

**Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España
con motivo del trámite de audiencia e información pública sobre**

ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN Y CRECIMIENTO DE EMPRESAS

Septiembre de 2021

1. Introducción

A iniciativa del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha abierto trámite de audiencia e información pública sobre el Anteproyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas.

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan la mayor parte del tejido productivo español. Según los datos facilitados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el Marco Estratégico en Política de Pyme 2030, las pymes suponen el 99,8% de las empresas, representan casi el 62% del Valor Añadido Bruto (VAB) generado por la economía española y el 66,5% del empleo empresarial total. Con mayor detalle, la gran mayoría de las pymes tienen menos de 10 trabajadores y un porcentaje muy importante de ellas no tienen empleados.

Esta relevancia implica que cualquier política orientada a la mejora de la competitividad de la economía española y a su crecimiento, debería considerar de forma prioritaria a las pequeñas y medianas empresas.

Un tamaño empresarial reducido limita la capacidad de las compañías para internacionalizarse, innovar o atraer talento, aspectos fundamentales para el crecimiento y la consolidación de la actividad productiva, y está directamente relacionado con la baja productividad y con la menor competitividad de la empresa.

El tamaño de la empresa no es solo un factor relevante para las propias empresas, sino que tiene consecuencias para el conjunto de la economía. Así, distintos trabajos han señalado la relación entre tamaño empresarial y crecimiento económico: un tejido empresarial en el que las empresas tengan una dimensión media elevada, presentará altos niveles de productividad y/o de creación de empleo y, en suma, estará mejor preparado para enfrentar una crisis económica.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España considera muy positivo la disposición de una Ley específica orientada a la creación y crecimiento de empresas, que sirva como marco para el establecimiento y consolidación de un entorno más favorable para el desarrollo de la actividad económico-empresarial, la inversión, la internacionalización, la investigación y la digitalización.

En particular, en la actual situación de reactivación económica tras las consecuencias negativas de la crisis sanitaria que aún se padece, la Cámara de Comercio de España está firmemente comprometida con la necesidad de contribuir a reforzar el tejido empresarial de pymes de nuestro país. En este sentido, además del necesario impulso de la materialización de las iniciativas emprendedoras, el incremento en el tamaño medio de las empresas españolas es una de las asignaturas pendientes de la economía española. Ganar en dimensión debe ser un objetivo prioritario cuya consecución requiere de la colaboración de los agentes económicos y sociales, del sector público y el privado y, en suma, del conjunto de la sociedad.

En términos generales, el Anteproyecto de Ley introduce medidas que pueden afectar o ayudar al crecimiento de las empresas, si bien la mayoría de las actuaciones no suponen una acción directa, sino que favorecerían el crecimiento de las empresas de modo indirecto.

Adicionalmente a esta valoración global, la Cámara de Comercio de España aporta determinadas observaciones específicas y propuestas complementarias en el siguiente apartado.

3. Observaciones específicas

Como complemento a la valoración general sobre las medidas de creación de empresas y su crecimiento, a continuación, se exponen observaciones específicas.

MEDIDAS PARA AGILIZAR LA CREACIÓN DE EMPRESAS (Capítulo II)

El capítulo II del Anteproyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas contiene medidas para agilizar la creación de empresas, entre ellas la eliminación de la exigencia de 3.000 euros de capital social mínimo y la mejora del funcionamiento de CIRCE. A este respecto todas aquellas medidas que tengan como finalidad mejorar y agilizar el procedimiento de creación de empresas se valoran de forma muy positiva.

