

# Sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la comisión de trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 10 de junio de 2013 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

El 28 de mayo de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Dicha solicitud fue trasladada a la comisión de trabajo de Economía y Fiscalidad para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El texto a dictaminar viene acompañado de una Memoria de análisis de impacto

normativo de la iniciativa que, de conformidad a lo previsto en el RD 1.083/2009, de 3 de julio, incluye la oportunidad de la propuesta, una descripción del contenido y el análisis jurídico de la norma y los diferentes análisis de impacto: económico y presupuestario, sobre el orden de competencias y el de género.

A lo largo de la crisis actual se ha asistido a la desaparición de un elevado número de empresas en España, lo que ha supuesto la destrucción de numerosos puestos de trabajo. En una primera etapa, fueron las empresas cuya actividad estaba vinculada al sector

inmobiliario y de la construcción, pero a medida que la crisis se ha ido haciendo más profunda y duradera, el deterioro de la actividad ha acabado con una parte importante del tejido empresarial español. De acuerdo con las estadísticas del directorio central de empresas del INE desde el inicio de la crisis, el número de empresas con asalariados en España se ha reducido en un 14 por 100, 233.235 compañías; casi el 99,3 por 100 de esta desaparición neta corresponde a pequeñas y medianas empresas, es decir, a aquellas que emplean menos de 200 trabajadores.

Las dificultades empresariales se han traducido en importantes pérdidas de empleo. De los casi dos millones de asalariados del sector privado que se han perdido durante la crisis, un 85 por 100 corresponde a las pequeñas y medianas empresas. No obstante, destaca el aumento neto en el número de autónomos en 2012, tras varios ejercicios de descensos. Considerando el desfavorable entorno macroeconómico y empresarial, parece que el único factor explicativo de esta evolución al alza en el número de autónomos sería que un mayor número de personas en situación de paro hayan optado por el autoempleo para sobrellevar la crisis.

El principal problema al que se enfrenta actualmente el tejido empresarial español es la debilidad de la demanda interna, seguido de las dificultades para acceder a la financiación ajena y de la persistencia de problemas como, entre otros, la dispersión normativa y las altas cargas administrativas o burocráticas; así lo corrobora el Banco Central Europeo en su última encuesta sobre ac-

ceso a la financiación, primer trimestre de 2013, tanto en términos absolutos como comparados, con la media del área euro.

El CES ha tenido varias oportunidades de pronunciarse sobre diferentes aspectos relacionados con el apoyo a la actividad empresarial. En concreto, antes del inicio de la actual crisis económica, este CES mostró su interés sobre la actividad empresarial, y el entorno en el que se desarrolla, en el Informe CES 5/2005, *Proceso de creación de empresa y dinamismo empresarial*, de 21 de septiembre. Entonces, el CES subrayó la necesidad de establecer una estrategia coherente que unificara, integrara y vertebrara todas las intervenciones a favor de la creación de empresas, de su consolidación y en general de la promoción del espíritu empresarial, y proponía una serie de medidas, en concreto, y a grandes rasgos, aliviar las cargas administrativas para las empresas, mejorar el acceso a la financiación, promover la I+D+i, mejorar el marco fiscal de las empresas jóvenes e, incluso, se contemplaban medidas concretas sobre la formación del espíritu emprendedor y su encaje en el sistema educativo español.

De manera más específica, el CES ha tratado varios de los aspectos que se recogen en el Anteproyecto, destacando el Dictamen CES 1/2011, relativo al Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, de 23 de febrero, o más recientemente el Dictamen CES 5/2013 del Anteproyecto de Ley de Garantía de la unidad de mercado, de 18 de abril, y el Informe CES 2/2012, *Internacionalización de la empresa*

española como factor de competitividad, de 21 de marzo. En este último, se consideraba que la mejora del acceso de las empresas españolas a los mercados exteriores era un factor estratégico para salir de la crisis, contribuyendo al desarrollo y a la sostenibilidad del tejido productivo.

