para las actuaciones de las Administraciones Públicas en el ámbito educativo. La promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones o del aprendizaje de idiomas, junto a las orientaciones generales sobre las políticas de becas o de préstamos para facilitar la mejora de formación son algunos de estos criterios.

b. En segundo lugar, el anteproyecto incide de manera muy especial en los vínculos de la educación, la formación y el capital humano con el empleo y el sector productivo. Es por ello que se introduce el objetivo fundamental de impulsar una oferta de formación profesional específica adecuada a las necesidades del nuevo modelo productivo. Asimismo, se fomenta el reconocimiento del aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida y la acreditación de las competencias profesionales

adquiridas a través de la experiencia laboral y de vías no formales de formación. Además, se potencia la figura de la formación a distancia. Finalmente, se apuesta también por el fomento de la investigación universitaria.

- c. En tercer lugar, el anteproyecto establece vías de comunicación que permitan el tránsito entre distintas modalidades y niveles de formación profesional o entre esta y la formación universitaria. El objetivo es tanto facilitar la mejora del bagaje formativo de los trabajadores, como prevenir el fracaso escolar. Para ello, se refuerzan las actuaciones para la convalidación de los distintos itinerarios formativos, facilitando particularmente el tránsito entre enseñanzas universitarias de grado y la formación profesional de grado superior.
- d. Finalmente, se introducen mecanismos para una modernización de las estructuras educativas. Entre ellos, destacan una mejor evaluación del sistema universitario en una apuesta por la excelencia y el talento.

4. Ciencia e innovación

Entre los elementos transversales que deben contribuir a impulsar el tránsito a una economía sostenible, destaca en primer lugar el sistema de ciencia e innovación. El anteproyecto de Ley establece una revisión de este sistema, en la que cabe destacar los siguientes contenidos.

- a. La Ley establece principios generales de fomento de la investigación el desarrollo y la innovación en materia científica y técnica. Estos principios generales se concretan en criterios orientadores de las actuaciones de las Administraciones Públicas que, a través de un variado elenco de instrumentos, deberán fomentar la investigación científica y técnica. El refuerzo de los mecanismos de colaboración público-privada y de transferencia del conocimiento desde los agentes públicos, son algunos de los criterios más innovadores.
- b. Con el fin de aplicar estos principios, el anteproyecto despliega una serie de instrumentos destinados al fomento de la I+D+i, en especial a través de la cooperación en este ámbito. Las agrupaciones públicas de investigación, definidas como agrupaciones entre dos o más agentes públicos del sistema español de ciencia y tecnología, y los convenios de colaboración, que, además, dan cabida a agentes privados, son las principales figuras previstas. Además, el anteproyecto presta especial

atención a potenciar la dimensión internacional del Sistema español de Ciencia y Tecnología.

- c. En tercer lugar, con el objeto de garantizar la rentabilidad social de las actividades públicas de investigación, el anteproyecto impulsa la transferencia de resultados de esta actividad. Con ello, se pretende facilitar la difusión del conocimiento y garantizar un impacto positivo en la actividad económica.
- d. En la misma línea de actuaciones, se contemplan otras iniciativas concretas de estímulo a la I+D+i, como la flexibilización de esta figura en la contratación pública o la apertura de nuevas vías de participación del personal investigador en actividades empresariales innovadoras. Se trata de facilitar que los esfuerzos de investigación llevados a cabo en el sector público tengan una pronta y amplia repercusión en la actividad económica.
- e. Finalmente, se impulsa una política de promoción y difusión de los derechos de la propiedad industrial e intelectual, mediante una agilización de los trámites en la gestión de patentes y una rebaja transitoria de las tasas durante 3 años. Ello permitirá un mayor desarrollo de la investigación aplicada, y un impulso de la innovación empresarial.

5. Competitividad empresarial y productividad

El segundo de los elementos transversales es la apuesta por la competitividad empresarial y el incremento de la productividad. En este ámbito, se han recogido medidas que deben facilitar el tránsito desde actividades y mercados más maduros, hacia los que tienen mayor potencial de crecimiento. Para ello, se recogen tanto actuaciones de carácter horizontal (como las que potencian el dinamismo empresarial), como otras más selectivas, orientadas a sectores concretos.

- a. Uno de los objetivos claves de la ley es lograr un marco de mayor dinamismo empresarial a través de medidas de agilización de los trámites para la creación de empresas. Para ello, se prevén dos tipos de medidas, las orientadas a facilitar la constitución de sociedades y otras encaminadas a agilizar otros trámites administrativos que también afectan a la creación de empresas.
 - En materia de constitución de sociedades se prevé la eliminación de trámites y la reducción de su duración. Para ello, se regularán, entre otros, instrumentos de estandarización de estatutos y denominaciones sociales.

Con estas medidas se avanza en el objetivo del Gobierno de reducir sustancialmente la duración de los trámites.

