

Dictamen 8 2021

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
29 DE SEPTIEMBRE DE 2021

Sobre el Anteproyecto de Ley de Creación y crecimiento de empresas



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 808-2021

Colección Dictámenes

Número 8/2021

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, octubre de 2021

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-27943-2021

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Creación y crecimiento de empresas

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 29 de septiembre de 2021 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 30 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital 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 Creación y crecimiento de empresas. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para la elaboración de una propuesta de dictamen. No

se estableció plazo para la emisión del dictamen.

El texto a dictaminar viene acompañado de una Memoria del análisis de impacto normativo, donde se recoge: la oportunidad de la propuesta, su contenido, un análisis jurídico, la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, un análisis de impactos y un anexo donde se informa de las aportaciones y opiniones recabados durante el trámite de consulta pública llevado a cabo entre el 19 de febrero y el 19 de marzo de 2021.

El principal objetivo del Anteproyecto de Ley es impulsar la creación de empresas y fomentar su crecimiento, tanto a través de la agilización de los trámites para iniciar la actividad, de la mejora regulatoria y la eliminación de obstáculos a las actividades económicas, como mediante el apoyo financiero al crecimiento empresarial.

Estos aspectos han venido identificándose con un menor dinamismo del tejido empresarial español en términos comparados con las economías de su entorno. Cabe recordar, como antecedentes económicos del Anteproyecto, que el elevado peso de las pymes dentro del tejido empresarial es un rasgo característico de la economía española, de modo que, frente al resto de socios comunitarios, contribuyen en mayor medida tanto al empleo como al valor añadido. Además, presentan un tamaño promedio inferior al de la pyme de otros Estados miembros. Frente a la gran empresa, las pymes presentan, por lo general, menores niveles de productividad, menor capacidad exportadora, inferior inversión en innovación o una baja digitalización, por lo que facilitar su crecimiento resulta clave para mejorar el nivel de competitividad general de la economía.

El CES ha venido prestando especial atención a esta cuestión idiosincrática de la economía española y ha tenido varias oportunidades de pronunciarse sobre diferentes aspectos relacionados con el apoyo a la actividad empresarial. Ya desde antes de la crisis financiera, este Consejo mostró su interés sobre la actividad empresarial y

el entorno en el que se desarrolla en el Informe CES 5/2005, *El proceso de creación de empresas y el dinamismo empresarial*, de 21 de septiembre. Asimismo, expresó su opinión sobre cuestiones más específicas, relacionadas con el presente Anteproyecto, en el Dictamen CES 5/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía de la unidad de mercado, de 18 de abril, el Dictamen 6/2013, de 10 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización o el Informe CES 2/2012, *La internacionalización de la empresa española como factor de competitividad*, de 21 de marzo.

Más recientemente, el CES abordó específicamente la problemática de la creación y el crecimiento empresarial en su Informe 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*, de 19 de octubre, donde se hacía un recorrido sobre los obstáculos existentes a la hora de iniciar y consolidar una actividad empresarial en España y se proponían una serie de medidas, muchas de ellas en coherencia con las propuestas del Anteproyecto y que incluía una reflexión sobre la Ley 5/2015, de 27 de abril, de Fomento de la financiación empresarial. El CES constataba, en aquel informe, que las nuevas empresas que crecen son las que mejores perspectivas presentan tanto para la generación de empleo como para continuar en la actividad en el medio y largo plazo.

Por otra parte, en el ámbito comunitario, en marzo de 2020, la Comisión Europea presentó *Una estrategia para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital*

[COM (2020) 103 final] que se basaba en tres pilares: en el desarrollo de capacidades y apoyo para la transición hacia la sostenibilidad y la digitalización, en la reducción de la carga normativa y mejora del acceso al mercado y en la mejora del acceso a la financiación. El objetivo último era convertir a Europa en un lugar atractivo para poner en marcha una pequeña empresa, hacerla crecer y lograr su expansión en el mercado único.