Desde instancias comunitarias, los antecedentes normativos relativos al apoyo de la actividad empresarial son muy numerosos; de entre ellos, destaca el Libro Verde de la Comisión, titulado *El espíritu empresarial en Europa* de enero de 2003<sup>1</sup> en el que se definía el espíritu empresarial (*entrepreneurship*) como “la aptitud creativa del individuo, aislado o integrado en una organización, para detectar una oportunidad y aprovecharla con el fin de crear un valor nuevo u obtener el éxito económico”. En 2006, la Comisión presentó el Programa Marco de Competitividad e Innovación<sup>2</sup> que recogía específicamente un programa para la iniciativa empresarial y la innovación. Recientemente, a comienzos de 2013, la Comisión ha presentado el *Plan de acción sobre emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa*<sup>3</sup>, en el que recogiendo la filosofía del *Small Business Act*<sup>4</sup>, revisado en abril de 2011 y la Comunicación de la Comi-

sión sobre el papel de la política industrial en la salida de la crisis<sup>5</sup>, se proponen una serie de medidas para fomentar el espíritu empresarial en Europa. El Plan de acción se basa en los siguientes tres pilares: desarrollar la educación y la formación empresarial, crear un marco o entorno favorable para el desarrollo de los negocios y propiciar el emprendimiento de ciertos colectivos.

Por su parte, de entre las iniciativas legislativas españolas más recientes, destacarían, entre otras, el Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de capital, y en el que, además de refundir en un único texto la regulación de las distintas formas o tipos societarios crea la figura de la sociedad limitada de nueva empresa, que tenía como objetivo facilitar y flexibilizar la constitución de nuevas empresas. Además preveía la introducción del documento único electrónico para facilitar la constitución de sociedades por vía telemática.

Asimismo y atendiendo más específicamente a los problemas de financiación empresarial, se aprobó el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo,

<sup>1</sup> Comisión Europea, *Green Paper on Entrepreneurship in Europe*, COM (2003) 27 final.

<sup>2</sup> Decisión 1.639/2006/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013).

<sup>3</sup> Comisión Europea, COM (2012) 795 final.

<sup>4</sup> Comisión Europea, *Pensar primero a pequeña escala (Small Business Act) para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas*, COM (2008) 394 final.

<sup>5</sup> Comisión Europea, *Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la comunicación sobre política industrial*, COM (2012) 582 final.

que contemplaba actuaciones como el apoyo a la financiación bancaria, con sistemas públicos de avales y garantías, impulsaba la desintermediación bancaria y el capital riesgo, trataba de facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los merca-

dos de capitales, anunciaba la creación de un fondo de titulización de préstamos a este tipo de empresas, así como una ampliación del Plan de pago a proveedores y diferentes medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

## 2. Contenido

El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del CES consta de una exposición de motivos, 72 artículos agrupados en un título preliminar y cinco títulos, diez disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

El título preliminar, “Disposiciones generales”(artículos 1 a 3), regula el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley, así como la definición de emprendedor.

El título I, “Apoyo a la iniciativa emprendedora”(artículos 4 a 22), está compuesto a su vez por cinco capítulos que incluyen: disposiciones sobre el emprendimiento aplicables al ámbito educativo, dos nuevas figuras mercantiles, el emprendedor de responsabilidad limitada y la sociedad limitada de formación sucesiva; además prevé nuevos procedimientos para la constitución rápida de sociedades limitadas y un nuevo acuerdo extrajudicial de pagos.

El título II, “Apoyos fiscales y en materia de Seguridad Social a los emprendedores”(artículos 23 a 27), regula el IVA de caja, las deducciones en el impuesto de sociedades por I+D y por reinversión de beneficios, las

deducciones en el IRPF por inversión realizada en la empresa de nueva o reciente creación y las cuotas a la Seguridad Social en situaciones de pluriactividad.

El título III, “Apoyo a la financiación de los emprendedores”(artículos 28 a 31), reforma la regulación en materia preconcursal de los acuerdos de refinanciación e introduce nuevos instrumentos financieros, las cédulas para la internacionalización y los bonos de internacionalización.

El título IV, “Apoyo al crecimiento y desarrollo de proyectos empresariales”(artículos 32 a 45), propone una serie de medidas para fomentar el crecimiento empresarial. Este título está compuesto a su vez por tres capítulos que versan sobre la simplificación de las cargas administrativas y de los requisitos de información económico-financiera, y sobre las medidas para impulsar la contratación pública con emprendedores.

El título V, “Internacionalización de la economía”(artículos 46 a 72), está formado por dos secciones:

Sección 1.ª, “Fomento de la internacionalización”, que está compuesta por cua-

tro capítulos que incluyen disposiciones que refuerzan el marco institucional y los instrumentos de apoyo a la internacionalización de las empresas.

Sección 2.<sup>a</sup>, “Movilidad internacional,” que está compuesta por seis capítulos que regulan determinados supuestos en los que, por razones de interés económico, se facilita la concesión de permisos de residencia a los emprendedores extranjeros con el objeto de atraer la inversión y el talento.