Adicionalmente a las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley en relación a la mejora del funcionamiento del CIRCE, desde la Cámara de España se echa en falta:

- Continuar avanzando en la **simplificación del procedimiento para la creación de una empresa** a través de la reducción de los trámites administrativos requeridos, incluyendo permisos y licencias, en la telematización del proceso, y en la mayor interoperabilidad y conexión entre las diferentes Administraciones involucradas. En este sentido, debe garantizarse que la creación telemática de una empresa sea una realidad, es decir, que en ningún momento del proceso de constitución de la empresa sea necesario efectuar un trámite de modo presencial.
- **Impulsar los servicios de asesoramiento a las empresas de nueva creación y de reducida dimensión.** Un elevado porcentaje de empresas de nueva creación no alcanza a tener una supervivencia de más de 5 años, especialmente las empresas sin asalariados o con menos de 10 empleados. La imposibilidad de aprovecharse de economías de escala debido a su reducido tamaño, unido a la existencia de determinadas carencias profesionales, técnicas o estratégicas, impide a este tipo de empresas crecer y consolidarse en el mercado. Existen algunas organizaciones que prestan servicios de asesoramiento para la creación de empresas, aunque luego no

se proporciona tanta atención a la consolidación de las empresas creadas. La implantación de servicios personalizados de asesoramiento, tutorización y seguimiento de las nuevas empresas y de compañías de reducida dimensión permitirían mejorar su supervivencia y su potencial de crecimiento futuro. Estos servicios profesionales podrían ser prestados por departamentos especializados de instituciones u organizaciones empresariales sobre la base de encomiendas de gestión.

- Vinculado al punto anterior, procedería el establecimiento de un **sistema específico de ayuda en los procedimientos telemáticos** de creación de empresas. Es necesario que el emprendedor esté acompañado en el proceso de creación de la empresa, que exista un soporte de ayuda para resolver todas aquellas incidencias técnicas o de cualquier naturaleza que puedan surgir al emprendedor cuando está en el proceso telemático de creación de la empresa.
- **Fomentar la vocación emprendedora de los españoles y la figura del empresario en la sociedad.** Las empresas españolas aglutinan la mayor parte del empleo de la economía y son las principales generadoras de crecimiento económico, contribuyendo con ello a mejorar el bienestar de la sociedad. En un contexto como el actual, en el que la economía muestra síntomas de ralentización tras unos años de crecimiento robusto, la figura del empresario y del espíritu emprendedor cobra especial relevancia por su capacidad para generar crecimiento económico y mantener el empleo generado tras los años de crisis vividos.

Es por ello que sería necesario potenciar la figura del empresario y del emprendedor en la sociedad a través del diseño de temáticas específicas durante la educación primaria, implantando ciclos formativos en la enseñanza secundaria, bachillerato y formación profesional, y fomentando la creación de empresas en la etapa universitaria. También deberían

configurarse campañas de sensibilización ciudadana sobre la importancia del papel y el valor del empresariado en la sociedad y en la economía del país.

MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN Y LA ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS (Capítulo III)

Entre los cambios que incorpora el Anteproyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas, en el marco de la mejora de la regulación y la eliminación de obstáculos a las actividades económicas, destacan las modificaciones de la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado:

- Se valora de forma positiva la evaluación periódica de la normativa con el fin de adaptar las normas a los principios de buena regulación. No obstante, cabría precisar la periodicidad de dicho ejercicio de evaluación, al no quedar especificado en la nueva redacción propuesta.
- Asimismo, en la actual redacción de la norma podría concretarse en mayor medida cuál será el papel del Consejo para la Unidad de Mercado. En el artículo 6, se establece que será la Conferencia Sectorial de Mejora de la Regulación y Clima de Negocios quien asumirá todas las funciones del Consejo para la Unidad de Mercado; sin embargo, en los puntos siguientes de la norma se continúa describiendo las funciones y funcionamiento del Consejo para la Unidad de Mercado.