Dicha estrategia se enmarca en los programas comunitarios de apoyo a las pymes existentes, en particular: la iniciativa en favor de las pequeñas empresas “*Small Business Act*” de 2008 [COM (2008) 394 final], la Iniciativa sobre las empresas emergentes y en expansión de 2016 [COM (2016) 733 final], el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) [Reglamento (UE) 1287/2013] y las acciones de apoyo a las pymes financiadas en el marco del programa Horizonte 2020 y de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

De esta cuestión se han venido haciendo las Recomendaciones del Consejo a España en el marco del Semestre Europeo, de modo que, en cuanto al clima empresarial, se ha insistido en que se siguiera aplicando la Ley de Garantía de la unidad de mercado (recomendación específica por país 4 de 2019) y se garantizara la aplicación efectiva de medidas para proporcionar liquidez a las pymes y a los trabajadores por cuenta propia, entre otras cosas evitando la morosidad (recomendación específica por país 3 de 2020).

De ahí que entre las reformas que ha incluido España en su Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia se hayan contemplado medidas específicas de impulso a las pymes alineadas con dichas recomendaciones y con la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 [COM (2020) 575 final]. En efecto, el contexto marcado por la pandemia de COVID-19 y su especial incidencia sobre el pequeño tejido empresarial, pese a las medidas puestas en marcha para amortiguar su impacto, han subrayado la necesidad de mejorar el entorno empresarial, de modo que propicie la creación de nuevas iniciativas emprendedoras y facilite el crecimiento de las empresas para que, de este modo, participen activamente en el proceso de recuperación.

De hecho, el Anteproyecto está integrado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en concreto en el componente 13 “Impulso a las pymes”, dentro de la palanca 5, sobre Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora.

El conjunto de materias que regula el Anteproyecto exige en su mayor parte la modificación de leyes ya existentes, por lo que se ha recurrido a un instrumento normativo de rango legal para hacerlo. Se aprovecha, además, la iniciativa para trasladar al ordenamiento jurídico español, o mejorar la aplicación, de algunas disposiciones comunitarias relacionadas, como: la Directiva 2011/7/UE, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, la

Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, la Directiva (UE) 2019/1151, sobre digitalización, que promueve la innovación y la digitalización tanto en la Administración como en el entorno empresarial y prevé la digitalización de todo el proceso de creación de una empresa, el Reglamento (UE) 2020/1503, de 7 de octubre de 2020, relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa para empresas, o el Reglamento (UE) 2015/760, de 29 de abril de 2015, sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos.

En todo caso, las reformas de este Anteproyecto de Ley se complementan con las previstas en la futura Ley de Fomento

del ecosistema de las empresas emergentes –cuyo objetivo es el impulso al emprendimiento con vocación innovadora y la atracción de talento y capital para el desarrollo de un ecosistema emprendedor, previsto en la Estrategia España Nación Emprendedora– y con la reforma en curso de la Ley Concursal, cuyo Anteproyecto se ha sometido igualmente a dictamen de este Consejo –que busca proporcionar instrumentos para favorecer la reestructuración empresarial, establecer un marco normativo ágil y flexible para minimizar la destrucción de tejido productivo y facilitar el mantenimiento de empresas, así como mejorar los procedimientos de insolvencia para reducir su duración–.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley de Creación y crecimiento de empresas consta de 25 artículos agrupados en 6 capítulos, 5 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y 5 disposiciones finales.

Capítulo I. Disposiciones generales

El **artículo 1** define el objeto de la Ley como el impulso de la creación de empresas y el fomento de su crecimiento, tanto a través de la mejora regulatoria y eliminación de obstáculos a las actividades económicas como mediante el apoyo financiero al crecimiento empresarial.

Capítulo II. Medidas para agilizar la creación de empresas

El **artículo 2** modifica el texto refundido de la Ley de Sociedades de capital aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio, fijando en un euro el capital mínimo para la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada (SRL) y eliminando la exigencia actual de 3.000 euros. Para las SRL con capital social inferior a 3.000 euros, se introducen reglas específicas dirigidas a salvaguardar el interés de los acreedores.