Como ya se ha indicado, el Anteproyecto incluye diez disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

La disposición adicional primera excluye la limitación de responsabilidad en relación a las deudas de derecho público.

La disposición adicional segunda prevé la integración de las ventanillas únicas existentes a nivel estatal.

Las disposiciones adicionales desde la cuarta hasta la séptima versan sobre la tra-

mitación de las autorizaciones del procedimiento de solicitud de un permiso único.

La disposición adicional octava propone que los gastos económicos derivados de la Ley se asuman con los medios humanos y materiales ya existentes.

La disposición adicional novena prevé la posibilidad de creación de “miniempresas” o empresas de estudiantes reguladas por reglamento.

La disposición adicional décima prevé los aranceles registrales para la inscripción de los emprendedores de responsabilidad limitada.

Por su parte, la disposición derogatoria adapta el ordenamiento vigente a lo dispuesto en el anteproyecto.

Por último, las disposiciones finales modifican parte de las siguientes normativas: la Ley general Tributaria, la Ley de Sociedades de capital, el Estatuto del trabajador autónomo y la Ley 12/2012 de Medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios.

### 3. Observaciones generales

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de este dictamen, el CES se ha pronunciado de manera reiterada a favor de crear un marco normativo propicio al emprendimiento, de manera que valora positivamente la intención del Anteproyecto en este sentido, y, en particular, en relación con las medidas que pretenden facilitar el inicio,

desarrollo y consolidación de actividades económicas por parte del trabajo autónomo y las pymes, que habían sido largamente demandadas.

No obstante, este Consejo considera necesario realizar algunas valoraciones críticas. En primer lugar, el objeto de la norma resulta confuso, porque incluye tanto medi-

das de apoyo a los emprendedores propiamente dichos, es decir, a las personas físicas que inician una actividad económica, como disposiciones tendentes a facilitar el desarrollo de la actividad empresarial en general, además de medidas de fomento de la internacionalización de las empresas por parte de la Administración pública, sin que incluya definiciones precisas de las realidades que pretende regular. En particular, llama la atención la definición de emprendedor que adopta el Anteproyecto, pues considera como tal a toda “persona física o jurídica que desarrolle una actividad económica productiva” (artículo 3), apartándose del concepto comúnmente aceptado, que considera emprendedor exclusivamente a las personas físicas que deciden iniciar una actividad económica privada, con independencia de la forma organizativa por la que opten para desarrollarla. El CES considera, por tanto, que solo puede calificarse como emprendedor a las personas físicas, y únicamente en la fase inicial del proyecto empresarial, y entiende que dado que se pretende que esta figura adquiera dimensión jurídica, la norma debería definirla *ab initio* con más precisión. Precisamente la falta de rigor en la definición del objeto de la norma y del ámbito de aplicación explica la falta de coherencia sistemática del Anteproyecto, porque sus disposiciones normativas no están estructuradas, como sería deseable, atendiendo a los dos principales objetivos de la norma, es decir, separando aquellas dirigidas a propiciar el inicio de actividades empresariales y de aquellas otras orientadas a facilitar el desarrollo de

las que ya están en marcha, sino que las mismas aparecen mezcladas de manera inconexa en los distintos capítulos dificultando sobremanera la comprensión de la norma.

En lo que atañe al ámbito de la Ley, entendemos que sus disposiciones deberían ser de aplicación a las actividades empresariales o profesionales que vayan a realizar las personas emprendedoras, de forma individual o colectiva, a través de una empresa que desarrolle su actividad en el territorio español, independientemente de la fórmula empresarial adoptada, por lo que no se comprende la exclusión, implícita en el Anteproyecto, de las cooperativas y sociedades laborales.

El CES considera en general que se trata de una propuesta compleja y heterogénea que se construye a partir de la superposición de modificaciones normativas de diferente calado y con finalidades diferentes, que afectan asimismo a ámbitos diferentes del ordenamiento jurídico, y que incluyen, entre otras, modificaciones de la legislación mercantil, tributaria, administrativa o de extranjería. A este respecto, y en opinión del CES, la propuesta normativa debería tener en cuenta el marco jurídico que pretende modificar, que en algún caso es de carácter orgánico, y aclarar el alcance derogatorio de esta ley para evitar la superposición de normas.

Además, en el terreno de la técnica legislativa, una gran parte de las disposiciones constituyen enunciados programáticos, en el sentido de que plantean objetivos o metas, pero no crean derechos u obligaciones con verdadero alcance jurídico.

