

10 propuestas para **España**

Elecciones generales · 29 de noviembre de 2026

INSTITUTO OSTROM · OCTUBRE 2026

Presentación

Las elecciones generales del 29 de noviembre abren una legislatura en la que España ya no puede aplazar un conjunto de reformas estructurales. Los principales problemas del país no son coyunturales. España forma hogares mucho más deprisa de lo que construye viviendas, y el Banco de España cifra la brecha acumulada desde 2021 en unas 750.000 viviendas. Su tasa de paro, del 9,87 % en el segundo trimestre de 2026, sigue entre las más altas de la Unión Europea. El alumnado español ha obtenido en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) de 2025 los peores resultados de su historia. Y el saldo migratorio anual supera las 600.000 personas, en su gran mayoría sin ninguna selección por su cualificación.

Estos problemas tienen un rasgo común. En la vivienda, el empleo, la educación o la empresa, las reglas vigentes encarecen los cambios que una economía necesita para crecer, como mudarse, construir, contratar de forma estable o ganar tamaño. La respuesta política ha consistido sobre todo en medidas de urgencia que redistribuyen el coste de la escasez. Hacen falta reformas que amplíen la oferta y que se mantengan el tiempo suficiente para poder evaluarlas.

Este documento formula diez propuestas, ordenadas en cuatro bloques. El primero aborda el **acceso a la vivienda** desde sus dos frenos principales: una fiscalidad que castiga la compraventa y la edificación (propuesta 01) y un sistema urbanístico que tarda años en convertir el suelo en viviendas (02).

El segundo bloque se ocupa del **trabajo y el capital humano**: un mercado laboral que proteja a las personas cuando cambian de empleo (03), la evaluación y la autonomía de las escuelas (04) y la conexión de la Formación Profesional y la universidad con el empleo (05).

El tercero se centra en el **crecimiento**: atraer talento con un sistema de inmigración por puntos (06), eliminar las barreras que penalizan el crecimiento de las empresas y de los salarios (07) y combinar una pensión pública más sostenible con una cuenta de ahorro e inversión para cada residente (08). El cuarto atiende a las **condiciones de base** de todo lo anterior: una Administración dirigida por profesionales que evalúe lo que hace (09) y una energía segura y competitiva para la industria (10).

Todas las propuestas respetan el reparto de competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Cada una puede leerse por separado, y la última página resume las medidas principales de cada bloque.

01	Gravar el suelo, no la movilidad ni la construcción	3
02	Más vivienda donde hace falta: suelo edificable, licencias en plazo y seguridad jurídica	4
03	Flexiseguridad: mochila austriaca, penalización de la rotación y protección activa	5
04	Evaluación, autonomía de los centros y apoyo temprano	6
05	Formación Profesional y universidad conectadas con el empleo	7
06	Un sistema de inmigración por puntos, como los de Canadá y Australia	8
07	Eliminar las barreras al crecimiento: empresas, salarios e inversión	9
08	Pensiones sostenibles y una cuenta de ahorro e inversión para cada residente	10
09	Dirección pública profesional y evaluación de las políticas públicas	11
10	Una energía segura y competitiva para la industria	12

01 Gravar el suelo, no la movilidad ni la construcción

La fiscalidad de la vivienda penaliza dos decisiones que un mercado con escasez necesita: cambiar de casa y construir. Quien compra una vivienda usada paga el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP), y España es uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que más recaudan por impuestos sobre transacciones patrimoniales, en torno al 0,8 % del producto interior bruto. La literatura empírica estima que cada punto de este tipo de impuesto reduce entre un 6 % y un 14 % las compraventas. En el Reino Unido, una subida de dos puntos redujo un 37 % la movilidad de los hogares afectados (Best y Kleven, 2018; Hilber y Lyytikäinen, 2017).

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), por su parte, grava a la vez el suelo y lo que se construye encima, de modo que quien edifica o rehabilita paga más que quien mantiene un solar vacío. En Barcelona, de dos parcelas con el mismo valor de suelo, la que es un solar paga 3.300 euros al año de IBI y la que tiene un edificio nuevo de seis plantas, 13.200.

Proponemos un marco fiscal que grave el valor del suelo y deje de gravar la movilidad y la edificación:

- Rebajar el ITP de la vivienda habitual hasta un **tipo de referencia del 4 %** en un plazo de cuatro a seis años. Es un tributo cedido: cada comunidad autónoma decide su tipo, y el Consejo de Política Fiscal y Financiera debe acordar la senda y su encaje en el sistema de financiación autonómica.
- **Convertir el IBI en un impuesto sobre el valor del suelo** mediante la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. La base sería el valor catastral del suelo, sin las construcciones, y cada ayuntamiento fijaría un tipo que mantuviera la recaudación actual del IBI y de la plusvalía municipal (Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), que se suprimiría. La transición duraría cinco años, y la ley ampliaría los márgenes de tipo que hoy permite.
- Ofrecer a los hogares con un patrimonio inmobiliario elevado y una renta baja un **aplazamiento del nuevo impuesto, garantizado con el propio inmueble**.
- Encargar a la Dirección General del Catastro la **actualización de las ponencias de valores en un plazo de cinco años**.
- Permitir **fraccionar hasta en diez años, sin intereses, el ITP** de la compra de la primera vivienda habitual.