El **artículo 3** prevé que los notarios y los intermediarios que participen en la

creación de las SRL deberán informar a los fundadores de las ventajas de emplear los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE) y el Centro de Información y Red de Creación de Empresa (CIRCE), para su constitución y la realización de otros trámites ligados al inicio de su actividad.

En el **artículo 4** se señala que todos los notarios deberán estar disponibles en la Agenda Electrónica Notarial y en disposición de llevar a cabo la constitución de sociedades a través de CIRCE. Además, el notario no podrá rechazar ningún trámite de constitución iniciado a través del sistema CIRCE y el Documento Único Electrónico.

El **artículo 5** modifica la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, con el fin, principalmente, de dotarla de mayor precisión en los trámites llevados a cabo para mejorar la utilización del sistema CIRCE.

Capítulo III. Mejora de la regulación y eliminación de obstáculos a las actividades económicas

El **artículo 6** modifica la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado, con el objetivo de impulsar un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas. Además de clarificarse su redacción, se refuerzan los mecanismos de protección de operadores, ampliando la capacidad de legitimación y mejorando la transparencia,

así como los mecanismos de cooperación interadministrativa.

El **artículo 7** modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo relativo al recurso contencioso administrativo que puede interponer la CNMC frente a cualquier disposición de carácter general o actuación de cualquier autoridad competente que se considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación.

El **artículo 8** modifica la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, ampliando el catálogo de actividades exentas de licencia e instando a la nueva Conferencia Sectorial de Mejora Regulatoria y Clima de Negocios para elaborar una nueva ordenanza tipo para el ejercicio de actividades comerciales minoristas y prestación de servicios, así como impulsando la adopción, en coordinación con otras conferencias sectoriales, de ordenanzas tipo en otras actividades económicas.

Capítulo IV. Medidas para la lucha contra la morosidad comercial

El **artículo 9** modifica la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen Medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Se prevé que, con periodicidad anual, el Observatorio Estatal contra la Morosidad elaborará un informe sobre la situación de los plazos de pago y de la morosidad en las transacciones comerciales, que permita analizar los resultados y la eficacia del presente Anteproyecto.

El **artículo 10** modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, con el fin de garantizar que los adjudicatarios abonen en tiempo el precio pactado con los subcontratistas.

El **artículo 11** modifica el artículo 13 de la Ley 38/2003, general de Subvenciones, estableciéndose que las empresas que no cumplan los plazos de pago establecidos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se Establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, no podrán acceder a una subvención pública. Para su acreditación, las empresas deberán presentar una declaración responsable ante el órgano concedente, quien podrá verificarlo mediante la información que provea la factura electrónica, y que la autoridad concedente de la subvención podrá requerir al beneficiario.

El **artículo 12** modifica la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información, al objeto de impulsar la adopción generalizada de la factura electrónica, ampliando la obligación de expedir y remitir facturas electrónicas a todas las empresas y autónomos en sus relaciones comerciales.

Capítulo V. Medidas para apoyar financieramente el crecimiento empresarial

Sección 1ª. Régimen jurídico de las plataformas de financiación participativa

El **artículo 13** regula el régimen jurídico de las plataformas de financiación participativa armonizadas por el Derecho de la

Unión Europea. Se prevé que las entidades que presten servicios de financiación participativa en España regulados por el Reglamento (UE) 2020/1503 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020, relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa para empresas, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/1129 y la Directiva (UE) 2019/1937, quedarán sujetas a este Reglamento y al capítulo II de este título. Las plataformas de financiación participativa autorizadas y supervisadas conforme al Reglamento de la Unión Europea podrán prestar sus servicios libremente en todo el territorio de la Unión Europea, sin necesidad de obtener una autorización distinta en cada Estado miembro en el que presten sus servicios.

El **artículo 14** regula el régimen jurídico de las plataformas de financiación participativa no armonizadas, esto es, entidades que presten servicios de financiación participativa en España regulados por el Reglamento (UE) 2020/1503 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020, pero que no estén sujetas a dicho Reglamento por intermediar únicamente proyectos de financiación promovidos por consumidores, u ofertas de financiación participativa con importe superior a 5.000.000 euros.