Por otro lado, el CES quiere destacar que se relegan numerosas cuestiones de calado al posterior desarrollo reglamentario (régimen especial del IVA, regulación de las cédulas y bonos de internacionalización, régimen sancionador en relación con las obligaciones notariales en materia de agenda electrónica, o régimen jurídico de las empresas de estudiantes) sin que se establezcan plazos concretos para llevarlo a cabo, lo que introduce incertidumbre respecto al verdadero alcance de dicha regulación y al momento de la efectiva aplicación de las mismas.

En general, el CES considera que el enunciado de los distintos títulos no se corresponde con el verdadero alcance, unas veces mucho más limitado y otras de forma más extensa. Esto ocurre particularmente en títulos como el de “Apoyo a la financiación de los emprendedores”, donde el CES echa en falta la inclusión de disposiciones que, teniendo en cuenta el contexto actual de profunda crisis económica, se dirijan a paliar la restricción del crédito que sufren las empresas españolas, más allá de las medidas incluidas en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y en sentido contrario, en el de “Internacionalización de la economía española”.

Por otro lado, la norma debería tener en cuenta que las Administraciones territoria-

les tienen competencias, desarrollan actuaciones y articulan instrumentos regulatorios y tributarios en buena parte de los ámbitos regulados por la misma y que, por tanto, existe un marco jurídico de ámbito autonómico y local en relación con el emprendimiento y el desarrollo de actividades mercantiles que debería engarzarse de manera coherente con la regulación de ámbito estatal.

Como observación general, el CES también quiere hacer notar la ausencia de disposiciones de índole social, en particular, de normas que tengan en cuenta las dificultades o diferencias de partida de las mujeres para iniciar y desarrollar actividades empresariales, de disposiciones que discriminen positivamente a las personas con discapacidad y, en general, que fomenten la economía social.

Adicionalmente, la norma tampoco contempla las especificidades que caracterizan al proceso de emprendimiento de las actividades empresariales con base tecnológica, así como las *start-ups*. El alto contenido de valor añadido de estas actividades y su capacidad de poner en valor los avances científicos y tecnológicos a través de la innovación tienen una especial incidencia en la mejora de la competitividad de la economía española<sup>6</sup>.

El CES considera que se debe dedicar especial atención al emprendimiento de las actividades económicas que se desarrollan

<sup>6</sup> Véase Informe CES 5/2005, *El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial*.

en el medio rural e impulsar las medidas oportunas para acortar la brecha digital entre el medio rural y el medio urbano.

Por último, resulta preocupante, a juicio del CES, que una norma que pretende crear

un marco regulatorio favorable a la actividad económica y la creación de empleo no incluya a lo largo del articulado ni una sola mención a la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones.

## 4. Observaciones particulares

### Título preliminar. Disposiciones generales

En los tres artículos que conforman este título, el Anteproyecto establece el objeto, el ámbito de aplicación y la definición de emprendedor. En opinión del CES, estos artículos en su redacción actual son un tanto confusos, dado que no se desprende de ellos adecuadamente la pretensión y el destino de la futura norma, por lo que considera que sería necesaria una definición más clara de los conceptos contenidos en ellos. En especial, tal y como ya se ha expresado en las observaciones generales, el CES considera que sería conveniente aclarar en mayor medida el concepto de emprendedor recogido en el artículo 3, a fin de evitar posibles confusiones derivadas del hecho de que en otras partes del articulado se establecen diferentes consideraciones de dicho término. En opinión de este Consejo, en la definición de emprendedor debería constar claramente que, independientemente de la forma jurídica que adopte la empresa creada por el emprendedor, este debe ser siempre una

persona física. Asimismo, el CES considera, respecto al ámbito de aplicación definido en el artículo 2, que la futura ley debería referirse solo a las nuevas iniciativas de emprendimiento. Con el actual contenido debería especificarse el ámbito de aplicación de, entre otras, las disposiciones sobre la internacionalización de la economía española, los apoyos fiscales o la legislación concursal.

### Título I. Apoyo a la iniciativa emprendedora

A lo largo de los cinco capítulos que componen este título se establece una serie de medidas dirigidas a intentar incentivar la cultura emprendedora y facilitar el inicio de actividades empresariales.

#### Capítulo I. Educación

Respecto al primero de los capítulos, relativo a la voluntad de fomentar la cultura del emprendimiento en las distintas etapas edu-

cativas, el CES, compartiendo su importancia, quiere recordar que las iniciativas previstas a tal efecto en el Anteproyecto objeto de dictamen ya están incluidas en la Ley Orgánica para la Mejora de la calidad educativa que está actualmente en proceso de tramitación. Por otro lado, el CES quiere señalar igualmente que en materia de educación habría que tener en cuenta la asunción de las competencias de las comunidades autónomas en el modelo educativo español, así como habría que buscar fórmulas de implicación y participación de los agentes sociales en las tareas de formación en ámbitos del emprendimiento.