Según nuestras estimaciones, obtenidas con un modelo de simulación calibrado con las elasticidades de la literatura, la rebaja del ITP elevaría un 26 % las compraventas de vivienda usada, y el impuesto sobre el suelo abarataría en torno a un 5 % construir y rehabilitar. En conjunto, **unas 147.000 viviendas más saldrían a la venta cada año**. La recaudación autonómica por el ITP del segmento reformado bajaría en unos 1.100 millones de euros anuales.

Fuentes: Best y Kleven (2018); Hilber y Lyytikäinen (2017); estadísticas tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

02 Más vivienda donde hace falta: suelo edificable, licencias en plazo y seguridad jurídica

El Banco de España estima que entre 2021 y 2025 la formación de hogares superó en unas 750.000 unidades a la construcción de viviendas, una brecha concentrada en las grandes áreas metropolitanas. El principal cuello de botella es el tiempo que tarda el suelo clasificado en convertirse en viviendas: el planeamiento, la urbanización, la conexión a las redes, los informes sectoriales y la licencia pueden superar los cinco años, y un defecto de forma puede anular un plan entero. En el alquiler, los cambios normativos sucesivos y la inseguridad ante los impagos han contribuido a retraer la oferta en las zonas con más demanda. Los mecanismos públicos que deberían compensar al propietario funcionan mal: a principios de 2025, solo la mitad de las 4.118 solicitudes de compensación por desahucios suspendidos se había pagado, y la garantía pública de impagos para jóvenes y hogares vulnerables aprobada ese año, que cada comunidad autónoma gestiona con requisitos propios y que solo puede reclamarse tras recuperar la vivienda, no estaba operativa en ninguna comunidad a mediados de 2026. Ante ese riesgo, los propietarios exigen más garantías, y quien no tiene avalista queda fuera.

El urbanismo es competencia de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. El Estado no debe invadirla, pero sí puede reformar la legislación básica de suelo, la procesal y la de arrendamientos, gestionar su propio patrimonio y condicionar su financiación para que comunidades y ayuntamientos tengan incentivos a construir. Proponemos:

- Acordar en la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo un **indicador común de suficiencia residencial** por área metropolitana, que mida cuántas viviendas pueden iniciarse a dos, cinco y diez años y dónde está el bloque. Si la insuficiencia persiste, la Administración competente debe actuar con el instrumento que elija o justificar en público por qué mantiene la restricción.
- Garantizar licencias en plazo. El Estado debe modificar el artículo 11.4 de la Ley de Suelo, que hoy exige un acto expreso con silencio negativo en las obras de nueva planta, para permitir el **silencio positivo y la declaración responsable** en las obras conformes con el planeamiento. Las comunidades autónomas deben fijar **plazos máximos de tres meses por fase**.
- Crear un **fondo estatal que financie colegios, transporte y redes en función de las viviendas terminadas** en cada municipio.
- Condicionar la financiación estatal del transporte público a que el planeamiento permita **más altura y edificabilidad alrededor de las estaciones**, y facilitar la conversión de oficinas y locales en vivienda.
- Ceder a promotores, cooperativas y entidades de beneficio limitado, en **derecho de superficie, el suelo público estatal** que gestiona la entidad pública Casa 47, incluido el que proviene de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), con precio tasado y reversión en caso de incumplimiento. El objetivo es construir **entre 40.000 y 50.000 viviendas asequibles al año**.
- Reforzar la seguridad jurídica: permitir la **nulidad parcial de los planes urbanísticos** y extender a la vía civil el **plazo máximo de 30 días** que el juicio rápido penal persigue desde 2025 para recuperar una vivienda ocupada ilegalmente.
- Sustituir la actual garantía de impagos por un **seguro público de impago del alquiler** como la garantía Visale francesa: gratuito para el inquilino y el propietario, con requisitos comunes en todo el territorio, concedido antes de firmar el contrato a jóvenes, trabajadores con empleo reciente y hogares de renta baja, y que **pague al propietario en pocas semanas desde la reclamación**, sin esperar a recuperar la vivienda. La evidencia indica que este tipo de seguro amplía el acceso al alquiler privado de los inquilinos con menos garantías a un coste fiscal moderado (Abramson y Van Nieuwerburgh, 2025; Bézy, Levy y McQuade, 2025).
- Comprometer la estabilidad de la Ley de Arrendamientos Urbanos durante al menos cinco años y exigir una **evaluación de su impacto sobre la oferta** antes de modificarla.