El **artículo 15** regula la agrupación de inversores, previéndose que las plataformas de financiación participativa autorizadas podrán utilizar mecanismos para agrupar a los inversores, tales como una sociedad de responsabilidad limitada, cuyo

objeto social y única actividad consista en ser tenedora de las participaciones de la empresa en que se invierte, una entidad sujeta a la supervisión de la CNMV, así como otras figuras que se utilicen habitualmente para estos fines en otros países de la Unión Europea.

Sección 2ª. Plataformas de financiación participativa armonizadas por el Derecho de la Unión Europea

El **artículo 16** prevé que toda entidad que tenga intención de prestar servicios de financiación participativa en España regulados por el Reglamento (UE) 2020/1503, solicitará a la CNMV autorización para operar como proveedor de servicios de financiación participativa.

El **artículo 17** establece que las plataformas de financiación participativa deberán ser inscritas en el registro correspondiente de la CNMV; registro que será público y deberá contener los datos actualizados de la denominación social, dirección de dominio de Internet y domicilio social de la plataforma, así como la identidad de los administradores y una relación de los socios con participación significativa.

De acuerdo con el **artículo 18**, la autoridad nacional competente será la CNMV, responsable de desempeñar las funciones y obligaciones previstas en el Reglamento (UE) 2020/1503 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020.

El **artículo 19** prevé la colaboración con otras autoridades competentes. De acuerdo con los principios de cooperación y colaboración, el Banco de España deberá, respec-

to de plataformas que publiquen proyectos consistentes en la solicitud de préstamos, incluidos los préstamos participativos, facilitar a la CNMV la información que precise y prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que esta pudiera recabar para el eficaz ejercicio de las competencias que le atribuye este título.

El **artículo 20** prevé que los proveedores de servicios de financiación participativa deberán facilitar a los inversores potenciales toda la información prevista en el artículo 23 del Reglamento (UE) 2020/1503, a través de la elaboración de una ficha de datos fundamentales de la inversión.

El **artículo 21** prevé que los proveedores de servicios de financiación participativa que presten una gestión individualizada de carteras de préstamos elaborarán una ficha de datos fundamentales de la inversión a nivel de plataforma que contenga toda la información prevista en el artículo 24.1 del Reglamento (UE) 2020/1503, y la pondrán a disposición de los inversores potenciales.

El **artículo 22** establece el régimen de infracciones de las obligaciones establecidas en el Reglamento (UE) 2020/1503 y el **artículo 23** regula el régimen aplicable a los incumplimientos de dicho Reglamento.

Capítulo VI. Impulso y mejora de la inversión colectiva y el capital riesgo

Sección 1ª. Instituciones de inversión colectiva

El **artículo 24** modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de inver-

sión colectiva, con el objetivo de impulsar su actividad, modificando el artículo 40, que incorpora a la legislación española la figura regulada en el Reglamento (UE) 2015/760, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, sobre los Fondos de Inversión a Largo Plazo Europeos (FILPE).

Sección 2ª. Capital riesgo

El **artículo 25** introduce numerosas modificaciones en la Ley 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se regulan las Entidades de capital-riesgo, otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado y las sociedades gestoras de entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, y por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de inversión colectiva. En concreto, se introduce un nuevo artículo 4 bis para reconocer la figura de los fondos de deuda; se modifican los artículos 5, 42, 43 y 85 y se añaden dos nuevos artículos 40 bis y 74 bis, para incorporar a la legislación española de capital riesgo la figura de los Fondos de Inversión a Largo Plazo Europeos; se modifica el artículo 9, para incluir como objeto principal del capital riesgo la inversión en entidades financieras cuya actividad se encuentre sustentada principalmente en la aplicación de tecnología a nuevos modelos de negocio, aplicaciones, procesos o productos; y se modifica el artículo 21.3, homogeneizando las Entidades de Capital Riesgo-Pyme con la figura de los Fondos de Capital Riesgo Europeos, el 26.3, reduciendo el desembolso inicial de las sociedades

de capital riesgo y el 75.2, flexibilizando el régimen para inversores no profesionales en entidades de capital riesgo.

