

INFORME

CÁMARA DE COMERCIO DE ESPAÑA

**Consulta pública de la Comisión Europea
relativa al 28.º régimen: marco jurídico
corporativo de la Unión Europea**

Septiembre de 2025

1 | INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye una contribución al proceso de consulta pública abierto por la Comisión Europea el 8 de julio de 2025 sobre la creación de un 28.º régimen — un conjunto único y armonizado de reglas para empresas innovadoras en toda la Unión Europea.

Como reza el sumario de la propia consulta, esta iniciativa responde a las peticiones de la comunidad empresarial de crear un régimen legal opcional y unificado a nivel europeo, que actuaría como una "28ª opción" adicional a los 27 sistemas nacionales de los Estados miembros, con el objetivo de simplificar la creación, operación y escalabilidad de empresas en el mercado único, reduciendo la fragmentación regulatoria y facilitando el acceso a capital, especialmente para *startups*, *scale-ups* y pymes.

Este concepto se propuso prominentemente en el informe de Enrico Letta, titulado "*Much more than a market*" (abril de 2024) como un "régimen transformador" que ofrecería a las empresas una alternativa voluntaria para operar en el Mercado Único, inspirado en modelos como el *Uniform Commercial Code* de EE. UU. o el OHADA en África, para superar el "mosaico" de regulaciones nacionales y potenciar la competitividad europea. Asimismo, en el informe de Mario Draghi, "The future of European competitiveness" (septiembre de 2024), se incluyó en sus recomendaciones como una herramienta para fomentar la innovación y la soberanía económica.

Dando respuesta a los desafíos identificados en ambos informes, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, formalizó la propuesta de la creación del régimen 28 en sus directrices políticas para el período 2024-2029, presentadas en julio de 2024 ante el Parlamento Europeo. Asimismo, en la "Brújula de Competitividad", una hoja de ruta para revitalizar la competitividad económica de la UE en los próximos cinco años, la creación del régimen 28 se mencionó explícitamente como una acción insignia bajo el pilar de innovación y escalado empresarial: "La Comisión propondrá así un régimen legal 28, que simplificará las reglas aplicables y reducirá el coste del fracaso, incluyendo aspectos relevantes de derecho societario, insolvencia, derecho laboral y fiscal."

De esa forma, y mediante este proceso de consulta pública, la Comisión busca recabar opiniones sobre los elementos clave que deberían configurar el régimen 28, incluyendo su alcance, estructura, posibles beneficios para las empresas, los procedimientos simplificados y digitales para la constitución y operación de empresas, y las medidas para facilitar la atracción de inversiones.

2 | VALORACIÓN GLOBAL

Las cargas administrativas derivadas del aumento y fragmentación normativa (resultado de transposiciones incorrectas, sobreregulación o diferencias en la interpretación), quedan evidenciadas no solo por los ya citados informes Letta y Draghi, que lo señalan como una de las principales barreras para la profundización y mejora del mercado único, y por tanto, de la competitividad de la Unión Europea en su conjunto, sino en clave española con informes como el Informe de coyuntura de diciembre 2022 del Instituto de Estudios Económicos, que evidencia cómo el cumplimiento de cargas administrativas por las empresas supone un coste de entre el 1,5% y el 2,5% del PIB español. Por supuesto, las pequeñas empresas, incluidas las *startups* y las *scale-ups*, son particularmente sensibles a los costes del cumplimiento de la normativa, al tener menos capacidad y recursos humanos para absorberlos.

Por este motivo, la Cámara de Comercio de España valora positivamente la implementación de un régimen 28 en materia de derecho de sociedades, siempre que se conciba como una herramienta adicional y complementaria a los esfuerzos de la propia Comisión Europea en materia de simplificación del entorno regulatorio, y no una solución única o instrumento de armonización de los 27 sistemas nacionales ya existentes. Por ello, se considera que la iniciativa debe, primeramente, evitar abarcar cuestiones demasiado complejas (particularmente en los ámbitos laborales y de insolvencia) y aumentar la carga burocrática al solaparse con las legislaciones nacionales vigentes, potencialmente creando incertidumbre legal y un sistema fragmentado. En su lugar, debería centrarse en resolver problemas concretos y bien identificados, que realmente supongan un impulso a la expansión de empresas europeas.

Sobre esta base, se formulan a continuación una serie de observaciones específicas relativas a los elementos clave de la iniciativa sobre los cuales la Comisión solicita aportaciones.

3 | OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

Observaciones relativas al alcance de la iniciativa en cuanto al derecho societario:

- Desde la Cámara de Comercio de España se considera que el régimen 28 debe concebirse como un instrumento de derecho de sociedades opcional que se sume a las formas de derecho de sociedades existentes, abierto para que las empresas lo elijan y utilicen, evitando efectos colaterales disruptivos en el derecho de sociedades local o en los modelos de gobernanza corporativa de los Estados miembros.