- En relación con las licencias municipales, se propone limitar su exigibilidad a determinados casos (en principio, aquellos en los que esté justificado por el carácter no inocuo de la actividad). En otros casos, deberán sustituirse por instrumentos menos intrusivos y más ágiles, como las declaraciones responsables o las comunicaciones de apertura.
- b. Un segundo conjunto de medidas, destinadas a mejorar la salud del tejido empresarial y el tráfico mercantil es la aplicación de un marco legal más ambicioso para la morosidad, evitando que los deudores utilicen los plazos dilatados de pago como un mecanismo de financiación de bajo coste. En este sentido, el anteproyecto avanza algunos de los previsibles contenidos de la normativa comunitaria en revisión y, en algún ámbito, establece medidas más ambiciosas. Así, además de establecer un calendario para el progresivo acortamiento de plazos de pago para las Administraciones Públicas, las principales medidas van orientadas a la protección de los agentes más vulnerables, las PYMEs, de posibles prácticas abusivas por parte de sus deudores. Otras medidas complementarias son la mejora de la regulación para que las asociaciones sectoriales puedan denunciar posibles prácticas abusivas en materia de plazos de pago y la potenciación de procedimientos abreviados para reclamar deudas de las administraciones.
- c. En tercer lugar, como eje esencial de la competitividad empresarial, se regulan criterios de actuación del sector público en materia de apoyo a la internacionalización. La política del sector público en materia de internacionalización se basará en principios y objetivos renovados. El apoyo a la implantación de una empresa en el exterior debe entenderse en sentido amplio, utilizando un abanico amplio de instrumentos para detectar aquella actuación donde exista un "interés nacional" que revierta en última instancia en un beneficio para las empresas y la economía españolas. Estos criterios deberán informar el diseño de los futuros planes y programas de apoyo a la internacionalización. Además, como instrumento fundamental para la aplicación de estos criterios, el anteproyecto moderniza el sistema financiero de apoyo a la internacionalización, ampliando la oferta de garantías y coberturas de la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación.

- d. Finalmente, el anteproyecto dedica una especial atención a impulsar la reorientación de la actividad productiva en el sector de vivienda y construcción hacia actividades de rehabilitación y renovación urbana, en la línea ya iniciada con el nuevo Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación. Para contribuir a este objetivo, el anteproyecto introduce criterios de actuación para las Administraciones Públicas, desarrollando los fines a que deberán atender las políticas públicas en relación con el medio urbano sostenible, entre los que destaca la rehabilitación y renovación del medio urbano. Además, desarrolla instrumentos y actuaciones para potenciar este tipo de actividad. El objetivo final de estos instrumentos y actuaciones es potenciar un medio urbano sostenible y mejorar, desde el punto de vista de la eficiencia energética, la accesibilidad y la incorporación de nuevas tecnologías a las edificaciones, tanto futuras como ya existentes.

6. Instrumentos fiscales para el desarrollo de la economía

Entre los instrumentos para potenciar la economía sostenible, destacan los de carácter fiscal, anunciados por el Presidente en el Debate del Estado de la Nación y en otros foros, y que se incorporarán al anteproyecto de Ley.

En particular, las modificaciones en el IRPF para reequilibrar los incentivos en la política de vivienda con el objetivo de fomentar el alquiler y dotar de mayor progresividad a la deducción por inversión en vivienda. De igual forma se reduce la tributación de las PYMES que creen o mantengan empleo mediante una rebaja de 5 puntos en 2009, 2010 y 2011 en el Impuesto sobre Sociedades. Para los empresarios individuales y profesionales con trabajadores a su cargo que creen o mantengan empleo se establece una reducción equivalente en el IRPF. Además, se favorece la sostenibilidad medioambiental con la regulación del bono transporte en el IRPF, de manera que se fomente el uso del transporte público. También se prevé el estudio, en el contexto de la normativa comunitaria y con pleno respeto a los espacios fiscales propios de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, de mejoras en la fiscalidad medioambiental. Asimismo, se está analizando la posible revisión de la fiscalidad y del I+D+I.

7. Instrumentos financieros para el desarrollo de la economía

Finalmente, el anteproyecto contempla un potente instrumento financiero para apoyar el cambio hacia la economía sostenible¹. Se

¹ En principio, está previsto otro instrumento financiero, el Fondo de Dinamización Local, para contribuir a los objetivos de la Ley de Economía Sostenible. Sin embargo, es previsible que dicho instrumento no se regule a través del anteproyecto de Ley, sino de otra iniciativa paralela que facilite su pronta puesta en marcha. El objetivo de este fondo será la financiación de

trata de un mecanismo de apoyo, orientado a financiar, por la vía de préstamos, créditos u otros apoyos, actividades con capacidad para generar recursos económicos.

El Fondo para la Economía Sostenible (FES), cuyas características básicas se perfilarán en el anteproyecto de Ley y se ajustarán a lo siguiente:

- La financiación la aportarán, a partes iguales, el Instituto de Crédito Oficial y las entidades financieras privadas. El ICO aportará 10.000 M€ y se prevé que el Sector Privado aporte una cantidad equivalente. Esta financiación se pondrá a disposición de los agentes económicos en 2009 y 2010.
- Resultarán elegibles para acceder a los fondos proyectos de inversión que contribuyan a la innovación y el desarrollo tecnológico, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la sociedad del conocimiento, la internacionalización de la empresa, el desarrollo de nuevas actividades económicas y mejora de la sostenibilidad de las actividades tradicionales, el ahorro y la eficiencia energética, la conservación y mejora del medioambiente, la mejora de la cohesión social y el desarrollo de servicios sociosanitarios, en especial los vinculados a la atención a la dependencia.
- El acceso a los recursos del Fondo será compatible, en su caso, con el uso de otros mecanismos de apoyo (incentivos, subvenciones, garantías o avales), tanto emanados de la futura Ley de Economía Sostenible, como de otras normas o instrumentos.
- El diseño legal del Fondo será flexible, con objeto de que pueda adaptarse a las necesidades que se perciban para el cumplimiento de la Ley.

proyectos de las Administraciones Locales, vinculados a los objetivos de la Ley de Economía Sostenible.