Disposiciones adicionales

La **disposición adicional primera** regula el impulso de una Ordenanza tipo para el ejercicio de actividades comerciales minoristas y prestación de servicios; la **disposición adicional segunda** prevé impulsar un convenio de colaboración con la CNMC para la adecuada implementación de los mecanismos previstos en los artículos 26, 27 y 28 del Anteproyecto; la **disposición adicional tercera** prevé medidas relacionadas con la Agenda electrónica notarial; la **disposición adicional cuarta**, regula la elaboración de una estadística sobre la utilización de CIRCE y los tiempos de constitución de una sociedad a través de CIRCE, y la **disposición adicional quinta** regula un formato estandarizado para las escrituras de constitución.

Disposiciones transitorias

La **disposición transitoria primera** se refiere a los procedimientos iniciados en materia de unidad de mercado; la **disposición transitoria segunda** regula el régimen de las sociedades en régimen de formación sucesiva; la **disposición transitoria tercera** regula aspectos relacionados con las causas de resolución de los contratos administrativos y la regulación aplicable, y la **disposición transitoria cuarta** prevé un periodo transitorio respecto a los servicios de financiación participativa prestados de conformidad con la Ley 5/2015, de 27 de

abril, de Fomento de la financiación empresarial.

Disposición derogatoria única

La **disposición derogatoria única** deroga el título V de la Ley 5/2015, de 27 de abril, de Fomento de la financiación empresarial, el título XII del texto refundido de la Ley de Sociedades de capital aprobada por Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio, relativo a la sociedad nueva empresa, y todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a esta Ley.

3. Observaciones previas

De la documentación que acompaña a la solicitud de dictamen del Consejo Económico y Social (CES) se infiere que el texto del Anteproyecto puede no ser definitivo, lo que, de producirse, limitaría el ejercicio pleno de las competencias consultivas y de participación de este órgano.

La Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) que acompaña al Anteproyecto recoge las distintas fases de consulta, identificando primeramente un proceso de consulta pública cuyos resultados se resumen en el Anexo I que se incluye en la Memoria enviada, una segunda fase de audiencia pública cuyos resultados se prevé que se recogerán en un Anexo II pero que no ha sido enviado a este Consejo y, finalmente, una tercera fase de solicitud de informes y dictámenes preceptivos

Disposiciones finales

La **disposición final primera** recoge el título competencial; la **disposición final segunda** prevé que las sociedades nueva empresa existentes a la entrada en vigor de esta Ley se regirán por las disposiciones reguladoras de las sociedades de responsabilidad limitada y utilizarán la denominación SRL; la **disposición final tercera** regula la creación del Observatorio de Morosidad Privada, y la **disposición final cuarta** regula el desarrollo reglamentario. Y, finalmente, la **disposición final quinta** recoge la entrada en vigor.

que incluye una relación de todos ellos y en el que no aparece recogida la solicitud del dictamen preceptivo al CES de forma previa al dictamen del Consejo de Estado. Además, todos estos documentos, mencionados en la MAIN, podrían dar lugar a la introducción de ulteriores cambios sobre el texto que se ha remitido para este dictamen.

En consideración a la naturaleza, la composición y las competencias del CES como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, si los hay, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado previo a la consulta al Consejo de Estado como

supremo órgano consultivo del Gobierno, y a su presentación como proyecto de Ley en las Cortes en el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde constitucionalmente al Ejecutivo.

Por lo anterior, el CES estima que el procedimiento de consulta seguido no es adecuado y, en consecuencia, considera pertinente pronunciarse en este dictamen únicamente acerca de las líneas generales del Anteproyecto, mediante observaciones asimismo de carácter general, sin que proceda entrar a valorar cuestiones más concretas, aunque no menos importantes, contenidas en el articulado del Anteproyecto.