Observaciones relativas a la estructura y elementos fundamentales de las empresas del 28.º régimen:

- El régimen 28 está orientado para las necesidades de *startups*, *scale-ups* y pymes en general, que requieren una forma jurídica flexible ajustada a sus necesidades cambiantes, especialmente durante su fase de crecimiento y en rondas posteriores de financiación. No obstante, las empresas consolidadas de distintos sectores y tamaños también siguen con interés el debate sobre la simplificación del derecho societario, ya que buscan una normativa más clara y eficiente para crear nuevas entidades, filiales u otras estructuras empresariales. Por ello, la Cámara de Comercio de España considera que cualquier nueva forma jurídica debería estar disponible para todo tipo de empresas, no solo para las empresas consideradas innovadoras o *startups*. Su denominación —ya sea como marca o distintivo a nivel de la UE— debe reflejar esta amplia aplicabilidad. Utilizar la innovación como criterio plantea desafíos significativos, ya que su aplicación es altamente compleja e inconsistente entre sectores y contextos nacionales, lo que dificulta determinar la elegibilidad de manera objetiva y uniforme.
- Por ello, el marco del régimen 28 debería ser elegible tanto para empresas de nueva creación (personas físicas y personas jurídicas), como para empresas ya existentes, cualquiera que sea su estadio de desarrollo, que deberían tener la opción de cambiar su forma jurídica, incluida la conversión a la nueva estructura societaria tanto a nivel nacional como transfronterizo. Del mismo modo, las empresas acogidas al régimen 28 deberían poder realizar transformaciones, fusiones y escisiones transfronterizas, de conformidad con la Directiva (UE)

2019/2121, garantizando la seguridad jurídica y previa verificación del debido cumplimiento de los requisitos de constitución de los respectivos Estados miembros.

Observaciones relativas a los procedimientos simplificados y digitales para la constitución y operación de empresas:

- Primeramente, la Cámara de España considera que el régimen 28 debe seguir los principios de mejor regulación (“better regulation” y “smart regulation”); es decir, ser simple y fácil de entender para los emprendedores y el resto del ecosistema empresarial. Una normativa más simple y clara, que mantenga sólo lo necesario y aplique la proporcionalidad, podría ayudar a reducir las complejidades del Derecho de sociedades de la UE, que a veces se percibe como un obstáculo para las actividades comerciales.
- De la misma forma, el régimen 28 debería contar con procedimientos y normas sencillas, flexibles y rápidas, mediante la inclusión de los siguientes principios: ventanilla única para registros y trámites; formularios armonizados para toda la UE; reconocimiento mutuo de firma e identidad electrónica y registro de información “una sola vez”; y procedimientos totalmente digitales y plazos reducidos. En particular, la constitución digital debe diseñarse de forma intuitiva, sin que los emprendedores, tengan que adquirir software o firmas especiales a su propio coste. Al mismo tiempo, el proceso de traslado de una empresa del ordenamiento jurídico nacional al común europeo debería mantener la misma agilidad, no requiriendo un plazo superior a las 48 horas desde que se aporta la documentación.

Observaciones relativas a las medidas para facilitar la atracción de inversiones:

- La Cámara de Comercio de España considera que la simplificación de los procedimientos y la reducción de barreras legales y administrativas fomenta implícitamente un entorno más dinámico y competitivo para la inversión de capital en *startups* y pymes. En este sentido, los dilatados procedimientos administrativos o legales para aumentar el capital, así como la necesidad tácita de involucrar intermediarios y realizar trámites administrativos presencialmente, se consideran como barreras en el proceso de atracción de inversiones privadas, cuya solución se ha analizado en el grupo de observaciones anterior. La inclusión en el régimen 28 de normativa que facilite reuniones eficientes de Asambleas Generales y Juntas Directivas, por ejemplo, en formato digital, sería otra manera de agilizar estos procedimientos.

- A su vez, sería recomendable que el régimen 28 se articule con programas como el del *European Innovation Council* (EIC), de manera que las sociedades constituidas bajo este régimen puedan beneficiarse de vías prioritarias de acceso a subvenciones y *equity funding*. Este reconocimiento directo incrementaría la competitividad de las empresas emergentes a la hora de captar inversión en fases tempranas y de escalado. Asimismo, debería quedar bien definido el rol que desempeñaría el EIC en la valoración de la empresa, considerando la posibilidad de contar con un panel de inversores expertos encargados de valorar el potencial empresarial del solicitante de financiación.
- A su vez, y siguiendo lo anterior, la inclusión en la propuesta de mecanismos estandarizados y digitales para la captación de capital, y el establecimiento de categorías diferenciadas de acciones y procedimientos de cesión de participaciones, son fundamentales para que las empresas del nuevo régimen puedan estructurar rondas de financiación de forma más ágil y reconocible por fondos internacionales y redes paneuropeas de *venture capital*. En ese sentido, las empresas sujetas al régimen 28 deberían poder emitir múltiples clases de acciones/participaciones para atraer inversión y financiar sus operaciones.