La Cámara de Comercio de España considera adicionalmente que se podría avanzar en la mejora de la regulación y la eliminación de obstáculos a las actividades económicas a través de las siguientes líneas de actuación:

- **Incrementar la interoperabilidad de las Administraciones Públicas.** Si bien se ha avanzado en la interoperabilidad en el ámbito de la Administración General del Estado, es necesario continuar avanzando en este sentido, trasladando este principio a otros ámbitos de la Administración (autonómica y local) y a otros organismos que disponen de información relevante de carácter empresarial (por

ejemplo, Registros Mercantiles). El hecho de que los sistemas de información y de tramitación sean capaces de compartir datos e intercambiar información simplificaría en gran medida los procedimientos, evitando duplicidades y costes añadidos para las empresas.

- **Incorporar en toda nueva normativa una evaluación previa del impacto empresarial de la regulación a aprobar**, incluyendo una estimación sistemática del coste económico para las pymes, de las opciones alternativas existentes, y de las medidas dispuestas para mitigar el posible efecto pernicioso sobre el tejido empresarial. En este sentido, es preciso establecer asimismo una participación más activa del mundo empresarial, y en especial de las pymes, en la elaboración y el diseño de las normas, programas, medidas y acciones a desarrollar por parte de las Administraciones Públicas. Los canales de colaboración público-privada para el intercambio de información y propuestas deben fortalecerse y consolidarse para garantizar su actividad con regularidad.
- **Continuar con las políticas de mejora de la regulación económico-empresarial y de simplificación administrativa**, a través de la revisión sistemática de los trámites administrativos soportados por las empresas para su eliminación o simplificación. La regulación es necesaria para que una economía funcione del modo más eficiente y estable posible. Sin embargo, el problema surge cuando la regulación es obsoleta, innecesaria o de mala calidad, suponiendo en tal caso unos costes relevantes para la actividad económico-empresarial. Estos costes de información y cumplimiento se incrementan cuanto menos clara y más cambiante es la normativa, y son proporcionalmente más gravosos para las pymes. Por ello, es necesario disponer de un entorno administrativo competitivo y estable, apoyado en la revisión sistemática de las estructuras y procedimientos burocráticos soportados por las empresas.

- **Extender la práctica de las ventanillas únicas** para los principales procedimientos administrativos asociados con la empresa, incentivando la tramitación integrada. En este sentido, sería oportuno aprovechar la experiencia exitosa de las Cámaras de Comercio en la gestión de las Ventanillas Únicas Empresariales, eficaces instrumentos en el pasado reciente en el campo de la creación de empresas. En el ámbito concreto de la UE, como complemento a esta práctica, cabría:
 - Establecer un portal único en línea, donde las empresas puedan encontrar información precisa y clara en diferentes idiomas sobre todos los trámites necesarios para operar en su país o en otro país de la UE.
 - Crear un repositorio en la UE donde se puedan introducir los datos de las empresas y la documentación requerida para los procesos de licitación pública con el fin de evitar múltiples solicitudes de la misma información.
- **Revisar los umbrales fiscales, administrativos, contables, mercantiles y laborales** que actúan como freno potencial para el incremento de la facturación o el aumento de plantilla y la normativa que conlleva cada uno de los umbrales.
- Reducir las **cargas burocráticas asociadas a la adaptación tecnológica y a la digitalización de las empresas**. En particular, en aquellas figuras de colaboración de las pymes y *startups* con empresas o con diferentes agentes del ecosistema tecnológico (ej. Centros tecnológicos, Universidades, etc.).
- **Agilizar y simplificar los procesos de incorporación de estudiantes en prácticas** en pequeñas empresas y *startups*, así como los trámites requeridos para la correspondiente solicitud de apoyos y becas. Impulsar una mayor difusión informativa de las opciones de empleo y eliminar los incentivos a la falta de movilidad geográfica o funcional, potenciando la flexibilidad interna para una mejor adaptación de empresa y trabajadores. Fomentar la Formación Profesional Dual.