En otro orden de cosas, algunos aspectos del marco en el que se desenvuelve la actividad empresarial, que también

condicionan la creación y el crecimiento empresarial trascienden a lo previsto en el Anteproyecto. De hecho, el Anteproyecto forma parte de un conjunto de reformas normativas que, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tratan de mejorar el clima de negocios e impulsar el emprendimiento, también integrado por el Anteproyecto de Ley Concursal –enviado a este Consejo para ser dictaminado– y el Anteproyecto de Ley de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes (conocida como Ley de *start-ups*). Por consiguiente, el CES considera que sería oportuno de cara a completar su labor consultiva en este ámbito, que este último Anteproyecto fuera igualmente enviado a este Consejo para ser dictaminado.

4. Observaciones generales

Sobre el objeto de la norma

El CES acoge favorablemente el presente Anteproyecto en tanto en cuanto propicia el dinamismo empresarial, aspecto esencial para apuntalar la recuperación y consolidar la reactivación económica, puesto que la creación de empresas constituye una importante fuente generadora de nuevos puestos de trabajo y de revitalización del tejido productivo.

No obstante, el CES estima conveniente recordar que se trata de considerar el fenómeno emprendedor como un fenómeno social, no solo como el resultado de una

actuación individual, prestando especial atención a las fases iniciales de la creación de empresas y propiciando la orientación de la actividad empresarial y su crecimiento hacia proyectos innovadores y de alto valor añadido, creadores de empleo y sostenibles desde el punto de vista medioambiental.

Se trata de impulsar la creación y el crecimiento empresarial en aras de una mayor sostenibilidad y progreso social, de modo que las personas, el medioambiente y el buen gobierno formen parte del propósito u objeto social de la empresa. Esto

es, que cree valor no solo para los accionistas sino para el resto de grupos de interés vinculados a la actividad de la empresa (*stakeholders*), desde los trabajadores, proveedores y clientes, hasta las comunidades locales en las que estén ubicadas o el propio planeta.

El CES valora positivamente que el Anteproyecto persiga impulsar la creación de empresas y fomentar su crecimiento, mediante la agilización de los trámites de inicio de la actividad, la mejora regulatoria y la eliminación de obstáculos a la actividad económica, así como del apoyo financiero al crecimiento empresarial.

A este respecto, el CES considera, sin embargo, que para impulsar el crecimiento empresarial deberían abordarse también otros elementos que van más allá de la necesidad de contar con fuentes de financiación suficientes y accesibles y que están más relacionados con la definición de estrategias amplias de crecimiento empresarial orientadas a la mejora de la competitividad y la generación de valor a partir de activos intangibles, lo que permitirá marcar la diferencia en términos de productividad y de expansión y supervivencia empresarial. Entre estos elementos se sitúan la inversión en I+D, innovación, marca, diseño, internacionalización, formación o establecimiento de iniciativas de colaboración interempresariales, aspectos todos ellos que deberían contemplarse en la norma a dictaminar.

Cabe recordar, asimismo, que el marco institucional en el que se desenvuelve la actividad empresarial resulta determinante para las nuevas iniciativas empresariales

y debe garantizar el funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados como vía para lograr mayores niveles de crecimiento, empleo y bienestar. La norma debería garantizar, por tanto, un entorno de transparencia y de competencia efectiva en los mercados y sectores productivos que facilite esas nuevas iniciativas empresariales además de beneficiar a consumidores y usuarios.

Por consiguiente, en opinión del CES, se ha perdido nuevamente la oportunidad de establecer una estrategia coherente que unifique, integre y vertebral todas las intervenciones a favor de la creación de empresas, de su crecimiento y consolidación, puesto que el Anteproyecto solo prevé modificaciones concretas en una parte de la multitud de aspectos que pueden afectar o limitar la creación y el crecimiento empresarial.