## **Capítulo II. El emprendedor de responsabilidad limitada**

El Anteproyecto crea una nueva figura mercantil, el emprendedor de responsabilidad limitada, a través de la cual la responsabilidad derivada de sus deudas empresariales no afectará a determinados bienes, en concreto, a su vivienda habitual cuando su valor sea inferior a 300.000 euros. Aunque a priori esta vía mercantil permitiría que este nuevo tipo de emprendedor no arriesgase su vivienda habitual en caso de fracaso, el CES entiende que las limitaciones normativas a la nueva figura y la realidad en la que se desarrolla actualmente la actividad empresarial cuestionan el futuro resultado de este precepto.

En primer lugar, tal y como se recoge en la disposición adicional primera, la no-afec-

tación de la vivienda habitual no se aplicará en el caso de las deudas de derecho público, como las mantenidas con la Hacienda Pública o con la Seguridad Social, que por su cuantía pueden obstaculizar significativamente la actividad emprendedora como nueva oportunidad. No obstante, el Anteproyecto dilata la ejecución de los embargos de la vivienda habitual en estos casos.

Asimismo, cabe subrayar que el acceso a la financiación ajena resulta muy difícil en el caso de los emprendedores individuales, los cuales, en muchos casos, utilizan su vivienda habitual como garantía de los créditos con los que inician la actividad. En esa situación la limitación de responsabilidad quedaría vacía de contenido.

Por último, en otro orden de cosas, se introduce una formulación inadecuada de la necesaria publicidad de los bienes afectos a la actividad empresarial o profesional. El Anteproyecto recoge que en el momento de inscripción del emprendedor en el Registro Mercantil se inscriba igualmente el bien inmueble no afecto, cuando el CES considera que hubiera resultado jurídicamente más oportuno que en el registro mercantil se inscriban los bienes que sí quedan afectos a la actividad económica del emprendedor.

## **Capítulo III. La sociedad limitada de formación sucesiva**

Con el objetivo de abaratar el coste inicial de constituir una sociedad, el Anteproyecto recoge la figura de sociedad limitada de

formación sucesiva. Se permite la creación de empresas en varias fases, con un coste inicial inferior al mínimo de 3.000 euros exigible para las sociedades de responsabilidad limitada, de acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de capital.

Este nuevo tipo societario no requiere capital mínimo, pero para garantizar una adecuada protección a terceros, se prevé una serie de obligaciones y limitaciones que, en opinión del CES, introduce numerosos problemas técnicos que hacen que en la práctica resulte poco probable que los empresarios opten por esta nueva estructura societaria.

En concreto, la limitación a la retribución anual de los socios y administradores, que no podrá exceder del 20 por 100 del patrimonio neto, inferior a 3.000 euros, hace que la nueva figura societaria resulte prácticamente inviable para los emprendedores que inician su actividad.

#### **Capítulo IV. Inicio de la actividad emprendedora**

El capítulo IV prevé la creación de puntos de atención al emprendedor (PAE), físicos o virtuales, pertenecientes a organismos públicos y privados, incluidas las notarías, para facilitar la creación de nuevas empresas, el inicio efectivo de su actividad y su desarrollo, a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documen-

tación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Los PAE utilizarán el sistema de tramitación telemática del Centro de Información y Red de Creación de Empresa (CIRCE), que a través del Anteproyecto amplía sus funciones y adquiere reconocimiento en una norma con rango legal.

En este caso, es preciso recordar la existencia de diferentes puntos de atención al emprendedor que en la actualidad están contemplados al amparo de las Administraciones territoriales, y que, tras la entrada en vigor de la norma, pasarán a integrarse dentro de un único punto de atención al emprendedor, tal y como establece la disposición adicional segunda, que prevé la integración de las múltiples ventanillas que hoy existen de asistencia en el inicio de la actividad a nivel estatal (PAIT, VUE y VUDS), de forma que estas conformen un único punto de atención al emprendedor en el plazo de un año.

El CES aplaude las mejoras técnicas que introduce el Anteproyecto respecto a la agilidad en los trámites asociados al inicio y ejercicio de la actividad de empresarios individuales y sociedades, al tiempo que considera necesario especificar aquellos trámites que podrían suponer algún coste para el emprendedor, especialmente considerando que el servicio podrá ser prestado por organismos privados, entre los que a juicio del CES debería expresamente incluirse a los agentes sociales.

Por otro lado, el capítulo prevé los trámites necesarios para la inscripción regis-

tral del emprendedor de responsabilidad limitada y regula un nuevo procedimiento de constitución rápida de sociedades de responsabilidad limitada, estableciendo una serie de plazos, así como de horarios de apertura de los registros de la propiedad y mercantil.

En este sentido, el CES quiere expresar sus dudas sobre la procedencia de incluir en una norma de rango legal la regulación de horarios, materia que parece más apropiado que se establezca por vía reglamentaria, de modo que cualquier variación en los mismos no suponga una modificación de la Ley.

## Capítulo V. Acuerdo extrajudicial de pagos

En este capítulo, el Anteproyecto, a lo largo de trece páginas, prevé el establecimiento de un mecanismo de negociación extrajudicial de deudas de empresarios. El CES considera al respecto, en primer lugar, que la inclusión de esta normativa en el Anteproyecto es un claro ejemplo de los posibles problemas de dispersión normativa y consiguiente inseguridad jurídica mencionados en las observaciones generales que puede acarrear la modificación parcial de legislación sustantiva ya recogida en otras leyes, como sería en este caso la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal que, además, desde su entrada en vigor, ya ha sido objeto de diversas y sucesivas reformas de calado. En segundo lugar, el CES, compartiendo el objetivo de fomentar los acuerdos extrajudiciales

de pagos con los acreedores en el marco del propósito general de favorecer la continuidad y la viabilidad de las empresas concursadas, considera que difícilmente se podrá facilitar dicho objetivo si se mantienen para el emprendedor las tasas judiciales interpuestas por la Administración concursal.

Asimismo, el CES reitera, en línea con lo manifestado en el Dictamen 1/2011 de modificación de la Ley Concursal, la necesidad de que las modificaciones a la misma mantengan, en todo caso, la adecuada protección de los créditos salariales, y se realicen con la participación de los interlocutores sociales.

## Título II. Apoyos fiscales y en materia de Seguridad Social a los emprendedores

En materia fiscal, el CES valora positivamente las medidas que incluye el Anteproyecto, aunque respondan a finalidades diferentes, ya que persiguen favorecer la inversión en nuevas iniciativas empresariales (deducción en el IRPF), la reinversión de los beneficios empresariales o la inversión en actividades de investigación y desarrollo (deducciones en el impuesto sobre sociedades), como facilitar la liquidez a las empresas en el contexto de crisis, en el caso de la introducción opcional de criterio de caja en el devengo del IVA.

Aunque ya se apuntó a modo de consideración general, el CES echa de menos concretamente en materia fiscal que los incentivos fiscales regulados en este título se

extiendan a las cooperativas y sociedades laborales.

En relación con la introducción del régimen especial del criterio de caja en el IVA para las pequeñas empresas, el CES considera que su implantación es oportuna pero se ha optado por una regulación muy restrictiva porque obliga a las empresas acogidas al criterio de devengo normal que contraten con ellas a establecer mecanismos de control adicional, lo que complica la gestión del impuesto y eleva considerablemente los costes y, lo que es más importante, conlleva renunciar a la devolución del IVA soportado con arreglo al criterio de devengo.

De otro modo, existiría un claro desincentivo para la contratación por parte de las grandes empresas con proveedores que operen con criterio de caja, lo que, a su vez, podría disuadir a las pequeñas empresas de optar por este régimen, haciendo ineficaz la nueva regulación.

En este sentido, el CES entiende que el legislador podría haber optado, en cambio, por reducir sensiblemente el plazo a partir del cual el empresario puede proceder a la reducción de la base imponible por falta de cobro del IVA repercutido, pasando de un año a seis meses, en el caso general, y de seis a tres meses, en el caso de las pymes, lográndose con ello el efecto pretendido por el Anteproyecto de paliar los problemas de liquidez, en este caso, de todas las empresas.

En relación con los incentivos fiscales para inversiones de personas físicas en

empresas de nueva o reciente creación, el CES considera que se debería ampliar su alcance en un doble sentido. Por un lado, debería articularse el mismo incentivo para el caso de que los inversores sean personas jurídicas, es decir, en el impuesto sobre sociedades, aunque la regulación incorpore todas las cautelas necesarias para que el beneficio fiscal se aplique efectivamente a los supuestos y fines que persigue la norma. Por otro lado, y de forma simétrica, se debería introducir un incentivo fiscal del mismo tenor para fomentar las inversiones (de personas físicas o jurídicas) en proyectos empresariales nuevos acometidos por personas físicas, a través de préstamos participativos u otras fórmulas de inversión.

En cuanto a la modificación del incentivo fiscal del artículo 23 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre sociedades (*patent box*), en concreto la eliminación de la posibilidad de aplicarlo a grupos de consolidación fiscal, el CES quiere llamar la atención sobre la falta de justificación de la medida ya que, si lo que se pretende es evitar el uso abusivo de dicho beneficio fiscal, la Administración cuenta con medios suficientes para su control y persecución caso por caso, sin tener que acudir a su eliminación con carácter general, lo que podría tener consecuencias negativas contrarias al objetivo de la norma de impulsar las actividades de este tipo dentro del territorio nacional.

### **Título III. Apoyo a la financiación de los emprendedores**

Más allá del contenido del articulado referente a este título III, el CES considera necesario que en esta norma se incluyan todas aquellas medidas que refuercen el funcionamiento de los instrumentos financieros públicos y privados que garantizan y avalan la financiación demandada por la actividad emprendedora, tanto en sus fases iniciales de actividad, como en las de consolidación de la misma. En este sentido, deberían incluirse todos aquellos instrumentos que permiten mejorar el acceso al crédito y una mayor diversificación de las tradicionales fuentes de financiación. Medidas que impulsen los microcréditos, los fondos de capital semilla, los préstamos participativos, o el refuerzo del papel de las sociedades de garantía recíproca.

### **Título IV. Apoyo al crecimiento y desarrollo de proyectos empresariales**

#### **Capítulo I. Simplificación de las cargas administrativas**

El capítulo I prevé una serie de medidas que pretenden eliminar cargas administrativas innecesarias, incluyendo dentro de este apartado, entre otras, una modificación de la Ley de prevención de riesgos laborales para elevar, de 10 a 25, el número

máximo de trabajadores de las empresas a las que se permite asumir personalmente al empresario las tareas de prevención de riesgos laborales, sin que sea necesario contratar a una persona o a una entidad.

En primer lugar, el CES considera que la seguridad y salud de los trabajadores en ningún caso puede tratarse como una carga administrativa, entendiéndose además que esta norma no es el marco legal apropiado para introducir modificaciones en materia de prevención de riesgos laborales, ni tampoco para introducir nuevas obligaciones de la inspección de trabajo y Seguridad Social, temas que deberían discutirse en el contexto normativo oportuno de seguridad y salud laboral y en el ámbito del diálogo social correspondiente.

Por otro lado, el Anteproyecto introduce a propósito de la reducción de cargas administrativas la reducción de cargas estadísticas, disponiendo que los servicios estatales de estadística tengan acceso a toda la información que ya obre en la Administración general del Estado, de forma que no requerirán esta información a los emprendedores. Las empresas solo estarán obligadas a contestar, durante el primer año de creación, una única encuesta para el INE, si tienen menos de 50 trabajadores. En este sentido, el CES quiere llamar la atención sobre la necesidad de circunscribir la petición de datos por parte del INE a aquellos que no obren en su poder o en el de las distintas Administraciones públicas, además de la necesidad de

seguir unos principios de ahorro y de proporcionalidad a la hora de exigir la cumplimentación de las estadísticas, con el fin de que la solicitud de datos no se convierta en una carga para el empresario, considerando además que no todas las empresas tienen el mismo volumen de trabajo ni de personal.

En opinión del CES, el Anteproyecto debería establecer un objetivo que supere el Plan de acción de reducción de cargas administrativas asociadas a la actividad empresarial, aprobado por el Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008, vigente hasta 2012, tomando como nivel de partida las cargas existentes a la fecha de la entrada en vigor de esta Ley. Asimismo, sería oportuno establecer convenios de colaboración con las comunidades autónomas y entidades locales de modo que estas se incorporen al proceso de reducción de cargas administrativas asumiendo los mismos niveles de cumplimiento de objetivos de la Administración general del Estado. Además, dicho proceso debe complementarse con una revisión de la legislación vigente, de forma que se eliminen normas obsoletas, innecesarias o duplicadas entre los distintos niveles de la Administración, velando, de esta manera, por la aplicación de la máxima coordinación normativa y la aproximación de legislaciones.

En estos procesos de simplificación sería conveniente contar con la colaboración de los agentes sociales en todas sus fases y en la evaluación de sus resultados.