MEDIDAS PARA DE LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD COMERCIAL (Capítulo IV)

Como complemento de las medidas incorporadas por el Anteproyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas, la Cámara de Comercio de España considera necesario avanzar en:

- **Establecer algún mecanismo para que las empresas que lo requieran puedan liquidar la factura a efectos impositivos cuando se cobre**, en lugar de cuando se emita, para evitar que tengan que hacer frente al pago de impuestos antes de haber recibido el pago de la factura que da lugar al hecho imponible.
- **Ampliar el contenido y relevancia del fichero positivo de empresas** para fomentar la seguridad de las pymes a la hora de cerrar acuerdos con otras compañías. En este sentido, el Banco Central Europeo avanzó en la normativa AnaCredit, instrumento para la recopilación de información de crédito y riesgo de forma granular por parte del sistema europeo de bancos centrales. No obstante, su aplicación está siendo muy gradual y limitada, existiendo una oportunidad para su impulso y adecuación a las necesidades efectivas de las empresas.
- **Priorizar el pago de la deuda a los proveedores pymes** o, en su defecto, a aquellas compañías proveedoras con un volumen de facturación anual inferior al umbral definido a efectos fiscales para la Gran Empresa (por ejemplo, 10 millones de euros). Todo ello, sujeto a la disposición por parte de la empresa acreedora de unos indicadores de solvencia y liquidez suficientes para cumplir con las obligaciones de pago.
- **Implantar un sistema de certificado / acreditación del cumplimiento de la normativa en materia de morosidad**, de uso potencial en licitaciones, etc.
- **Implantar un sistema de certificación de deudas de las Administraciones Públicas**, que permita a las empresas descontar estos reconocimientos de pago en entidades financieras introduciendo garantías de pago por parte de las Administraciones. Esto es, dotar, en la Administración General del Estado (AGE),

un Fondo especial de reconocimiento y liquidación de atrasos de pagos de las Administraciones Públicas, donde puedan dirigirse las pymes para cobrar sus facturas y que la AGE liquide con la Administraciones Territoriales en el marco de sus relaciones financieras.

MEDIDAS PARA APOYAR FINANCIERAMENTE EL CRECIMIENTO EMPRESARIAL (Capítulo V)

El capítulo V del Anteproyecto de Ley de creación y crecimiento de empresas introduce el régimen jurídico para las plataformas de financiación participativa, las “plataformas crowdfunding” con el fin de adaptar la normativa española a las Directivas europeas.

Como complemento al nuevo régimen jurídico para las plataformas de financiación participativa, cabría adoptar medidas para fortalecer los instrumentos de apoyo a la financiación empresarial, especialmente de las pymes, en diversos ámbitos:

- **Mejorar los instrumentos públicos de garantía y aval, con medidas como incrementar y especializar el capital de CERSA (Compañía Española de Reafianzamiento) o los fondos del ICO (Instituto de Crédito Oficial) destinados al mundo empresarial.** En este sentido, y de cara a impulsar su crecimiento, sería conveniente un mayor acercamiento al colectivo de empresas de menores dimensiones, dado su protagonismo limitado en la disposición de recursos por esta vía (por la vía de la información, la asistencia directa, la simplificación de trámites, etc.). Asimismo, deberían potenciarse los productos y mecanismos para la coinversión y la compartición de riesgos de estas instituciones con las entidades privadas de crédito.
- **Continuar impulsando los mecanismos alternativos de financiación no bancaria para pymes.** Las empresas de menores dimensiones tienen una limitada disposición de recursos propios y de otras alternativas de financiación, lo que les lleva a depender principalmente de la financiación bancaria. Por ello, es conveniente buscar un equilibrio entre la tradicional financiación bancaria y la obtenida alternativamente a través del mercado, especialmente relevante en las

primeras fases de los proyectos o para operaciones de cierto riesgo. Las actuaciones dirigidas a la sensibilización, información y asesoramiento directo a pymes, junto con la simplificación del proceso de utilización de tales canales, favorecerían dicha diversificación.

En particular el Mercado Alternativo Bursátil (MAB) o el Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF). Se trata de opciones adecuadas para que las pymes reduzcan su notable dependencia de los recursos financieros estrictamente bancarios. Su refuerzo pasa por recuperar a los inversores institucionales y movilizar la financiación pública como coinversora, para aumentar la confianza del resto de inversores; incentivar fiscalmente a los inversores en dichos mercados; y ampliar los esfuerzos para dotar de mayor transparencia y buen gobierno corporativo a las compañías participantes.

- **Intensificar la colaboración público-privada en el ámbito del capital riesgo y capital semilla**, a través de la constitución de fondos de inversión público-privado, junto con la participación de inversores providenciales (*business angels*). Estos fondos se orientarían hacia empresas en sus primeras fases de crecimiento, y pymes con proyectos innovadores o de internacionalización, aunque lleven tiempo en el mercado. Asimismo, sería conveniente concentrar su esfuerzo hacia determinados sectores estratégicos. En algunos países próximos, como Francia, existen ventajas fiscales para su impulso. Una medida adicional al respecto podría ser la creación de un mercado específico de financiación alternativa (por ejemplo, en el ámbito del *crowdfunding*).
- **Simplificar la tramitación administrativa en el acceso a la financiación**, así como a los programas de ayudas a la financiación para las pymes. Reducir la documentación necesaria en la presentación de ayudas a la financiación, además de simplificar los procedimientos en los distintos programas de financiación para pymes existentes, por ejemplo, líneas ICO.

OTRAS MEDIDAS

Por último, la Cámara de Comercio de España considera que para continuar avanzando en la creación y crecimiento de las empresas en España es necesario implementar una serie de medidas complementarias a las dispuestas, en concreto:

- **Fomentar el uso de la e-Administración por parte de las pymes.** A título de ejemplo, a través de sistemas de ayuda de fácil acceso para las pymes en los diferentes portales y plataformas (red SARA, facturae,...) en todos niveles de la Administración (también autonómico y local) y con unos tiempos de respuesta limitados y conocidos. Asimismo, proporcionando guías actualizadas y de fácil comprensión y ayuda técnica en aquellas plataformas más complicadas (en instalación de programas necesarios para la tramitación electrónica), todo ello para que la pyme se encuentre acompañada en el proceso de tramitación electrónica. En este sentido, también sería necesario que los certificados electrónicos de empresas emitidos por las Autoridades de Certificación españolas sean utilizables y compatibles en todas las plataformas electrónicas de las Administraciones Públicas (en el ámbito nacional, autonómico y local).
- **Implantar los registros de transparencia mitigando la carga para las empresas.** La proliferación de los registros de transparencia en todos los niveles de la Administración, sin considerar la visión de las empresas al respecto, ocasiona notables costes a la actividad económica. Las empresas tienen la firme voluntad y compromiso por la transparencia, como vía además para mejorar su capacidad competitiva e imbricación en la sociedad, si bien es preciso salvaguardar cierta racionalidad en la implantación de los mencionados registros. Su extensión incorpora una carga sustancial para las empresas, que podrían evitarse con una mayor conexión y coordinación interadministrativa.
- Promover la **internacionalización** de las pymes y para ello pueden utilizarse incentivos fiscales y bonificaciones en las cotizaciones sociales para las empresas exportadoras. Además, tal y como viene haciendo la Cámara de España y la red de Cámaras de Comercio, se deben fortalecer y ampliar las relaciones

internacionales de las empresas a través de misiones y encuentros empresariales e impulsar programas de asesoramiento individualizado para apoyar a las compañías en su salida al exterior.

- Favorecer la **colaboración empresarial** fomentando, por ejemplo, la integración de pequeñas empresas en otras de mayor tamaño e impulsando la práctica común de alianzas entre grandes empresas y pymes.

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se considera positivo avanzar en la aprobación de medidas que favorezcan la creación y crecimiento de las empresas, como las contenidas en el Anteproyecto de Ley. Al tiempo, se aportan determinadas observaciones específicas dirigidas a reforzar la eficiencia y consecución de los objetivos de dichas medidas.