Además, si bien el enunciado de la norma sitúa en posición de igualdad los objetivos de impulso tanto a la creación como al crecimiento empresarial, el CES entiende que las situaciones que limitan o suponen un obstáculo al desarrollo de ambos no se consideran atendidos de forma equilibrada. Así, un elevado número de las previsiones normativas recogidas se dirigen a regular aspectos relacionados con las dificultades en el proceso de creación de empresas, tanto en el proceso de constitución, con mayor concreción en la definición del capital mínimo inicial o los trámites notariales, como en la regulación existente con la eliminación de algunos obstáculos para el inicio y desarrollo de la actividad, mientras que

en el ámbito del impulso al crecimiento empresarial solo se incluyen previsiones relativas a la lucha contra la morosidad y determinadas medidas para apoyar la financiación de dicho crecimiento.

Sobre la economía social

El CES quiere llamar la atención sobre la ausencia de referencias en el Anteproyecto a las empresas y entidades de la economía social como una parte importante del tejido empresarial y, en particular, a las cooperativas y sociedades laborales.

La relevancia socioeconómica de este conjunto de empresas que contribuyen a la lucha contra algunos de los principales desequilibrios de la economía española, como es el alto nivel de desempleo y el aumento de la desigualdad, así como su mayor fortaleza y estabilidad en el empleo en momentos de crisis, permitiendo suavizar los efectos negativos del ciclo económico y evitando, por tanto, una mayor destrucción de empleo, hace necesario prestar especial atención a este tipo de empresas en el horizonte de la recuperación. De ahí que el CES considere conveniente extender la norma a este conjunto de empresas, dado que el contenido de la misma eliminaría también las trabas detectadas en su constitución y permitiría, asimismo, aumentar y mejorar los instrumentos de financiación de estas, en aras a contribuir al mantenimiento y a la creación de empleo y, con ello, a la recuperación de la economía española en el medio y largo plazo.

En este sentido, el Anteproyecto debería adecuar a la forma societaria cooperati-

va las iniciativas que en él se recogen para facilitar la constitución de empresas de forma rápida, ágil y telemática, en especial las referidas al CIRCE, al Documento Único Electrónico (DUE) o los PAE, así como reforzar, también para este tipo de sociedades, la obligación para los notarios de estar disponibles en la Agencia Electrónica Notarial.

Estas medidas deben extenderse a las sociedades laborales, sobre todo las relativas a los procedimientos rápidos de constitución, ya que, por su especificidad, deben, en la actualidad, inscribirse con carácter previo en el Registro Administrativo de las sociedades laborales, lo que retrasa su inscripción en el Registro Mercantil, situando *de facto* a este modelo de empresa en desventaja frente al resto. Asimismo, habría que adaptar el CIRCE y el DUE a la creación de las sociedades laborales para evitar ahondar dicha desventaja.

Sobre la factura electrónica y la digitalización de las pymes

El CES valora positivamente la implantación de la factura electrónica entre empresas y autónomos prevista en el Anteproyecto. No obstante, también considera necesario señalar que ello puede suponer un incremento adicional de las cargas, aunque sean indirectas, a que se ven obligadas las empresas. En todo caso, a medio plazo la introducción de la factura electrónica tendrá beneficios para las empresas.

Esta disposición es coherente con el objetivo del Gobierno de impulsar la transformación digital de las pymes recogida en el Plan de Digitalización de Pymes 2021-

2025, enmarcado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y entre cuyas líneas de actuación se destinan unos 3.000 millones de euros para la digitalización básica, modernizando, entre otras, la gestión interna o las relaciones con los clientes y con la Administración.

En todo caso, no parece adecuado establecer la obligación de implantar la factura electrónica para el conjunto del tejido empresarial con anterioridad al desarrollo de dicho Plan y al logro de los objetivos previstos. Por ello, el CES considera necesario que sea la Administración pública quien provea de los mecanismos de apoyo, técnicos y formativos, para adquirir las competencias adecuadas, así como las herramientas específicas, nuevas o ya existentes en otros ámbitos, que faciliten la implantación de dicha factura electrónica. A este respecto, el programa *Digital Toolkit*, como instrumento de desarrollo del Plan de Digitalización de Pymes, podría incluir en la cartera de servicios digitales para autónomos y pymes la implantación de la factura electrónica.