Fuentes: Banco de España (2026); Abramson y Van Nieuwerburgh (2025); Bézy, Levy y McQuade (2025); Real Decreto Legislativo 7/2015, texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

03 Flexiseguridad: mochila austriaca, penalización de la rotación y protección activa

La tasa de paro se situó en el 9,87 % en el segundo trimestre de 2026, según la Encuesta de Población Activa, y sigue entre las más altas de la Unión Europea. La reforma laboral de 2021 convirtió el contrato indefinido en la modalidad ordinaria y redujo con fuerza la temporalidad, pero la inestabilidad se ha trasladado al empleo indefinido. Según el Banco de España, solo el 48 % de los contratos indefinidos firmados en marzo de 2022 seguía activo un año después, frente al 52,5 % de 2017 y 2018, y la rotación de los trabajadores indefinidos ha aumentado, sobre todo entre los fijos discontinuos. El coste del despido depende de la antigüedad en cada empresa y del resultado del litigio, lo que desincentiva la contratación estable y penaliza la movilidad voluntaria: quien cambia de empleo pierde la indemnización acumulada. La prestación por desempleo cubre a poco más de la mitad de los parados que estima la Encuesta de Población Activa. Además, muchos perceptores de rentas mínimas pierden buena parte de la ayuda al aceptar un empleo, y la formación continua apenas llega a los trabajadores con baja cualificación.

La legislación laboral y la de Seguridad Social son competencia del Estado; las políticas activas de empleo las gestionan las comunidades autónomas. Proponemos un modelo que proteja a los trabajadores en sus transiciones entre empleos:

- Una **mochila austriaca obligatoria para todos los contratos nuevos**: la empresa ingresa cada mes un 2 % del salario en la cuenta individual de ahorro e inversión del trabajador (propuesta 08), portable y gestionada por entidades supervisadas, que este puede usar si lo despiden, si cambia de empleo o para formarse, y que, si no la usa, se suma a su ahorro para la jubilación. Austria aplica un sistema similar, con un 1,53 %, desde 2003. Un modelo voluntario, que conviva con el actual, no eliminaría el salto de la indemnización por antigüedad. El coste de la aportación se compensa con una **rebaja progresiva de la indemnización por despido objetivo de los nuevos contratos**, y se mantienen la indemnización y la tutela judicial frente al despido improcedente o nulo.
- Un **sistema de bonificación y penalización en la cotización empresarial por desempleo**, en función de la rotación de cada empresa respecto de la media de su sector, como el que aplica Francia desde 2022.
- Completar la reforma de 2021 con **un solo contrato indefinido desde el primer día**, con la sustitución de trabajadores con reserva de puesto como única excepción.
- Una **prestación contributiva decreciente**: el 80 % de la base reguladora durante el primer semestre, el 60 % durante el segundo y el 40 % después, con acceso desde medio año cotizado, la mitad que ahora. Debe ir ligada a un itinerario de inserción con un asesor de empleo y a indicadores comunes acordados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.
- Un **crédito fiscal reembolsable de 1.200 euros anuales por trabajador y 1.000 por hijo**, abonado en mensualidades por la Agencia Tributaria, para que aceptar un empleo siempre aumente la renta disponible. Sustituiría a la reducción por rendimientos del trabajo y a la deducción por maternidad, se coordinaría con el complemento de ayuda para la infancia del Ingreso Mínimo Vital e incluiría el ajuste correspondiente en la financiación autonómica.
- Una **cuenta individual de formación** de 500 euros anuales, acumulables hasta 3.000, financiada con la cotización por formación profesional que ya pagan empresas y trabajadores.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa, segundo trimestre de 2026; Banco de España, Informe Anual 2023; Real Decreto-ley 32/2021, de reforma laboral.

04 Evaluación, autonomía de los centros y apoyo temprano

El alumnado español ha obtenido en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) de 2025 sus peores resultados: 451 puntos en lectura, 457 en matemáticas y 477 en ciencias, con una caída de 23 puntos en lectura y de 16 en matemáticas respecto de 2022. Un tercio de los estudiantes no alcanza el nivel mínimo en matemáticas. El abandono temprano de la educación y la formación bajó al 12,8 % en 2025, su mínimo histórico, pero sigue lejos del objetivo europeo del 9 %.

Las brechas por origen socioeconómico aparecen en 3.º y 4.º de primaria, cuando el alumno pasa de aprender a leer a leer para aprender, y se consolidan en la educación secundaria obligatoria. Los centros públicos tienen poca autonomía para organizar plantillas, horarios y recursos, y las evaluaciones de diagnóstico no son comparables entre comunidades ni permiten saber cuánto progresa el alumnado de cada centro.

El Estado fija las normas básicas y las comunidades autónomas gestionan el sistema. Proponemos que el Estado reforme la Ley Orgánica de Educación donde sea necesario y que el resto de las medidas se acuerden en la Conferencia Sectorial de Educación y que cada comunidad las desarrolle:

- Hacer **comparables entre comunidades las evaluaciones de diagnóstico** de 4.º de primaria y 2.º de educación secundaria obligatoria, y publicar para cada centro el **progreso de su alumnado respecto de su nivel de partida**, ajustado por el contexto socioeconómico. Esta medida exige modificar la Ley Orgánica de Educación, que hoy prohíbe usar las evaluaciones para clasificar centros.
- Dar **autonomía a los centros a cambio de resultados**: que la dirección, ya seleccionada por concurso de méritos, pueda definir el perfil de una parte de las plazas docentes, y que firme con la Administración educativa un acuerdo de desempeño con objetivos, apoyos e indicadores.
- Apoyar a los **centros con bajo rendimiento persistente** mediante alertas tempranas y equipos externos de mejora y, si no hay avances, sustituir al equipo directivo.
- Aplicar **pruebas de cribado de lectura y matemáticas en 1.º y 2.º de primaria**, con resultados inmediatos para el tutor y el equipo de orientación.
- Ofrecer al alumnado con dificultades un **refuerzo intensivo**: tutorías en grupos de dos a cuatro alumnos, desdobles en lengua y matemáticas y programas de verano.
- **Ponderar el gasto por alumno según la complejidad socioeducativa** de cada centro y condicionar las transferencias finalistas a mejoras verificables.

Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, PISA 2025; Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, abandono temprano de la educación y la formación en 2025; Ley Orgánica 2/2006, de Educación.

05

Formación Profesional y universidad conectadas con el empleo

España tiene la tasa de sobrecualificación más alta de la Unión Europea: más de un tercio de los titulados superiores ocupados trabaja en puestos que no requieren su nivel de estudios. El desajuste es también de especialidad. Medicina, Enfermería y algunas ingenierías tienen tasas de empleo muy superiores a las de buena parte de las humanidades, pero ofrecen pocas plazas, con notas de corte muy altas, mientras otras titulaciones mantienen cupos amplios pese a su baja inserción.

Los planes de estudio se revisan con poca frecuencia, las empresas apenas participan en su diseño y las prácticas son a menudo voluntarias y cortas. La Formación Profesional de grado superior logra mejor inserción laboral que muchos grados universitarios, pero sigue considerándose una vía de segunda; el régimen intensivo de la Formación Profesional dual, con contrato de formación y una parte sustancial del tiempo en la empresa, apenas llega a las pequeñas y medianas empresas. El reconocimiento de créditos entre Formación Profesional y universidad solo está garantizado, con un mínimo de 30 créditos, cuando hay una relación directa entre títulos; en el resto de los casos depende de cada universidad.

Proponemos, en coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas y las universidades, a través de la Conferencia General de Política Universitaria:

- Fijar **la oferta de plazas según la inserción laboral**, a partir de los datos de afiliación a la Seguridad Social a 12, 24 y 60 meses, la sobrecualificación y el salario de los titulados, con salvaguardas para las áreas de interés cultural o estratégico, y publicar cada año un **mapa de inserción por grado, ciclo formativo y universidad**.
- Crear **módulos transversales de hasta 12 créditos europeos** en análisis de datos, inteligencia artificial y comunicación profesional, que cualquier estudiante pueda incorporar a su plan de estudios. Se revisarán cada dos o tres años y los impartirán también profesionales de empresa.
- Hacer **obligatorias unas prácticas de entre 15 y 30 créditos europeos**, que puedan ocupar un semestre en empresa, con tutoría conjunta entre universidad y empresa.
- Extender el **régimen intensivo de la Formación Profesional dual** con estándares comunes de horas en empresa y de tutores acreditados, apoyo a las pequeñas y medianas empresas mediante la intermediación de las cámaras de comercio y un registro público de empresas formadoras.
- Ampliar a **60 créditos el reconocimiento garantizado** entre la Formación Profesional de grado superior y los grados afines, y actualizar la tabla estatal de relaciones directas entre títulos.
- Vincular una **parte de la financiación de las universidades públicas a la inserción laboral** de sus titulados mediante contratos-programa con las comunidades autónomas.

Fuentes: Eurostat, sobrecualificación de los titulados superiores; Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Inserción Laboral de Titulados Universitarios; Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional; Real Decreto 1618/2011, sobre reconocimiento de estudios en el ámbito de la Educación Superior.

06

Un sistema de inmigración por puntos, como los de Canadá y Australia

Según la última Estadística de Migraciones, el saldo migratorio anual de España fue de 626.268 personas, en su gran mayoría sin ninguna selección por su cualificación. La vía de regularización más utilizada, el arraigo, exige acreditar dos años de permanencia en España y no valora ningún mérito. La vía para perfiles cualificados exige por adelantado una empresa que tramite el expediente y, en las profesiones reguladas, un título homologado, y hoy hay 80.648 expedientes de homologación pendientes. El 52 % de los trabajadores extranjeros ocupa puestos por debajo de su cualificación, frente al 34,5 % de los españoles.

Canadá y Australia puntúan a cada solicitante según su edad, sus estudios, su dominio del idioma y su experiencia, y admiten a quien supera una nota de corte publicada. La extranjería es competencia del Estado, pero Cataluña ya concede la autorización inicial de trabajo, de modo que una nominación autonómica encaja en el reparto vigente. Proponemos:

- Crear, mediante la reforma de la Ley Orgánica de Extranjería y de su Reglamento, y con la participación de la Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración, una **vía de admisión por puntos que favorezca el capital humano y la captación de profesionales cualificados en origen**, y que conceda una autorización de residencia y trabajo vinculada a la persona.
- Incluir una **nominación autonómica con puntos propios**, como la nominación provincial canadiense, para que cada comunidad priorice los perfiles que necesita su mercado de trabajo y pueda puntuar sus lenguas oficiales.
- Fijar un objetivo de **hasta 400.000 admisiones anuales por puntos, sin aumentar el número total de entradas**, con convocatorias periódicas y una nota de corte publicada. La vía de puntos iría sustituyendo al arraigo como principal puerta de acceso al mercado de trabajo.
- **Resolver en 12 meses los expedientes de homologación pendientes** y trasladar la evaluación de credenciales al país de origen mediante agencias acreditadas.
- Hacer **automática la autorización de búsqueda de empleo de los titulados de máster y doctorado** de las universidades españolas y crear un visado exprés para investigadores.

Seleccionar por su cualificación hasta 400.000 de las llegadas anuales de fuera de la Unión Europea elevaría el capital humano de la población activa, que la literatura asocia a la productividad (Hanushek y Woessmann, 2015). Estimamos una **ganancia a largo plazo de entre 20.000 y 135.000 millones de euros anuales** de producto interior bruto, según se cuente solo el efecto sobre el salario de cada inmigrante o también el que tiene sobre la productividad de quienes trabajan con él, y una **mejora del saldo fiscal de unos 18.000 millones anuales**.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Estadística de Migraciones; Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades; Immigration, Refugees and Citizenship Canada; Hanushek y Woessmann (2015).

07 Eliminar las barreras al crecimiento: empresas, salarios e inversión

El tejido empresarial español está dominado por microempresas, y el tamaño de las empresas condiciona la productividad, los salarios y la capacidad de resistir las crisis. Parte del problema es regulatorio. Las obligaciones crecen a saltos al superar determinados umbrales de plantilla o de facturación: auditoría obligatoria, comité de empresa, plan de igualdad, canal de denuncias o, a partir de seis millones de euros de facturación, el paso a la unidad de grandes empresas de la Agencia Tributaria. El Ministerio de Economía y Competitividad identificó en 2016 un total de 130 regulaciones vinculadas al tamaño. Además, las empresas se acumulan justo por debajo del umbral de seis millones para no cruzarlo (Almunia y López-Rodríguez, 2018).

La fiscalidad añade otras dos penalizaciones al crecimiento. La primera recae sobre los salarios. La tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas no se actualiza con la inflación, de modo que una subida salarial que solo compensa la de los precios eleva el tipo efectivo y reduce la renta disponible real. El Banco de España atribuye a esta progresividad en frío cerca de la mitad del aumento de la recaudación del impuesto en relación con el producto interior bruto entre 2019 y 2023 (Balladares y García-Miralles, 2024), y el Gobierno ha comunicado a la Comisión Europea unos ingresos adicionales de 2.300 millones de euros en 2025 por no actualizar la tarifa. La segunda recae sobre la inversión. El Impuesto sobre Sociedades grava el beneficio aunque se reinvierta en la propia empresa, con alivios limitados como la reserva de capitalización, y España es uno de los pocos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos que mantienen un impuesto general sobre el patrimonio, junto con Colombia, Noruega y Suiza, que grava el ahorro y la inversión no exentos y empuja el capital hacia otros países.

El Impuesto sobre la Renta es un tributo compartido: el Estado fija su tarifa y cada comunidad autónoma, la suya. Proponemos:

- Revisar todas las regulaciones vinculadas al tamaño, **sustituir los saltos por escalones graduales**, conceder un periodo de gracia de tres años tras superar un umbral y actualizar los importes con la inflación.
- **Deflactar de forma automática el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**: actualizar cada año la tarifa, los mínimos personales y familiares y la reducción por rendimientos del trabajo con el índice de precios de consumo del año anterior, como hacen numerosos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y acordar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que las comunidades apliquen la misma regla a su tarifa.
- Reformar el Impuesto sobre Sociedades para **gravar solo los beneficios distribuidos**, como hacen Estonia desde 2000 y Letonia desde 2018.
- **Suprimir el Impuesto sobre el Patrimonio**, con la compensación correspondiente a las comunidades autónomas en el sistema de financiación, reducir los tipos que gravan el ahorro en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y ampliar el plazo de compensación de las pérdidas patrimoniales.

Fuentes: Almunia y López-Rodríguez (2018); Balladares y García-Miralles (2024); Ministerio de Economía y Competitividad (2016); Tax Foundation, *International Tax Competitiveness Index*.

08 Pensiones sostenibles y una cuenta de ahorro e inversión para cada residente

El gasto público en pensiones ronda el 13 % del producto interior bruto y seguirá aumentando hasta mediados de siglo, a medida que se jubilen las generaciones más numerosas. El sistema de reparto calcula la pensión con solo una parte de la vida laboral, no se ajusta de forma automática a la esperanza de vida y ha cubierto sus desequilibrios con nuevas cotizaciones. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional, una cotización adicional finalista que llegará al 1,2 % en 2029, alimenta un Fondo de Reserva de 15.267 millones de euros, apenas una nómina mensual de pensiones. Los trabajadores, además, no reciben ninguna estimación periódica de su pensión.

Al mismo tiempo, los hogares concentran cerca del 80 % de su patrimonio en la vivienda y otros activos reales, y su ahorro financiero se dirige sobre todo a depósitos de baja rentabilidad. Los planes de pensiones de empleo llegan a una minoría de asalariados, y el incentivo a los planes individuales, una reducción de la base imponible limitada desde 2022 a 1.500 euros anuales, beneficia sobre todo a quien tiene un tipo marginal elevado.

La legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, así como la regulación de los planes de pensiones, corresponden al Estado, y el incentivo fiscal deberá coordinarse con las haciendas forales. Proponemos **una pensión pública vinculada a lo cotizado y una cuenta de capitalización individual que la complementa:**

- Transformar de forma gradual la pensión contributiva en un **sistema de cuentas nocionales**, como el sueco: cada cotizante acumula un saldo que se revaloriza con el crecimiento de los salarios y que se convierte en pensión en función de la esperanza de vida de su generación. La transición, de al menos 30 años, ampliará progresivamente el periodo de cálculo, incorporará un mecanismo automático de equilibrio y respetará las pensiones ya causadas y los derechos acumulados por los cotizantes actuales.
- Flexibilizar la **edad de jubilación con ajustes actuariales** para quien la anticipe o la retrase, e integrar las pensiones no contributivas y los complementos a mínimos en un **complemento básico financiado con impuestos**, decreciente a medida que aumenta la pensión contributiva.
- Abrir a cada residente, **al cumplir 18 años, una cuenta de ahorro e inversión** a su nombre, creada por ley como vehículo único que integre los actuales planes de pensiones individuales y de empleo, en la entidad que elija o, por defecto, en un fondo colectivo de bajo coste. Quienes ya son mayores de edad podrán abrirla de forma voluntaria. La cuenta podrá invertir en cualquier activo cotizado, sus rendimientos no tributarán mientras permanezcan en ella y lo harán en la base del ahorro al retirarse. El saldo se podrá rescatar a partir de la jubilación o en supuestos tasados, como el desempleo de larga duración o una enfermedad grave, y la parte procedente de la mochila austriaca podrá usarse antes, en caso de despido, cambio de empleo o formación.
- Alimentar la cuenta con la **mochila austriaca** de la propuesta 03, con un **plan de empleo de inscripción automática**, en el que empresa y trabajador aporten cada uno el 1 % del salario al principio y hasta el 3 % de forma gradual, con posibilidad de renuncia, y con las aportaciones voluntarias del titular.
- **Capitalizar el Mecanismo de Equidad Intergeneracional:** destinar su recaudación a las cuentas de los trabajadores por los que se cotiza, en lugar de al Fondo de Reserva, sin subir ninguna cotización. A medida que las cuentas nocionales equilibren el sistema, se destinará también a la capitalización la cuota de solidaridad, que no genera derechos de pensión y se repartirá a partes iguales entre las cuentas de todos los cotizantes, y se trasladarán de forma gradual entre 3 y 4 puntos de la cotización por contingencias comunes, con la supresión de ambas cotizaciones adicionales.
- Sustituir la reducción en la base imponible por un **crédito fiscal reembolsable igual para todos** sobre las aportaciones voluntarias, de modo que el incentivo no crezca con la renta; fijar un tope a las comisiones de los fondos por defecto, y enviar cada año a cada trabajador un **extracto único** con su saldo nocional, el de su cuenta y la pensión estimada.

Fuentes: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2026); Seguridad Social (2026); Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias; Recomendación (UE) 2025/2029 de la Comisión; Ley 21/2021; Real Decreto-ley 2/2023; Ley 12/2022.

09

Dirección pública profesional y evaluación de las políticas públicas

España es uno de los países de la Unión Europea donde más ha retrocedido la calidad institucional desde 2003 (Masuch et al., 2016). La literatura económica asocia la baja calidad institucional a una menor productividad, menos empleo y salarios más bajos, y estima que converger con los países mejor situados, como Finlandia, Dinamarca o Nueva Zelanda, elevaría el crecimiento anual del producto interior bruto por habitante en 0,5 puntos (Andrés y Doménech, 2015). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, entre el 90 % y el 95 % de los cargos directivos de la Administración española cambian con cada nuevo Gobierno.

El Estatuto Básico del Empleado Público prevé desde 2007 la figura del directivo público profesional, pero apenas se ha desarrollado. La Ley 27/2022 institucionalizó la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, pero la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas depende del propio Gobierno, y las memorias de análisis de impacto normativo siguen siendo, en la práctica, un trámite. El Estatuto es legislación básica, de modo que las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden aplicar el mismo modelo a sus propias administraciones.

Proponemos:

- Separar los cargos de confianza política de la dirección gerencial, mediante la reforma del artículo 66 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y el desarrollo del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público. Las direcciones generales y los puestos directivos de organismos y empresas públicas deben cubrirse por **convocatoria abierta, con evaluación de los candidatos por un órgano independiente** según criterios de mérito y capacidad, con mandatos de cinco años y evaluación por objetivos, como en el *Senior Civil Service* británico o en la comisión portuguesa de selección de la alta dirección pública.
- Exigir una **evaluación previa e independiente de las normas con efectos estructurales** sobre los mercados (vivienda, trabajo, energía, competencia), separada de la consulta pública y con dictamen publicado, y dotar a la agencia de evaluación de la misma independencia que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Incorporar a toda norma con impacto económico relevante indicadores de seguimiento, una fecha de evaluación posterior y una **cláusula de caducidad a los ocho años** si no se renueva de forma expresa.
- Exigir que los programas de gasto de más de dos millones de euros anuales incluyan su **evaluación desde el diseño**, y extender a las revisiones del gasto de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal el principio de cumplir o explicar que ya rige para sus informes.
- Publicar los planes de gobierno con indicadores, responsables y calendario, y someter su cumplimiento a una **auditoría independiente al final de la legislatura**.

Fuentes: Andrés y Doménech (2015); Masuch et al. (2016); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017); Real Decreto Legislativo 5/2015, Estatuto Básico del Empleado Público; Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas.

10 Una energía segura y competitiva para la industria

España tiene más radiación solar, recurso eólico y suelo que la mayoría de los países europeos, pero su industria no ha convertido esa ventaja en precios estables. Depende en exceso del mercado diario de electricidad, muy volátil, mientras que en otros países una parte importante del consumo industrial se cubre con contratos bilaterales a largo plazo. Buena parte de los nudos de la red de distribución no admite nuevos consumidores, lo que frena tanto la electrificación de la industria como la construcción de vivienda. Los cambios regulatorios han expulsado a la cogeneración de sectores como la cerámica, el vidrio, el papel o los fertilizantes.

El apagón del 28 de abril de 2025 dejó sin suministro a toda la península ibérica y mostró que un sistema con una elevada proporción de renovables necesita también control de tensión, almacenamiento y redes. El parque nuclear aporta en torno al 20 % de la electricidad, y su calendario de cierre, pactado en 2019 para el periodo 2027-2035, no se basa en criterios explícitos de seguridad de suministro. En agosto de 2026 el Gobierno prorrogó la autorización de la central de Almaraz hasta junio de 2030.

Proponemos:

- **Decidir cada cierre o prórroga nuclear con criterios técnicos:** el informe del Consejo de Seguridad Nuclear y un análisis público de cobertura de la demanda elaborado por Red Eléctrica. Debe revisarse además la fiscalidad específica, estatal y autonómica, para que no sea un sobrecoste tributario el que decida el cierre.
- Completar la incorporación de todas las tecnologías al **control de tensión y a los servicios de estabilidad, con una retribución adecuada**, dar prioridad en la tramitación al almacenamiento (baterías y bombeo) y poner en marcha un **mecanismo de capacidad** competitivo y tecnológicamente neutro.
- **Planificar las redes según la demanda industrial y residencial prevista**, agilizar los concursos de capacidad de acceso y retribuir la inversión en redes de acuerdo con su riesgo. Las comunidades autónomas, que autorizan buena parte de las instalaciones, deben coordinarse con el Estado en una ventanilla común.
- Extender los **contratos por diferencias bidireccionales**, como exige la reforma del mercado eléctrico europeo de 2024 para las nuevas ayudas públicas, y reforzar el Fondo Español de Reserva para Garantías de Entidades Electrointensivas, que cubre los **contratos de compraventa de energía a largo plazo** de la industria electrointensiva.
- Restablecer un **marco retributivo estable para la cogeneración eficiente** en los sectores que necesitan calor y electricidad a la vez.

Fuentes: Red Eléctrica; Consejo de Seguridad Nuclear; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, prórroga de la autorización de Almaraz (agosto de 2026); Reglamento (UE) 2024/1747, de reforma del mercado eléctrico.

Referencias

LITERATURA ACADÉMICA

1. Abramson, B. y Van Nieuwerburgh, S. (2025). «Rent Guarantee Insurance». Documento de trabajo, Columbia Business School.
2. Almunia, M. y López-Rodríguez, D. (2018). «Under the radar: The effects of monitoring firms on tax compliance». *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 1-38.
3. Andrés, J. y Doménech, R. (2015). *En busca de la prosperidad. Los retos de la sociedad española en la economía global del siglo XXI*. Deusto.
4. Balladares, S. y García-Miralles, E. (2024). «Progresividad en frío». Banco de España, Documentos Ocasionales, 2422.
5. Bézy, T., Levy, A. y McQuade, T. (2025). «Insuring Landlords». Documento de trabajo, Paris School of Economics y UC Berkeley.
6. Best, M. C. y Kleven, H. J. (2018). «Housing market responses to transaction taxes: Evidence from notches and stimulus in the UK». *Review of Economic Studies*, 85(1), 157-193.
7. Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. MIT Press.
8. Hilber, C. A. L. y Lyytikäinen, T. (2017). «Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market?». *Journal of Urban Economics*, 101, 57-73.
9. Masuch, K., Moshhammer, E. y Pierluigi, B. (2016). «Institutions, public debt and growth in Europe». Banco Central Europeo, documento de trabajo 1963.

DATOS Y ESTADÍSTICAS

1. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2026). Estudio de evaluación de la regla de gasto de pensiones. Estudio 1/2026.
2. Banco de España (2024). Informe Anual 2023. Capítulo 4: el mercado laboral tras la reforma de 2021.
3. Banco de España (2026). Estimación del déficit acumulado de vivienda, 2021-2025.
4. Banco de España. Encuesta Financiera de las Familias.
5. Eurostat. Tasa de sobrecualificación de los titulados de educación superior.
6. Instituto Nacional de Estadística (2026). Encuesta de Población Activa, segundo trimestre de 2026. Nota de prensa del 28 de julio.
7. Instituto Nacional de Estadística. Estadística de Migraciones; Encuesta de Inserción Laboral de Titulados Universitarios.
8. Ministerio de Economía y Competitividad (2016). Informe sobre las regulaciones vinculadas al tamaño de la empresa.
9. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (2026). Abandono temprano de la educación y la formación en 2025.
10. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Government at a Glance 2017*.
11. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2026). *PISA 2025 Results*.
12. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Estadísticas tributarias.
13. Red Eléctrica. Informes del sistema eléctrico español.
14. Seguridad Social (2026). Fondo de Reserva de la Seguridad Social; nómina mensual de pensiones contributivas.
15. Tax Foundation. *International Tax Competitiveness Index*.

NORMATIVA

1. Recomendación (UE) 2025/2029 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2025, sobre el aumento de la disponibilidad de cuentas de ahorro e inversión.
2. Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica la configuración del mercado de la electricidad de la Unión.
3. Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.
4. Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.
5. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
6. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
7. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
8. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
9. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
10. Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.
11. Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo.
12. Real Decreto 1618/2011, de 14 de noviembre, sobre reconocimiento de estudios en el ámbito de la Educación Superior.
13. Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.
14. Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral.
15. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Sobre el Instituto Ostrom

El Instituto Ostrom es un think tank de política pública de Cataluña. Fundado en 2016, es un espacio independiente y no partidista de investigación, divulgación y debate que defiende el pluralismo, las instituciones inclusivas, las sociedades abiertas y la economía de mercado. Debe su nombre a Elinor Ostrom, primera mujer galardonada con el Premio Nobel de Economía, y es miembro de Atlas Network.

Las propuestas, en síntesis

I · ACCESO A LA VIVIENDA

01 Gravar el suelo, no la movilidad ni la construcción

- Tipo de referencia del 4 % en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales de la vivienda habitual, con una senda acordada con las comunidades autónomas.
- Conversión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en un impuesto sobre el valor del suelo, con la misma recaudación municipal, y supresión de la plusvalía municipal.

02 Más vivienda donde hace falta: suelo edificable, licencias en plazo y seguridad jurídica

- Indicador común de suficiencia residencial, licencias con silencio positivo, más densidad junto al transporte público y suelo público en derecho de superficie para 40.000 a 50.000 viviendas asequibles al año.
- Nulidad parcial de los planes urbanísticos y recuperación de viviendas ocupadas en 30 días.
- Seguro público de impago del alquiler, como la garantía Visale francesa, concedido antes del contrato y que pague al propietario en pocas semanas.

II · TRABAJO Y CAPITAL HUMANO

03 Flexiseguridad: mochila austriaca, penalización de la rotación y protección activa

- Mochila austriaca obligatoria del 2 % del salario, cotización por desempleo modulada según la rotación de cada empresa y un solo contrato indefinido.
- Prestación decreciente con acceso desde seis meses cotizados, crédito fiscal reembolsable y cuenta individual de formación.

04 Evaluación, autonomía de los centros y apoyo temprano

- Evaluaciones comparables entre comunidades que midan cuánto progresa el alumnado de cada centro, y autonomía de los centros a cambio de acuerdos de desempeño.
- Pruebas de cribado en los primeros cursos de primaria y refuerzo intensivo para el alumnado con dificultades.

05 Formación Profesional y universidad conectadas con el empleo

- Oferta de plazas según la inserción laboral y mapa público de inserción por grado, ciclo formativo y universidad.
- Prácticas obligatorias, Formación Profesional dual intensiva en las pequeñas y medianas empresas y reconocimiento garantizado de 60 créditos.

III · CRECIMIENTO: TALENTO, EMPRESAS Y AHORRO

06 Un sistema de inmigración por puntos, como los de Canadá y Australia

- Vía de admisión por puntos que favorezca el capital humano y la captación de profesionales cualificados en origen, con nominación autonómica y hasta 400.000 admisiones anuales.
- Resolución en 12 meses de los expedientes de homologación pendientes y autorización automática de búsqueda de empleo para los titulados de máster y doctorado en España.

07 Eliminar las barreras al crecimiento: empresas, salarios e inversión

- Escalones graduales en lugar de saltos regulatorios por tamaño e Impuesto sobre Sociedades solo sobre los beneficios distribuidos.
- Deflactación automática del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y supresión del Impuesto sobre el Patrimonio.

08 Pensiones sostenibles y una cuenta de ahorro e inversión para cada residente

- Cuentas nocionales en la pensión pública y una cuenta para cada residente a los 18 años, alimentada por la mochila austriaca, un plan de empleo de inscripción automática y el Mecanismo de Equidad Intergeneracional.

IV · CONDICIONES DE BASE: ADMINISTRACIÓN Y ENERGÍA

09 Dirección pública profesional y evaluación de las políticas públicas

- Directivos públicos seleccionados mediante convocatoria abierta y evaluados por un órgano independiente, con mandatos de cinco años.
- Evaluación previa independiente, caducidad de las normas a los ocho años y auditoría de los planes de gobierno.

10 Una energía segura y competitiva para la industria

- Calendario nuclear con criterios técnicos, servicios de estabilidad retribuidos y almacenamiento.
- Redes planificadas según la demanda y contratos a largo plazo para la industria electrointensiva.