

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO DE LA PRODUCTIVIDAD DE ESPAÑA

IPN/CNMC/011/24

15/04/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO DE LA PRODUCTIVIDAD DE ESPAÑA

Expediente nº: IPN/CNMC/011/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de abril de 2024.

Vista la solicitud informe del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se crea el Consejo de la Productividad de España, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 22 de marzo de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\) así como el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La productividad es la relación entre la cantidad de productos obtenida por un sistema productivo y los recursos utilizados para obtener dicha producción. También puede definirse como la relación entre los resultados y el tiempo

utilizado para obtenerlos: cuanto menor sea el tiempo que lleve obtener el resultado deseado, más productivo es el sistema. Es decir, la productividad puede ser definida como el indicador de eficiencia que relaciona la cantidad de recursos utilizados con la cantidad de producción obtenida.

El crecimiento de la productividad es un factor clave para garantizar un crecimiento económico robusto a largo plazo. De acuerdo con el PRD, en las últimas dos décadas, la contribución de la productividad al potencial de crecimiento de las principales economías europeas en general, y en España en particular, ha sido modesto. En efecto, la tendencia a la baja del crecimiento potencial de la producción se debe en gran medida a la reducción de la contribución que aporta la productividad de los factores, debido sobre todo a las reducidas tasas de inversión.

En 2016, tanto el Consejo de la Unión Europea como la Comisión Europea, adoptaron sendos documentos en los que instaba a los Estados miembros a crear un consejo nacional de productividad con el objetivo de realizar diagnósticos y análisis de la evolución de la productividad y la competitividad¹.

El PRD da respuesta a esta recomendación, de forma que permitirá que nuestro país se pueda alinear con otros países de nuestro entorno². La entidad que se crea tendrá carácter de órgano colegiado interministerial, con autonomía funcional respecto de las autoridades encargadas de la concepción y aplicación de políticas en el ámbito de la productividad y la competitividad. Además, profundizará en la cultura de evaluación de las políticas públicas a través de los informes, dictámenes y trabajos que realice.

¹ [Recomendación del Consejo de 20 de septiembre de 2016 sobre la creación de consejos nacionales de productividad](#) y Declaración de la Comisión Europea de septiembre de 2016 sobre la creación de consejos nacionales de productividad.

² Italia y España, junto con Estonia, son los tres únicos países de la zona euro que no habían creado todavía estos consejos. No solo en el ámbito de la UE, también a escala internacional se encuentran ejemplos de este tipo de organismos, como [en Chile](#) con la Comisión nacional de evaluación y productividad.

2. CONTENIDO

El PRD se acompaña de la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo abreviada (MAIN)³. Está integrado por una parte expositiva, doce artículos, disposición transitoria y tres disposiciones finales:

- **Artículo 1.** Se dedica a definir al Consejo de Productividad de España como órgano dedicado al diagnóstico y análisis de la evolución de la productividad y la competitividad y sus implicaciones distributivas en España, en el marco de la zona euro y la Unión Europea.

- **Artículo 2.** Determina la composición y funcionamiento del Consejo de Productividad de España. El Consejo estará compuesto:
 - a) Una persona designada por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, con reconocida competencia en asuntos económicos, que la presidirá.
 - b) Una persona designada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, con reconocida competencia en asuntos económicos, que actuará como Vicepresidente.
 - c) La persona titular de la Dirección General de Análisis Macroeconómico de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, que actuará como secretario, con voz pero sin voto.
 - d) La persona que presida el Consejo Económico y social.
 - e) Una persona designada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, con reconocida competencia en materia de innovación.
 - f) Una persona designada por el Ministerio de Hacienda, con reconocida competencia en asuntos económicos.
 - g) Una persona nombrada a propuesta del Gobernador del Banco de España, entre los miembros de la Dirección General de Economía y Estadística.
 - h) Una persona nombrada por el Ministerio de para la Transformación Digital y de la Función Pública, con reconocida competencia en computación e inteligencia artificial.

³ La MAIN justifica la utilización de la memoria abreviada al no tener impactos relevantes en los ámbitos a los que alude el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, (distribución de competencias; sectores, colectivos o agentes afectados por la misma, competencia, cargas administrativas, impactos presupuestarios o de género), al tratarse de una norma que se aprueba en ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración General del Estado. Además, la MAIN señala que la norma no ha sido incluida entre las propuestas de Plan Anual Normativo para el año 2024.

- i) Tres vocalías independientes, propuestas por el Presidente del Consejo entre personas expertas de reconocido prestigio académico en el ámbito económico, y que reciban, individualmente, el voto favorable de al menos 4 miembros del Consejo.
- j) Dos vocalías independientes, propuestas por el Vicepresidente del Consejo entre personas expertas de reconocido prestigio académico en el ámbito económico, y que reciban, individualmente, el voto favorable de al menos 4 miembros del Consejo
- k) Con voz, pero sin voto, dos personas a propuesta de las organizaciones empresariales más representativas a nivel estatal y dos a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal.
- **Artículo 3.** Determina la renovación y cese de los órganos rectores (mandato no renovable de 5 años).
- **Artículo 4.** Establece las funciones de la presidencia del Consejo.
- **Artículo 5.** Regula las funciones del secretariado del Consejo.
- **Artículo 6.** Determina la convocatoria y las sesiones del Consejo, que se reunirá una vez cada seis meses, como mínimo.
- **Artículo 7.** Habilita al Consejo para crear grupos de trabajo.
- **Artículo 8.** Enumera las funciones del Consejo, que:
 - a) Tendrá capacidad para publicar sus informes, análisis y opiniones con la periodicidad que considere oportuna.
 - b) Realizará opiniones públicas en materia de política económica.
 - c) Podrá solicitar informes a expertos independientes.
 - d) Elaborará su programa de trabajo de manera autónoma, que presentará anualmente al Ministro de Economía, Comercio y Empresa.
- **Artículo 9.** Otorga al Consejo acceso a la información relevante para sus actuaciones y determina el deber de colaboración de los organismos y autoridades públicos (entre los que se recoge expresamente a la CNMC).
- **Artículo 10.** Determina la elaboración de un informe anual.
- **Artículo 11.** Regula la adscripción orgánica del Consejo al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, así como los recursos, los gastos de funcionamiento y el pago de indemnizaciones y compensaciones.
- **Artículo 12.** Establece la posibilidad de realizar encargos a personas colaboradoras y expertas, especialistas en el ámbito de la productividad.
- **Disposición final primera.** Recoge el título competencial (art. 149.1.13º de la Const. 1978)
- **Disposición final segunda.** Habilita para el desarrollo y ejecución del Real decreto al Ministro de Economía, Comercio y Empresa.

- **Disposición final tercera.** Establece la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

En líneas generales, el buen desempeño económico de un país en términos de eficiencia, productividad e internacionalización depende en gran medida de su capacidad para competir. La competencia en los mercados ayuda a conseguir más productividad y competitividad para nuestras empresas.

La competencia estimula la innovación, lo cual genera también mayores oportunidades de empleo y de emprendimiento. La competencia crea incentivos para la mejora continua de la gestión interna de las empresas. En los sectores donde existe, la productividad crece porque las empresas son más eficientes.

Esta eficiencia productiva se traslada al consumidor en la forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, con el consiguiente incremento del bienestar del conjunto de la sociedad. A este respecto, la productividad con la que se emplean los recursos supondrá un elemento fundamental para mejorar la renta y el bienestar de aquella.

De acuerdo con los análisis realizados por departamentos de estudios y organizaciones nacionales, la situación de España presenta margen de mejora en materia de productividad⁴.

⁴ Véanse las actuaciones de colaboración de la Fundación BBVA y el IVIE, que han creado el [Observatorio de Productividad y Competitividad](#). Destaca el informe de 2023: Pérez, F., M. Mas, D. Pilat y J. Fernández de Guevara (dirs.), E. Benages, J. C. Robledo y L. Hernández (2024). *Informe OPCE 2023. El comportamiento de la productividad en España (1995-2022)*. Bilbao: Fundación BBVA:

“[...] España presenta una preocupante trayectoria de productividad del trabajo y también del capital, así como de la productividad total de los factores (PTF) —el principal indicador de eficiencia conjunta de los factores de producción para generar valor añadido—. Esa evolución de la eficiencia indica un deficiente aprovechamiento de los recursos utilizados. La desventaja española en productividad respecto a otros países limita su competitividad internacional debido a que una parte de su sistema productivo no es eficiente, frenando las ventajas de costes a la hora de competir y las mejoras de renta per cápita y bienestar. [...] España ha acumulado un retroceso de su nivel de PTF del -7,3% entre 2000 y 2022, un resultado que contrasta con los avances de países desarrollados como Estados Unidos, donde la PTF ha crecido un 15,5% en este mismo periodo, o Alemania (con avances del 11,8%). Sin embargo, tras la Gran Recesión la PTF experimenta en España un cambio de tendencia, registrando

Desde la CNMC se valora positivamente toda actuación, como la recogida en este PRD, que pretenda, a través del refuerzo institucional y de la mejora de la visibilidad de las funciones de las autoridades públicas responsables, incrementar la concienciación acerca de la relevancia de la productividad y con ello, incrementar de forma sistemática las expectativas de robustez de nuestro crecimiento económico, más allá de los vaivenes de la coyuntura económica⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, se han detectado los siguientes aspectos que son susceptibles de mejora desde la óptica de los principios de buena regulación.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Objeto, ámbito de aplicación y funciones (artículos 1 y 8)

En el artículo 1 se establece que, dentro del ámbito de análisis del Consejo, estarían *“los motores a largo plazo de la productividad, como la innovación, la inversión pública y privada, la educación y la formación profesional, la adopción de nuevas tecnologías, la especialización sectorial, así como factores relacionados con los costes que afecten al precio y a la calidad de los bienes y servicios producidos en la economía entre ellos a los relativos a la competencia, el tamaño y la concentración empresarial y los competidores mundiales a corto plazo (el subrayado es nuestro)”*

Por otro lado, en el artículo 8 que: *“El Consejo tiene como funciones la elaboración de análisis económicos y estadísticos orientados a la evaluación y diagnóstico de la productividad y la competitividad de la economía española y su reparto entre rentas del trabajo y beneficios empresariales, así como de las políticas públicas con impacto en estas dimensiones”*.

una modesta mejora acumulada de este indicador del 1,2%, entre 2013 y 2019. La COVID-19 supone un paréntesis en esa tendencia, pues en 2020 la PTF cayó un 5,1%. Pero tras la pandemia el indicador ha vuelto a crecer, un 2,8% acumulado entre 2021 y 2022 (1,4% cada año), recuperándose más rápidamente que tras la crisis anterior”.

⁵ El último Informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española (Diciembre de 2023) del [Banco de España](#) afirma respecto a la coyuntura actual: [...] *“Respecto al mercado laboral, el empleo moderará su dinamismo a lo largo del horizonte de proyección, en línea con la evolución prevista de la actividad y con el supuesto de una cierta recuperación de la productividad. En particular, se espera una normalización en el ritmo de avance de la productividad por hora trabajada a lo largo del período 2023-2026, de forma que esta se situaría por encima de los crecimientos observados en los años más recientes, pero en línea con los registrados antes de la pandemia”*.

Sin poner en cuestión la independencia de criterio del Consejo de la productividad sobre las cuestiones recogidas anteriormente, **se recuerda que el ejercicio de dichas funciones debe ser compatible con el ejercicio por la CNMC del conjunto de actuaciones que le atribuye su propio marco regulatorio** (en particular, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC) y, en especial, sobre todas aquellas que pudieran afectar a la supervisión de los mercados y sectores productivos en lo que se refiere al mantenimiento y promoción de la competencia efectiva.

3.2.2. Composición y funcionamiento del Consejo (artículo 2)

El PRD no contempla la participación de la CNMC en el Consejo de la Productividad, pero sí recoge el deber de colaboración de la CNMC junto a otros organismos⁶, a los efectos de facilitar la información de que disponga aquel para el ejercicio de sus funciones.

También cabe reseñar que se contempla que el Consejo podrá invitar a sus sesiones, en calidad de expertos con voz pero sin voto, a personal del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, del Banco de España, del CSIC y de otras instituciones públicas con funciones de análisis económico y social. Asimismo, podrá acordar la asistencia de otros agentes relevantes en el ámbito de análisis del que se trate.

Sin perjuicio de la participación que pudiera derivarse de la colaboración referida en el párrafo anterior, dadas las funciones⁷ que el Consejo de la Productividad desarrollará en lo que se refiere al análisis y elaboración de las políticas públicas, en particular las referencias realizadas *en el PRD a la competencia, el tamaño y la concentración empresarial (artículo 1)*, así como la amplia y heterogénea composición del mismo (ver apartado 2 de este informe) y, valorando las funciones que se le atribuyen a la CNMC por su normativa de creación en lo relativo a la supervisión de todos los mercados y sectores productivos, **se**

⁶ Además de la CNMC se recogen alusiones al: a) El Banco de España; b) El INE; c) La AIREF; d) La CNMV y e) Cualquier otra autoridad u organismo público pertinente.

⁷ Art. 8 del PRD: (i) El Consejo tiene como funciones la elaboración de análisis económicos y estadísticos orientados a la evaluación y diagnóstico de la productividad y la competitividad de la economía española y su reparto entre rentas del trabajo y beneficios empresariales, así como de las políticas públicas con impacto en estas dimensiones, (ii) El Consejo tendrá capacidad y medios para publicar sus informes, análisis y opiniones, con la periodicidad que considere oportuno y (iii) realizará opiniones públicas en materia de política económica orientadas a la mejora de la productividad y la competitividad de la economía. Cuando emita sus opiniones, se tendrá en consideración el marco de la Unión Europea y la Zona Euro para lo cual podrá coordinarse de manera formal o informal con los organismos que realicen funciones análogas en el resto de países de la Unión Europea.

recomienda contemplar la participación de la propia CNMC en el Consejo de la productividad con un vocal que ostente la condición de miembro de pleno derecho, con voz pero sin voto.

De contemplarse dicha participación y dado el carácter de autoridad administrativa independiente de la propia CNMC, parecería razonable que la **designación de la persona que ejerciera dicha representación se realizara por dicha Comisión, y no por el departamento ministerial** al que está adscrita orgánicamente⁸.

En cualquier caso, esta participación se realizaría sin menoscabo de las funciones que la CNMC realiza en ejercicio de su normativa reguladora (por ejemplo, en lo relativo a su función consultiva).

A este respecto podría servir de orientación el artículo 328 de la [Ley 9/2017](#), de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que recoge la participación de la CNMC en la comisión permanente de la Junta consultiva de contratación pública del Estado⁹.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, el buen desempeño económico de un país en términos de eficiencia, productividad e internacionalización depende en gran medida de su capacidad para competir. La competencia en los mercados ayuda a conseguir más productividad y competitividad para nuestras empresas. Estimula además la innovación, lo cual genera también mayores oportunidades de empleo y de emprendimiento.

Desde la CNMC se valora positivamente toda actuación, como la recogida en este PRD, que pretenda incrementar la concienciación acerca de la relevancia

⁸ Ver artículos 1, 2 y 3 de la Ley 3/2013.

⁹ Artículo 328 LCSP. Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. “1. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado es el órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación pública del sector público estatal, con independencia de que las entidades contratantes operen en los sectores a que se refiere la disposición adicional octava. 2. [...] Su composición y régimen jurídico se establecerán reglamentariamente, teniendo en cuenta que el Presidente de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación y un representante de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia formarán parte de la misma como vocales natos, con voz pero sin voto”.

de la productividad y con ello, incrementar de forma sistemática las expectativas de robustez de nuestro crecimiento económico.

Sin perjuicio de lo anterior, se han detectado los siguientes aspectos que son susceptibles de mejora desde la óptica de los principios de buena regulación:

- Se recuerda que el ejercicio de las funciones por el Consejo de la Productividad debe ser compatible con el ejercicio por la CNMC del conjunto de actuaciones que le atribuye su propio marco regulatorio.
- Se recomienda contemplar la participación de la CNMC en el Consejo de la Productividad, con un vocal designado por aquella que ostente la condición de miembro de pleno derecho, con voz pero sin voto.