## **Capítulo II. Medidas para impulsar la contratación pública con emprendedores**

El CES estima convenientes las medidas previstas para impulsar la contratación pública y entiende que van destinadas a las pequeñas y medianas empresas, puesto que son el tamaño empresarial que menos se beneficia de este tipo de contratos dadas las barreras existentes en lo relativo a las garantías y avales. En concreto, se valora positivamente la elevación de los umbrales para la exigencia de la clasificación en los contratos, la menor carga administrativa que se prevé al reducir la documentación que deben presentar los licitadores y las exigencias relativas para evitar la morosidad en los pagos a las pymes.

## **Título V. Internacionalización de la economía española**

Las disposiciones establecidas en este título pretenden, según lo enunciado en el Anteproyecto, impulsar la internacionalización de la economía española. Como ya se ha manifestado en otras partes del dictamen para otros ámbitos que el Anteproyecto considera que inciden sobre la decisión de emprender, el CES quiere volver a señalar con carácter previo que esta futura ley no parece que sea el ámbito más adecuado para contemplar los aspectos relacionados con el fomento de la internacionalización de la actividad de las empresas,

con la economía española en general y, menos aún, con la movilidad de las personas extranjeras.

### **Sección 1.ª. Fomento de la internacionalización**

En concreto, el CES considera que el contenido de esta Sección está relacionado con actividades empresariales de internacionalización y de su fomento por parte de la Administración, sin circunscribirse por su propia naturaleza a los emprendedores. Por otro lado, este Consejo observa que todas las disposiciones relativas al fomento de la internacionalización incluidas en el Anteproyecto hacen referencia tan solo a organismos ya existentes y pertenecientes a la Administración general del Estado, obviando la importancia que para la internacionalización tiene la necesaria cooperación con los órganos de las comunidades autónomas y el sector privado comprometidos con la promoción exterior de las empresas españolas y la atracción de inversión extranjera.

Por ello, el CES propone que tanto el ejercicio de revisión bienal del clima de negocios basada en indicadores internacionales, como la elaboración del Plan estratégico de internacionalización de la economía española, deberían contar con la consulta y participación de los agentes económicos y sociales.

### **Sección 2.ª. Movilidad internacional**

Bajo esta sección, el Anteproyecto regula un nuevo régimen de autorizaciones a la entrada, residencia y trabajo en España de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico.

En primer lugar, el CES quiere llamar la atención sobre la falta de coherencia entre el objeto de la norma, que es el apoyo a los emprendedores y su internacionalización, y la regulación de los requisitos de entrada y permanencia de los extranjeros en España, aunque considera que debería haber un tratamiento específico para las situaciones contempladas en el Anteproyecto referidas a inversores vinculados a actividades empresariales y emprendedores.

Asimismo, no parece oportuno en opinión del CES incluir en este Anteproyecto temas más relacionados con la política de inmigración, contemplados ya en una Ley Orgánica<sup>7</sup>, que con la actividad emprendedora, y que al estar ya regulados en otros cuerpos legales, podrían generar una superposición normativa, además de añadir confusión sobre situaciones ya regulados en su marco normativo lógico, como las autorizaciones de residencia y de trabajo, así como la regulación de los profesionales altamente cualificados, los investigadores y los trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma

<sup>6</sup> Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuyo Anteproyecto fue objeto de dictamen del CES (1/2009).

empresa o grupo de empresas. Por otro lado, toda regulación sobre estas materias debería tener en cuenta tanto la normativa comunitaria, como contar con la participación de los interlocutores económicos y sociales en todo el proceso.

Al mismo tiempo, el CES entiende que el Anteproyecto debería limitar su regulación en esta sección a los aspectos relacionados exclusivamente con los emprendedores extranjeros, aprovechando la ocasión para hacer más ágil la modificación de una autorización de trabajo por cuenta ajena en autorización de trabajo por cuenta propia, en el sentido de simplificar los trámites para apoyar la capacidad emprendedora de los extranjeros en España.

## 5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden de lo ex-

## Disposiciones adicionales

En opinión del CES, las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, novena y décima deberían enmarcarse en los capítulos correspondientes de la Ley puesto que sus contenidos están directamente relacionados con otros preceptos del propio articulado.

En otro orden de cosas, el CES considera poco apropiada la introducción en la disposición adicional novena de una nueva figura o denominación societaria, la “miniempresa”, puesto que constituye un concepto jurídico y/o mercantil indeterminado, y entiende que resultaría suficiente referirse a este tipo de empresas como “empresas de estudiantes”.

presado en las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 10 de junio de 2013