Sobre la financiación empresarial

El CES valora positivamente que el Anteproyecto preste una atención especial a las dificultades a las que se enfrentan las pequeñas empresas en cuanto al acceso a la financiación, recogiendo, por un lado, medidas para la lucha contra la morosidad en las operaciones de crédito comercial –dado que las demoras excesivas en los pagos a proveedores provocan tensiones de liquidez principalmente para las empresas de menor dimensión– e introduciendo, por

otro lado, un nuevo régimen jurídico para las plataformas de financiación participativa y reformando las normas relativas a la inversión colectiva y el capital riesgo.

No obstante, a pesar de ello y de algunos avances y cambios normativos de los últimos años –entre los que destaca la Ley 5/2015, de 27 de abril de Fomento de la financiación empresarial–, el acceso a la financiación sigue constituyendo una de las principales barreras para las nuevas iniciativas empresariales y determina, además, la capacidad de crecimiento de las empresas. El CES entiende que debe ser una prioridad de la política económica asegurar que las condiciones de acceso a la financiación no constituyan una barrera para las nuevas iniciativas empresariales, una limitación a su crecimiento o un factor de riesgo para su supervivencia. Garantizar que las empresas solventes no se encuentren estranguladas desde el punto de vista financiero asegura su supervivencia, con los consiguientes efectos positivos sobre el empleo.

Por consiguiente, en opinión del CES, el Anteproyecto debería haber considerado otros problemas que aún persisten en este terreno, como la tradicional dificultad para valorar la calidad crediticia de las empresas más pequeñas, que se acrecienta en un entorno económico en el que, como se ha indicado, una creciente parte de la competitividad de los negocios se apoya en la inversión en intangibles. Esta dificultad supone, en la práctica, tener que recurrir a garantías colaterales personales o inmobiliarias para poder acceder a la financiación ajena, que es mayoritariamente bancaria.

Asimismo, en cuanto a la promoción de fuentes de financiación alternativas a la procedente de las entidades crediticias, se podrían haber contemplado igualmente mejoras normativas que faciliten el acceso directo del pequeño empresariado a los mercados de capitales organizados.

Sobre la unidad de mercado

La Comisión Europea ha venido llamando la atención en sus diferentes informes y recomendaciones para España sobre la excesiva fragmentación del mercado y la necesidad de mejorar la reglamentación, reiterando la necesidad de avanzar en la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado. En este sentido, el CES valora positivamente el objetivo del Anteproyecto de modificar dicha Ley, en aras de mejorar la reglamentación y la competencia, evitando que la fragmentación y los obstáculos reglamentarios impidan el correcto desarrollo de las actividades económicas de las empresas.

Sin embargo, en relación al procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes, el Anteproyecto mantiene la previsión de que, cuando

la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado inicie un expediente por entender que alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, dicho expediente pueda desestimarse por silencio administrativo negativo. De esta forma, la autoridad competente podrá mantener su criterio respecto a la actuación objeto de la reclamación, sin necesidad de tan siquiera justificarlo.

En este sentido, el CES entiende que la autoridad competente debería colaborar y participar proactivamente en la correcta defensa conjunta de la unidad de mercado, contestando expresamente a la reclamación de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, y justificando de forma oportuna sus actuaciones. En todo caso, en el supuesto de que la autoridad competente no conteste en el plazo legamente establecido, a juicio de este Consejo el Anteproyecto debería establecer que el silencio administrativo sea considerado positivo, de forma que se den por estimadas las conclusiones del informe de la Secretaría, debiendo adoptar en consecuencia la autoridad competente las medidas necesarias que den solución a la reclamación.

5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a lo expresado en las observaciones generales recogidas en el mismo.

El Consejo desea trasladar que el procedimiento seguido en la presente solicitud de dictamen no es adecuado, al haber

recaído sobre un Anteproyecto de Ley cuyo texto está inmerso en el proceso de tramitación de consultas e informes previos. En consecuencia, el CES ha debido

pronunciarse sobre un texto no definitivo, considerando pertinente valorar únicamente las líneas generales de la reforma.

Madrid, 29 de septiembre de 2021

Vº. Bº El Presidente

Antón Costas Comesaña

La Secretaria General

María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA