

## LEY DE EMPRENDEDORES: UN BALANCE DE RESULTADOS TRAS DOS AÑOS DE VIGENCIA

**Lorenzo Palomo Ruíz**

*Licenciado en Psicología Industrial y en Ciencias del Trabajo  
Doctorando en Ciencias Jurídicas. Universidad de Granada*

---

### EXTRACTO

La última Ley de apoyo a Emprendedores, publicada en septiembre de 2013, abordó el emprendimiento desde una perspectiva integral, adoptando una amplia gama de medidas para su fomento. En este trabajo, se han clasificado las medidas en dos grupos: las que se aplican directamente a la actividad de creación y gestión de empresas, y las que se dirigen a generar un contexto favorable al emprendimiento. El objetivo es analizar las novedades y evolución del primer grupo de medidas.

Se analizan en detalle las medidas adoptadas en los distintos ámbitos (fiscal, Seguridad Social, concursal, inicio de actividad, cargas administrativas, acceso a la contratación pública, requisitos de información económico-financiera, e inmigración de interés económico). Algunas medidas amplían o modifican a otras preexistentes; otras son novedosas, como el acuerdo extrajudicial de pagos, la segunda oportunidad, la miniempresa, el criterio de caja en la aplicación del IVA, la pluriactividad, el apoyo al inicio de actividad o la inmigración de interés económico. El trabajo finaliza con una breve mención de las medidas contextuales.

Se concluye que la mayoría de ellas, *a priori*, son positivas, y que algunas contienen aspectos ciertamente controvertidos. No se incide en ello, pero es muy importante una labor ulterior de evaluación de su impacto en términos de eficiencia. Aunque habrá que esperar a evaluar su impacto real, en este trabajo se contempla la evolución y los primeros resultados tras dos años de vigencia.

**Palabras claves:** emprendedor, autoempleo, autónomos, emprendimiento y apoyo pymes.

---

*Fecha de entrada: 15-04-2015 / Fecha de aceptación: 18-05-2015*

## LAW OF ENTREPRENEURS: A BALANCE OF THE RESULTS AFTER TWO YEARS IN FORCE

Lorenzo Palomo Ruiz

---

### ABSTRACT

The last act of support to entrepreneurs, posted in September 2013, addressed entrepreneurship from a comprehensive perspective, adopting a range of measures for its promotion. In this work, the measures have been classified into two groups: those that are applied directly to the activity of creation and management of companies, and those directed to create a context favorable to entrepreneurship. The objective is to analyze the developments and evolution of the first group of measures.

The measures taken in the different areas (tax, Social Security, bankruptcy, start activity, administrative burden, access to public procurement, economic and financial information, and economic interest immigration requirements) are discussed in detail. Some measures extend or modify other pre-existing; others are new, such as the settlement of payments, second chance, the mini-enterprise, the criterion of box in the application of VAT, pluriactivity, supporting the start of activity or the immigration of economic interest. The work ends with a brief mention of the contextual measures.

It is concluded that most of them, a priori, are positive, and some contain certainly controversial aspects. It does not affect it, but a further work of evaluation of its impact in terms of efficiency is very important. Although it will have to wait to assess their real impact, this paper contemplates evolution and first results after two years of operation.

**Keywords:** entrepreneurship, self-employment, freelance, entrepreneurship and SME support.

---

---

## Sumario

1. Planteamiento general
  - 1.1. Introducción
  - 1.2. Las tres regulaciones legislativas sobre emprendimiento aparecidas durante 2013
2. Medidas fiscales
  - 2.1. Impuesto sobre el Valor Añadido: Régimen especial del criterio de caja (art. 23)
  - 2.2. Impuesto sobre Sociedades: Deducción por inversión de beneficios (art. 25)
  - 2.3. Impuesto sobre Sociedades: Deducción por inversión en I+D+i tecnológica (art. 26.1)
  - 2.4. Impuesto sobre Sociedades: Rentas procedentes de determinados activos intangibles (art. 26.2)
  - 2.5. Impuesto sobre Sociedades: Deducción por creación de empleo para discapacitados (art. 26)
  - 2.6. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Inversión en empresas de nueva o reciente creación e inversión de beneficios (art. 27)
3. Reducciones y bonificaciones en cotización a la Seguridad Social
  - 3.1. Reducciones en cotización para nuevos autónomos en pluriactividad (art. 28)
  - 3.2. Nuevos autónomos mayores de 30 años (art. 29)
  - 3.3. Nuevos autónomos con discapacidad (art. 30)
4. Medidas de apoyo al inicio de la actividad
  - 4.1. Los puntos de atención al emprendedor (arts. 13 a 19)
  - 4.2. Emprendedor de Responsabilidad Limitada (arts. 7 a 11)
  - 4.3. Sociedad Limitada de Formación Sucesiva (art. 12)
  - 4.4. La miniempresa o empresa de estudiantes (disp. adic. 9.<sup>a</sup>)
5. Modificaciones concursales
  - 5.1. Acuerdos de refinanciación y acuerdo extrajudicial de pagos (art. 21.7)
  - 5.2. Exoneración de deudas o segunda oportunidad (art. 21.5 y 7)
6. Simplificación de cargas administrativas (y laborales)
  - 6.1. Actividad preventiva asumida personalmente por el empresario (art. 39)
  - 6.2. El libro de visitas electrónico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 40)
  - 6.3. Apoderamientos electrónicos (art. 41)

7. Acceso a la contratación pública: Modificaciones en la Ley de Contratos del Sector Público
  - 7.1. Uniones de empresarios (art. 42)
  - 7.2. Elevación de umbrales para la exigencia de clasificación (art. 43)
  - 7.3. Garantías para la contratación pública (art. 44)
  - 7.4. Prohibición de discriminación en la contratación (art. 45)
  - 7.5. Reducción del plazo para la devolución o cancelación de las garantías (art. 46)
  - 7.6. Reducción del plazo de demora en el pago para que el contratista pueda optar a la resolución contractual (art. 47)
8. Simplificación de requisitos de información económico-financiera
  - 8.1. Anotaciones agrupadas en el libro diario (art. 48)
  - 8.2. Cuentas anuales abreviadas (art. 49.1)
  - 8.3. Exención de auditoría de cuentas (art. 49.2)
9. Inmigración de interés económico (art. 61)
  - 9.1. Inversores extranjeros (arts. 63 a 67)
  - 9.2. Emprendedores (arts. 68 a 70)
  - 9.3. Profesionales altamente cualificados (art. 71)
  - 9.4. Profesorado y personal investigador (art. 72)
  - 9.5. Traslado intraempresarial (arts. 73 y 74)
10. Medidas contextuales
11. Conclusiones

## 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

### 1.1. INTRODUCCIÓN

Durante 2013 se realizó una intensa actividad legislativa dirigida al fomento del emprendimiento y el autoempleo. El alarmante nivel de desempleo alcanzado durante la aguda y prolongada crisis que estamos padeciendo ha hecho que los poderes públicos atribuyan al emprendimiento un papel protagonista en su estrategia para salir de la crisis. A lo largo del año aparecieron tres normas con rango de ley específicas de ámbito estatal sobre emprendimiento: 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, la [Ley 11/2013, de 26 de julio](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y, por último, la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre](#), de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, lo que da cuenta del especial interés del legislador.

Sin embargo, la vorágine legislativa en esta materia no se frenó ahí, lo que quizás evidencie que las medidas adoptadas revelaban más un enfoque cuantitativo –expresar que se hace mucho– que cualitativo –asegurar que lo que se hace es lo más adecuado para lograr el fin perseguido–. No ya solo en 2014, sino incluso este mismo año, en 2015, se han llevado a cabo diversas modificaciones legislativas, en especial en el marco de la compleja y difusa regulación concursal, a fin de hacer realidad ese tan cacareado «derecho a la segunda oportunidad económico-empresarial», por cuanto parece configurarse como imperativo no solo para que muchas personas salgan del riesgo de exclusión social por su «deuda excesiva», sino por su valor como estímulo económico. Así, siguiendo las recomendaciones de las instituciones internacionales en esta materia, una regulación coherente, eficaz, equitativa y eficiente de «segunda oportunidad» podría contribuir a la mejora del crecimiento económico, al aumentar la iniciativa empresarial y desincentivar la economía sumergida, con el consiguiente incremento del empleo y reducción del gasto público inherente a toda situación de exclusión social en la que se hayan los acreedores. Todas estas bondades, a menudo más sobre el papel que reales, requieren, para no ser míticas, una buena regulación<sup>1</sup>, lo que es difícil hacer desde la técnica de los reales decretos-leyes y la «legislación de coyuntura». A pesar de ello, se insiste en esta mala técnica, como ilustraría el [Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero](#), tercer real decreto-ley de este Gobierno en apenas un año para reformar la [Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal](#) –antes [RDL 4/2014, de 7 de marzo](#) y [RDL 11/2014, de 5 de septiembre](#)–.

<sup>1</sup> Vid. por todos, MOLINA NAVARRETE, C.: *El concurso de acreedores*, Tecnos, 2012, págs. 89 y ss.

Sin perjuicio de algunas consideraciones sobre estas últimas reformas, que resulten especialmente oportunas y funcionales, aquí nos centraremos en hacer una evaluación de los resultados logrados por la [Ley 11/2013](#), eje axial de todo este nuevo, y algo caótico, entramado regulador del «emprendimiento». La razón reside en que antes de introducir nuevas medidas, debería conocerse mejor qué ha sido, en el mundo real, de las medidas que afectan directamente a la creación y gestión de las actividades emprendedoras y que tanto prometían sea para la mejora del volumen de autoempleo cuánto de más y mejores empresas, si bien la distinción entre autoempleo y emprendimiento nunca ha sido un valor de esta legislación, lo que sin duda ya es un problema, como evidenciara la doctrina analista de estas reformas. Veámoslo.

## 1.2. LAS TRES REGULACIONES LEGISLATIVAS SOBRE EMPRENDIMIENTO APARECIDAS DURANTE 2013

El [Real Decreto-Ley 4/2013](#), más que una ley de fomento del emprendimiento propiamente dicha, es una ley de fomento del autoempleo y empleo juvenil. Contiene un elenco de medidas de muy variada naturaleza: confluyen disposiciones de carácter Laboral, Seguridad Social, Fiscal, morosidad, societarias, financieras, etc., lo que evidencia la multiplicidad de ámbitos socio-económicos y jurídicos en los que incide. Pretende impulsar medidas orientadas a una doble dirección: a) Autoempleo y emprendimiento. b) Inserción laboral de trabajadores por cuenta ajena.

La [Ley 11/2013](#) es una continuidad estructural y funcional respecto del Real Decreto-Ley 4/2013, al que convalidó y añadió algunas mejoras técnico-jurídicas, de clarificación o retoque normativo, y algunas novedades jurídicas, parte de las cuales fueron de vigencia inmediata (básicamente las que amplían los incentivos económicos previstos para el fomento del empleo y del autoempleo juveniles), y otras que comprometen un mandato a cargo del Gobierno para una futura mejora sustancial de una materia concreta<sup>2</sup>.

En cuanto a la [Ley 14/2013](#), aparecida apenas dos meses después de la Ley 11/2013, es una ley predominantemente mercantil, que cambia su orientación desde la generación de empleo asalariado hacia el autoempleo o emprendimiento propiamente dicho. Su contenido laboral es marginal<sup>3</sup>.

El objeto de esta última ley es apoyar el emprendimiento, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización, así como fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica. Se aplica a todas las actividades económicas y de fomento de la internacionalización realizadas por los emprendedores en el territorio español.

<sup>2</sup> Vid. VALLECILLO GÁMEZ, M. R. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La nueva Ley de Fomento del Autoempleo: En busca de "El Dorado"», en *RTSS.CEF*, núm. 367 (octubre 2013), pág. 62.

<sup>3</sup> Vid. CASAS BAAMONDE, M. E., «El derecho del trabajo y el empleo asalariado en los márgenes: De nuevo el emprendimiento y el autoempleo», *Revista RRLL*, núm. 11, 2013, págs. 137-164.

Se formula un concepto amplio de emprendedor, con la idea de que tengan cabida todas las empresas, con independencia de su tamaño y de la etapa del ciclo empresarial en la que se encuentren. Esta es la gran diferencia con respecto a las dos regulaciones anteriores, centradas en los jóvenes. Así, se considera «emprendedores» a aquellas personas, físicas o jurídicas, que desarrollen una actividad económica, empresarial o profesional.

Para lograr su propósito de recuperar el tejido empresarial apoyando al emprendimiento, despliega una serie de actuaciones sobre diversos ámbitos: a) el «entorno normativo e institucional» y el marco jurídico «regulatorio», que simplifica y libera de autorizaciones, requisitos y cargas administrativas; b) regula políticas de apoyo institucional al emprendimiento, cuya eficacia se propone mejorar; c) la financiación de las empresas para facilitarla y «suavizar» los efectos de la restricción en el crédito; d) la inversión privada en I+D+i que estimula con incentivos fiscales ante las restricciones presupuestarias, y e) la internacionalización empresarial.

La Ley 14/2013 incluye un amplio abanico de medidas, que a efectos del presente estudio se han sistematizado en dos grupos: por un lado, las medidas que se aplican directamente en la actividad de creación y gestión de pymes, que se analizan en detalle, y, por otro, las contextuales, dirigidas a generar un entorno favorable al emprendimiento, cuya aplicación se encomienda a la Administración, e inciden fundamentalmente sobre los ámbitos educativo, financiero y administrativo. Se mencionan brevemente al final.

## 2. MEDIDAS FISCALES

### 2.1. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO: RÉGIMEN ESPECIAL DEL CRITERIO DE CAJA (ART. 23)

El artículo 23 de la Ley 14/2013 modificó la [Ley 37/1992, de 28 de diciembre](#), del Impuesto sobre el Valor Añadido para introducir este nuevo régimen especial al que se puede optar voluntariamente. La novedad consistió en que permite ingresar en Hacienda el importe correspondiente al IVA repercutido una vez que se ha cobrado total o parcialmente la factura.

Para acogerse a esta modalidad, el volumen de operaciones debe ser inferior a 2.000.000 de euros durante el año anterior, hay que optar por este régimen, que se prorroga salvo renuncia, y debe tratarse de operaciones que se entiendan realizadas en el territorio de aplicación del impuesto.

*El devengo del impuesto se produce en el momento del cobro total o parcial del precio; si no se ha producido el cobro, el devengo se produce el 31 de diciembre del año inmediato posterior a aquel en que se haya realizado la operación. La repercusión del impuesto se realiza al tiempo de expedir y entregar la factura correspondiente, pero se entiende producida en el momento del devengo de la operación.*

El *derecho a la deducción* de las cuotas soportadas por los sujetos pasivos acogidos a este régimen especial nace en el momento del pago total o parcial del precio por los importes efectivamente satisfechos, o si este no se ha producido, el 31 de diciembre del año inmediato posterior a aquel en que se haya realizado la operación.

La deducción se debe practicar en la declaración-liquidación relativa al periodo de liquidación en que nace el derecho a la deducción de las cuotas soportadas o en los sucesivos, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de cuatro años.

Para extender esta medida a la Comunidad Autónoma de Canarias, se introdujo este régimen con el artículo 24 de la Ley 14/2013, en el capítulo IX del título III de la [Ley 20/1991, de 7 de junio](#), de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias (arts. 58 no-nies y ss.) en análogos términos a los señalados para el IVA. Entró en vigor el 1 de enero de 2014.

Nos encontramos ante una medida que ha pretendido aliviar la situación de un elevado porcentaje de los emprendedores españoles que hasta entonces estaban obligados a pagar por adelantado el IVA devengado. Pero la respuesta no ha sido la esperada. De hecho, se produjo una ampliación del plazo para tramitar la inclusión en este régimen, debido a la escasez de interesados. Y es que, a pesar de ser una medida esperada y deseada, a la hora de su implementación surgen algunos inconvenientes que obstaculizan su acogida generalizada:

- Miedo a perder clientes, ya que pueden buscar otra empresa que a igualdad de condiciones, no esté acogida a este régimen. De este modo, además de deducirse el IVA antes de pagar, no se ven forzados a adelantar sus pagos, con lo que mantienen esta fuente de financiación, especialmente interesante en momentos de dificultades financieras.
- La permanencia mínima de tres años retrasa la posibilidad de rectificar si surgen dificultades por haberse acogido al régimen.
- Aumento de la carga administrativa, derivado de la necesidad de una contabilidad paralela de caja para acreditar fiscalmente la fecha de cobro, de la necesidad de adaptación informática, de los costes de implantación y del aumento de horas de trabajo del contable.

Debido a la escasa acogida, era de esperar que se introdujera algún retoque en la reforma fiscal de 2014 (art. 122 [RDL 8/2014, de 4 de julio](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia), pero no se ha producido.

## 2.2. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN DE BENEFICIOS (ART. 25)

Se modificó el artículo 37 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (TRLIS), aprobado por [Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo](#). Se puede deducir en la



cuota íntegra un 10% de los beneficios del ejercicio, sin incluir la contabilización del Impuesto sobre Sociedades, que se inviertan en elementos nuevos del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias afectos a actividades económicas. (5% en los casos sujetos a la escala de gravamen reducida por creación o mantenimiento de empleo regulada en la disposición adicional 12.<sup>a</sup> de la LIS).

La práctica de esta deducción, que es *incompatible* con la deducción por inversiones y con la reserva para inversiones en Canarias, implica las siguientes *obligaciones*: 1. Hay que dotar una *reserva por inversiones*, por un importe igual o superior a la base de deducción, que será indisponible en tanto que los elementos patrimoniales adquiridos deban permanecer en la entidad. 2. Los elementos patrimoniales objeto de inversión deben *permanecer* en funcionamiento en el patrimonio de la entidad durante cinco años o durante la vida útil, si es inferior. 3. Mencionar en la *Memoria* el importe de los beneficios acogidos a la deducción y el ejercicio en que se obtuvieron, la reserva indisponible que debe figurar dotada, la identificación y el importe de los elementos adquiridos, y las fechas en que los elementos han sido objeto de adquisición y afectación a la actividad económica.

### 2.3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN EN I+D+I TECNOLÓGICA (ART. 26.1)

Se modificaron los apartados 2 y 3 del artículo 44 del [TRLIS](#) aprobado por Real Decreto-Ley 4/2004, de 5 de marzo. Se puede optar por no aplicar el límite del 35% de la cuota íntegra minorada en las deducciones por actividades de investigación y desarrollo e innovación, y aplicarse el 20% de su importe, y si la cuota fuera insuficiente, se puede solicitar el abono de la cantidad que no ha sido posible deducir. En el caso de actividades de innovación tecnológica, el importe de la deducción no puede superar conjuntamente el importe de 1.000.000 de euros anuales. Ambos límites se aplican a todo el grupo de sociedades, y el importe de la deducción por las actividades de I+D+i, no puede superar conjuntamente los 3.000.000 de euros.

### 2.4. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: RENTAS PROCEDENTES DE DETERMINADOS ACTIVOS INTANGIBLES (ART. 26.2)

Se modificó el artículo 23 del [TRLIS](#), reduciendo el importe que se integra en la base imponible, por las rentas procedentes de la cesión del derecho de uso o de explotación de patentes, dibujos o modelos, planos, fórmulas o procedimientos secretos, de derechos de informaciones relativas a experiencias industriales, comerciales o científicas, pasando del 50 al 40%.

### 2.5. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: DEDUCCIÓN POR CREACIÓN DE EMPLEO PARA DISCAPACITADOS (ART. 26)

Se modificó la deducción por creación de empleo para trabajadores minusválidos regulada en el artículo 41 del [TRLIS](#), aprobado por Real Decreto-Ley 4/2004, de 5 de marzo. Se puede apli-

car una deducción de 9.000 euros en la cuota íntegra por cada persona de incremento promedio de plantilla respecto del periodo impositivo inmediato anterior, de trabajadores con discapacidad entre el 33 y 65 % (12.000 € en el caso de discapacidad igual o superior al 65 %).

Los trabajadores contratados que dieran derecho a esta deducción no se computan a efectos de la libertad de amortización con creación de empleo regulada en el artículo 109 del [TRLIS](#).

Esta es la única medida en esta ley que fomenta el empleo asalariado.

## 2.6. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: INVERSIÓN EN EMPRESAS DE NUEVA O RECIENTE CREACIÓN E INVERSIÓN DE BENEFICIOS (ART. 27)

Se modificó la [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#), del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, suprimiendo la letra d) del apartado 4 del artículo 33 y modificando el artículo 38. Las ganancias patrimoniales obtenidas por transmisión de acciones o participaciones que se reinvierten en la adquisición de acciones o participaciones de empresas de nueva o reciente creación pueden *excluirse de gravamen* del IRPF, salvo que se haya adquirido valores homogéneos en el año anterior o posterior a la transmisión de las acciones o participaciones, o se trate de una transmisión al cónyuge o familiar. Se puede *deducir en la cuota íntegra estatal* el 20 % de las cantidades satisfechas por la adquisición de acciones o participaciones en empresas de nueva creación. La base máxima de deducción es de 50.000 euros anuales. La *entidad cuyas acciones se adquieren* debe revestir la forma de SA, SRL, SAL o SRLL no puede estar admitida a negociación en ningún mercado organizado, debe ejercer una actividad económica que cuente con los medios personales y materiales para el desarrollo de la misma, y sus fondos propios no pueden superar los 400.000 euros en el inicio del periodo impositivo de la misma en que el contribuyente adquiera las acciones o participaciones.

*Requisitos:* la adquisición de las acciones o participaciones se debe realizar en el momento de la constitución de la sociedad o bien mediante ampliación de capital dentro de los 3 años siguientes; tienen que permanecer en el patrimonio del contribuyente por un plazo superior a tres años e inferior a 12 años; la participación directa o indirecta del contribuyente junto con la de su cónyuge no puede superar en ningún momento el 40 % del capital social o de los derechos de voto de la entidad, y la entidad no puede haber ejercido la misma actividad anteriormente mediante otra titularidad.

La pretensión es fomentar la inyección de capital en las empresas a través de la reinversión o la atracción de *business angels* para tratar de compensar la tendencia precavida de los bancos, y así intentar reactivar la actividad económica.

En esta ocasión se intervino tímidamente sobre la carga fiscal, posponiendo una intervención más intensa para la posterior Reforma Fiscal. De hecho, con objeto de favorecer la disponibilidad de liquidez inmediata, el artículo 122.3 del [Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio](#), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, introdujo

una nueva modalidad reducida de retención a cuenta del IRPF (15%) para aquellos autónomos que realizan actividades profesionales, con rentas inferiores a 15.000 euros anuales, aplicable con carácter inmediato a su entrada en vigor.

### 3. REDUCCIONES Y BONIFICACIONES EN COTIZACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL

A las reducciones y bonificaciones en cotización a la Seguridad Social establecidas en la legislación anterior, se añadieron algunas más, con lo que el panorama de medidas resulta bastante complejo. De hecho, se ha dispuesto la reordenación de los incentivos al autoempleo, a fin de que se incluyan todos en una sola disposición (art. 121 [RDL 8/2014, de 4 de julio](#)).

#### 3.1. REDUCCIONES EN COTIZACIÓN PARA NUEVOS AUTÓNOMOS EN PLURIACTIVIDAD (ART. 28)

Con esta medida, los trabajadores que siendo empleados por cuenta ajena a tiempo completo o parcial causen alta inicial en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos (RETA), pueden reducir temporalmente su base de cotización a este régimen especial: a) durante los primeros 18 meses, pueden elegir entre el 50% de la base mínima y el 100% de la base máxima (a partir del 75% en el caso de asalariado a tiempo parcial con jornada superior al 50%); b) durante los 18 meses siguientes, entre el 75% de la base mínima y el 100% de la máxima (a partir del 85% en el caso de asalariado a tiempo parcial con jornada superior al 50%).

Se requiere ser alta por primera vez en el RETA e iniciar situación de pluriactividad con motivo de este alta. Es incompatible con cualquier otra bonificación o reducción establecida como medida de fomento del empleo autónomo. Se pretendió con esta medida «aliviar la penalización» de estos trabajadores pluriactivos, así como estimular nuevas altas en el régimen especial, y facilitar «el control de las actividades no declaradas, que suponen una grave competencia desleal hacia los autónomos que sí las declaran» (preámbulo, II).

Esta medida está en consonancia con la [Ley 13/2012, de 26 de diciembre](#), de lucha contra el empleo irregular, ya que pretende estimular nuevas altas en el RETA, esperándose que afloren actividades sumergidas y como consecuencia se generen recursos económicos para la Seguridad Social.

Además de favorecer el afloramiento de actividades sumergidas, fomenta la aparición de nuevas actividades en pluriactividad, lo cual tiene sus pros y contras. Por un lado, al favorecer la concentración de trabajo en una persona, si la nueva actividad sustituye trabajo asalariado, se contrarrestan las políticas de reparto del empleo; por otro lado, cabe la posibilidad de que generen nuevos empleos asalariados, y además se favorece la posibilidad de recurrir a la actividad autó-

noma como complemento del trabajo asalariado, dada la situación actual del mercado laboral, en el que resulta complicado obtener un trabajo estable a jornada completa.

El alcance de esta medida se verá afectado por la necesidad de limitar la responsabilidad en determinados casos, ya que no es compatible con la adopción de formas societarias unipersonales.

En relación con la cotización, esta medida tiene dos vertientes. Por un lado, al cotizar menos, el ahorro de ese periodo supondrá la aplicación de la escala reducida en el cálculo de las futuras prestaciones. Esto es positivo, porque al encontrarse el trabajador en pluriactividad, elevará la base de cotización total de ese periodo en el futuro cálculo de la correspondiente prestación de Seguridad Social, y desde el punto de vista de la Seguridad Social se amortigua la cuantía de la futura prestación en aras de la sostenibilidad del Sistema. En cambio, si el trabajador cesa en la actividad por cuenta ajena, dejaría de estar en pluriactividad, y, por tanto, además de perder el salario y la cotización del trabajo por cuenta ajena, deberá cotizar automáticamente por la base mínima vigente del RETA, ya que la reducción que contempla esta medida solo es posible cuando el trabajador se encuentra en pluriactividad<sup>4</sup>.

### 3.2. NUEVOS AUTÓNOMOS MAYORES DE 30 AÑOS (ART. 29)

Los trabajadores con 30 años o más, incluidos socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, que formulen alta inicial o reinicien tras cinco años, pueden practicar una reducción sobre la cuota por contingencias comunes: 80% durante los seis meses siguientes al alta, 50% durante los seis meses siguientes, y 30% durante los siguientes seis meses.

Con esa medida se dio cabida a un colectivo de personas que, al ser más probable que cuenten con experiencia laboral previa, tienen más probabilidades de éxito en el trabajo autónomo. Al mismo tiempo se remedió, al menos en parte, la discriminación que venían padeciendo con respecto a los jóvenes.

### 3.3. NUEVOS AUTÓNOMOS CON DISCAPACIDAD (ART. 30)

Este artículo modificó la disposición adicional undécima de la [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#), de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. A partir de esto, los autónomos con discapacidad superior al 33%, incluidos socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, pueden practicar reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes durante los cinco años siguientes al alta en el

<sup>4</sup> Vid. SEMPERE NAVARRO, A. V, y FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Emprendedores y reformas laborales», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 8, parte Tribuna, 2013.

RETA. La cuota a reducir es el resultado de aplicar a la base mínima de cotización el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal.

*Con carácter general*, se requiere alta inicial en el RETA y discapacidad igual o superior al 33%. La medida consiste en una reducción del 80% de la cuota durante los 6 meses siguientes al alta, y una bonificación equivalente al 50% de la cuota durante los 54 meses siguientes. *En el caso de discapacitados menores de 35 años*, puede ser alta inicial o reinicio tras 5 años, y la medida consiste en una reducción equivalente al 80% de la cuota durante los primeros 12 meses, y una bonificación equivalente al 50% de la cuota durante los 4 años siguientes. Quedan excluidos de esta medida los autónomos empleadores y los reinicios de discapacitados mayores de 35 años.

En cuanto al impacto de estas medidas, aunque con los datos disponibles es difícil aislar el efecto aislado de cada una de ellas, se puede afirmar que a nivel global está siendo positivo. Como se puede observar en la tabla 1, los datos reflejan una tendencia descendente del número de autónomos desde el inicio de la crisis, mantenida hasta 2013; a partir de la entrada en vigor de la Ley 14/2013, se invierte la tendencia, observándose un aumento del número total de autónomos. En el caso de los autónomos pluriactivos, el aumento es más pronunciado, atribuible a la bonificación establecida para estos casos.

Tabla 1. **Autónomos registrados en la Seguridad Social**  
Datos correspondientes al 4.º trimestre de cada año

|  | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| N.º Autónomos  | 2.207.485 | 2.238.772 | 2.141.717 | 2.026.176 | 1.978.785 | 1.947.659 | 1.909.916 | 1.923.955 | 1.945.548 |
| Pluriactividad   | 107.632   | 112.627   | 104.441   | 91.634    | 89.191    | 86.438    | 78.565    | 85.009    | 97.627    |
| <b>Fuente:</b> Elaboración propia a partir de datos estadísticos del MEYSS |           |           |           |           |           |           |           |           |           |

Estos datos reflejan, pues, un impacto positivo, pero no debemos precipitarnos en sacar conclusiones optimistas. Probablemente se trate de un aumento de cifras a corto plazo, cuya tendencia cambie posteriormente, ya que una cosa es iniciar una actividad autónoma, y otra es que salga adelante.

## 4. MEDIDAS DE APOYO AL INICIO DE LA ACTIVIDAD

### 4.1. LOS PUNTOS DE ATENCIÓN AL EMPRENDEDOR (ARTS. 13 A 19)

Los Puntos de Atención al Emprendedor facilitan considerablemente el inicio de actividades, así como el establecimiento del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) como único medio electrónico para la constitución exprés de las sociedades limitadas.

Este portal virtual diseñado para la constitución de sociedades de forma telemática, que se ha venido utilizando para la creación de las «Sociedades Limitadas Nueva Empresa», sirve para constituir de una forma fácil y sencilla la sociedad, y para aliviar al empresario del cumplimiento de una serie de obligaciones. Ha venido funcionando correctamente, y ahora, al ser el único cauce a través del cual se pueden constituir las sociedades exprés, alcanza su potencialidad máxima con ventajas considerables.

De acuerdo con la disposición adicional segunda de la [Ley 14/2013](#), los Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación (PAIT) han pasado a llamarse Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), y son oficinas pertenecientes a organismos públicos o privados. Prestan servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial. Utilizan el sistema de tramitación telemática del CIRCE, que se ubica en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y a través de ellos se debe iniciar la tramitación del DUE (Documento Único Electrónico).

Se garantiza la existencia de al menos un PAE, que adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, posibilita que puedan realizarse a su través todos los servicios. Los demás PAE, que pueden ser presenciales o electrónicos, prestan todos o algunos de los servicios.

*Servicios que prestan:* información y formularios necesarios para el acceso a la actividad y su ejercicio; posibilidad de presentar toda la documentación y solicitudes necesarias; posibilidad de conocer el estado de tramitación de los procedimientos que tengan la condición de interesado, y, en su caso, recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente; toda la información sobre las ayudas, subvenciones y otros tipos de apoyo financiero disponibles para la actividad económica de que se trate.

Se pueden realizar los siguientes *trámites*: inscripción de los emprendedores de responsabilidad limitada (art. 14); constitución de sociedades de responsabilidad limitada mediante escritura pública y estatutos tipo (art. 15); constitución de sociedades de responsabilidad limitada sin estatutos tipo; realización de trámites asociados al inicio y ejercicio de la actividad de empresarios individuales y sociedades (excluidas las obligaciones fiscales, de la Seguridad Social, y la solicitud de subvenciones y ayudas) (art. 17.3); realización de todos los trámites administrativos necesarios para el cese de la actividad de empresarios individuales y para la extinción de la actividad de sociedades mercantiles (art. 22); legalización en el Registro Mercantil de los libros reglamentarios que deban llevar los empresarios (art. 18). Estos servicios se pueden prestar mediante contraprestación económica, excepto lo referente a la tramitación del DUE. Cada punto de atención al emprendedor debe mantener una lista de los servicios gratuitos y de los que se prestan mediante contraprestación económica de acuerdo con los convenios que, en su caso, se celebran con el Ministerio de Industria, Energía y Turismo<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Vid. GARCÍA-VALDECASAS, J. A. y MERINO ESCARTÍN, J. F.: «Resumen de la Ley de Emprendedores y su internacionalización», sitio web Notarios y Registradores, <http://www.notariosyregistradores.com/doctrina/resumenes/2013-emprendedores.htm>. Consultado el 1 de abril de 2015 (archivado por WebCite ® en <http://www.webcitation.org/6N28BzzkT>).

Recientemente se ha publicado el [Real Decreto 127/2015, de 27 de febrero](#), por el que se integran los centros de ventanilla única empresarial y la ventanilla única de la Directiva de Servicios en los Puntos de Atención al Emprendedor, que ha entrado en vigor el pasado 14 de marzo de 2015.

## 4.2. EMPRENDEDOR DE RESPONSABILIDAD LIMITADA (ARTS. 7 A 11)

Esta figura permite que el empresario individual o trabajador autónomo consiga una limitación del principio de responsabilidad patrimonial universal respecto de lo que se denomina «bien no sujeto» que se concreta en la vivienda habitual. De este modo, limita su responsabilidad sin necesidad de acudir a las formas jurídicas que permiten hacerlo, como las sociedades unipersonales. Ahora, el emprendedor puede excluir su vivienda habitual del alcance de su responsabilidad y de la acción del acreedor, exceptuando las deudas de derecho público.

El emprendedor debe ser persona física, el valor del inmueble no puede superar los 300.000 o 450.000 euros si se trata de poblaciones con más de 1.000.000 de habitantes, el inmueble debe figurar en la inscripción del emprendedor en el Registro Mercantil, y, por último, el deudor no puede haber actuado con fraude o negligencia grave en el cumplimiento de sus obligaciones con terceros.

El Emprendedor de Responsabilidad Limitada (ERL) adquiere varias obligaciones: inscribirse en el Registro Mercantil correspondiente a su domicilio, hacer constar en toda su documentación su condición de ERL, con expresión de los datos registrales, inscribir en el Registro de la Propiedad la no sujeción de la vivienda habitual a las resultas del tráfico empresarial o profesional, formular las cuentas anuales, y, en su caso, someterlas a auditoría, y, por último, depositar sus cuentas anuales, en el Registro Mercantil, antes de seis meses desde el cierre del ejercicio social.

El propósito de esta nueva figura jurídica es bueno: dejar fuera del riesgo y ventura empresarial la vivienda del empresario persona física para evitar que él y su familia se puedan quedar en la calle por culpa de los malos momentos de la actividad del empresario. Pero el legislador la complica obligando a registrar y publicitar la condición de ERL, y obligando a presentar sus cuentas anuales, lo que hará que, en la práctica, esta figura no llegue a tener relevancia alguna, ya que al cumplir con esta publicidad le va a ser más difícil, si cabe, acceder a financiación de terceros<sup>6</sup>.

Por otro lado, habitualmente, el emprendedor persona física necesita ofrecer como garantía su vivienda para acceder al crédito que necesita para iniciar o mantener su actividad profesional o empresarial. A menos que se busquen alternativas para garantizar la obtención de crédito, es probable que esta bienintencionada medida no surta el efecto deseado, ya que la limitación que

<sup>6</sup> SÁNCHEZ MONTALBÁN, J.: «Aspectos mercantiles de la Ley de Emprendedores», *RTSS.CEF*, núm. 369 (diciembre 2013), págs. 97-128.

previene esta regulación puede suponer la imposibilidad de financiar las iniciativas de los emprendedores, o bien la necesidad de gravar con hipoteca la vivienda<sup>7</sup>.

Si a las obligaciones e inconvenientes que comporta esta medida añadimos la posibilidad de constituir, con un coste mínimo, una sociedad unipersonal, o incluso una sociedad unipersonal limitada de *formación sucesiva*, protegiendo de este modo la totalidad del patrimonio, cabe predecir que el impacto de esta medida va a ser mínimo. De hecho, los datos disponibles parecen ir en esta línea: según las estadísticas registrales, se constituyeron 13 ERL en 2013, y 51 durante 2014<sup>8</sup>.

### 4.3. SOCIEDAD LIMITADA DE FORMACIÓN SUCESIVA (ART. 12)

Se modificó el [texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital](#) (RDLeg. 1/2010, de 2 de julio): artículos 4, 5 y 23, y se introdujo un nuevo artículo 4 bis. La Sociedad Limitada de Formación Sucesiva (SLFS) se puede constituir sin la aportación del capital social exigido para la Sociedad Limitada. En el nuevo artículo 4 bis, el citado texto refundido desarrolla el *régimen de formación sucesiva* de la sociedad hasta que alcance el capital mínimo exigido: debe destinarse a reserva legal el 20% o más del beneficio, para repartir dividendos a los socios; el valor del patrimonio neto resultante tras el reparto debe ser igual o superior a 1.800 euros (60% del capital legal); la suma anual de las retribuciones satisfechas a los socios y administradores por el desempeño de tales cargos no puede exceder del 20% del patrimonio neto del correspondiente ejercicio; en caso de liquidación, los socios y administradores responden solidariamente del desembolso de la cifra de capital mínimo establecida en la ley; no es necesario acreditar la realización efectiva de las aportaciones dinerarias, ya que los fundadores y adquirentes de participaciones asumidas en la constitución responden solidariamente frente a la sociedad y frente a los acreedores de esa cantidad; y, por último, los estatutos de la sociedad deben contener una expresa declaración de sujeción a dicho régimen en tanto la cifra de capital sea inferior al mínimo fijado (art. 23).

Con la creación de esta nueva figura, el legislador rompió con uno de sus principios básicos: la exigencia de un capital mínimo a las sociedades de responsabilidad limitada. A cambio de ello, además de tener el mismo régimen que las sociedades limitadas, tienen obligaciones específicas destinadas a garantizar una adecuada protección de terceros, que se aplican hasta que la SLFS alcanza el capital mínimo de una sociedad limitada. El propósito de esta figura jurídica es redu-

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E.: «Limitación de responsabilidad, remisión de deudas y acuerdo extrajudicial de pagos en el Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, Tribuna, 2013.

<sup>8</sup> Datos extraído de la Estadística Mercantil del ejercicio 2013 del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, pág. 27. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.registradores.org/estaticasm/Estadistica/2013/EstadisticaMercantil2013.pdf>. Última fecha de consulta: 5 de abril de 2015.



cir el coste inicial de constitución de una sociedad limitada e impulsar que crezca a través de la autofinanciación, invirtiendo los resultados que pueda obtener en la propia actividad empresarial.

Esta novedosa medida contribuye a que se disponga de algo más de liquidez al iniciar la actividad, y está posibilitando algunas constituciones, pero cabe predecir que tendrá escasa relevancia, ya que la cantidad mínima exigida para una sociedad limitada es relativamente fácil de reunir, simplemente aportando algún elemento de inmovilizado material, por lo que merece la pena limitar la responsabilidad desde el principio y evitar las obligaciones adicionales. Además, el autónomo que opta por esta modalidad no puede acogerse a la tarifa plana de la Seguridad Social. Los datos disponibles apuntan en esa dirección: según los datos estadísticos del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España<sup>9</sup>, solamente se han constituido 18 SLFS durante el cuarto trimestre de 2013, y 244 durante el año 2014.

#### 4.4. LA MINIEMPRESA O EMPRESA DE ESTUDIANTES (DISP. ADIC. 9.<sup>a</sup>)

Con la Ley 14/2013, que incorpora a nuestro ordenamiento las recomendaciones del informe final del grupo de expertos<sup>10</sup>, se reconoce esta figura como herramienta pedagógica. Podrá realizar transacciones económicas y monetarias, emitir facturas y abrir cuentas bancarias. Su vigencia es de un curso escolar prorrogable a un máximo de dos, requiere la suscripción de un seguro de responsabilidad civil u otra garantía que la cubra, y debe inscribirse en un registro que se habilitará para ello. Sus requisitos, régimen jurídico y obligaciones tributarias y contables quedaron pendientes de desarrollo reglamentario.

La miniempresa es una herramienta pedagógica altamente eficaz para difundir el espíritu emprendedor en la escuela, como se ha podido comprobar en varios países de nuestro entorno<sup>11</sup>. Algunas comunidades autónomas ya han incorporado esta herramienta. A título de ejemplo, podemos citar el Plan Andaluz de Fomento de Cultura Emprendedora ([Decreto 219/2011, de 28 de junio](#)), que establece la creación de un itinerario de proyectos educativos para fomentar la educación emprendedora a través de la generación de miniempresas y otras propuestas didácticas de generación de valor<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Vid. Estadística Mercantil, nota supra.

<sup>10</sup> Vid. Comisión Europea, nota infra, pág. 61.

<sup>11</sup> Vid. Comisión Europea, D.G. Empresa e Industria, «Miniempresas en educación secundaria; Proyecto de procedimiento Best: informe final del grupo de expertos», septiembre de 2005. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/education-training-entrepreneurship/mini-companies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/education-training-entrepreneurship/mini-companies/index_en.htm) última consulta: 10 de octubre de 2014

<sup>12</sup> Vid. <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/web/cultura-emprendedora/miniempresas> consulta: 8 de abril de 2015

El objetivo de las empresas de estudiantes es desarrollar a escala reducida una actividad económica real, o reproducir de forma realista el funcionamiento de empresas reales. A pesar de funcionar en un entorno protegido y con fines pedagógicos, con frecuencia las empresas de estudiantes producen y venden productos o servicios reales. Como resultado de su participación en estos programas, los estudiantes aprenden a trabajar en equipo, a mejorar su capacidad de comunicación, y a adquirir entusiasmo y seguridad. Además desarrollan una mayor voluntad de asumir responsabilidades y muestran su iniciativa.

Se trata de una medida positiva, ya que materializa el apoyo estatal, eliminando barreras normativas a esta modalidad educativa, que está demostrando ser altamente eficaz, ya que permite aprender a través de la experiencia y la práctica directa, y que además puede constituir un instrumento útil en las políticas de desarrollo regional. Transcurridos dos años, sigue pendiente su desarrollo reglamentario.

## 5. MODIFICACIONES CONCURSALES

En la [Ley 22/2003, de 9 de julio](#), Concursal (LC), se introdujeron importantes modificaciones, algunas de las cuales son aplicables a personas naturales no emprendedores. Entre estas modificaciones destacan los «acuerdos de refinanciación», los «acuerdos extrajudiciales de pagos», y la «segunda oportunidad o exoneración de deudas». Resumidamente, el *acuerdo de refinanciación* consiste en un procedimiento previo a la declaración del concurso en el que se trata de llegar a un acuerdo para el pago de las deudas. El acuerdo logrado, en determinados casos, se puede homologar judicialmente. Si no se logra el acuerdo o se incumple, se pasa al concurso (denominado «concurso consecutivo»), y liquidación. Este concurso, a diferencia del directo, da acceso a la exoneración de deudas tras la liquidación cuando se cumplen determinados requisitos.

La *exoneración de deudas o segunda oportunidad* se introduce para facilitar que el fracaso empresarial sirva para aprender y progresar en lugar de causar la inhibición del comienzo de un nuevo proyecto, y supone una excepción del principio de responsabilidad patrimonial universal contenido en el artículo 1.911 del [Código Civil](#). Como veremos más adelante, con la segunda oportunidad, el deudor persona natural, sea o no empresario, si ha cumplido los requisitos que se establecen para cada caso, podrá quedar exonerado de deudas tras la liquidación concursal, siempre que previamente se haya producido un intento de acuerdo extrajudicial de pagos.

### 5.1. ACUERDOS DE REFINANCIACIÓN Y ACUERDO EXTRAJUDICIAL DE PAGOS (ART. 21.7)

Este artículo introdujo el título X en la [Ley Concursal](#), que regula el «acuerdo extrajudicial de pagos». Con esta medida se trató de implantar un medio ágil y cómodo para solventar las situaciones de insolvencia de personas físicas y también de personas jurídicas que reúnen determinadas condiciones. El procedimiento se desplaza de los juzgados de lo mercantil a los registros

mercantiles y notarías. Así se reducen costes, tiempo de espera de resolución, y se descarga a los órganos jurisdiccionales de concursos de poca trascendencia.

Si se trata de *empresario natural*, incluidos profesionales y trabajadores autónomos, deberá tratarse de una situación de insolvencia real o prevista, y pasivo no superior a 5.000.000 de euros; en el caso de *personas jurídicas*, sean o no sociedades de capital, se requiere encontrarse en estado de insolvencia; si se declaran en concurso, dicho concurso no debe revestir especial complejidad; deben disponer de los activos líquidos suficientes para satisfacer los gastos propios del acuerdo, y su patrimonio junto con sus ingresos previsibles deben permitir lograr con posibilidades de éxito un acuerdo de pago.

El artículo 31 de la [Ley 14/2013](#) introducía en la Ley Concursal el artículo 71 bis para regular el procedimiento de designación del Mediador, experto independiente encargado de verificar estos acuerdos. Pero este artículo ha sido modificado por el [Real Decreto-Ley 4/2014](#), como veremos a continuación. También modificó la disposición adicional cuarta de la LC, para reducir el pasivo titularidad de entidades financieras requerido para suscribir el acuerdo de refinanciación homologable judicialmente, que pasó del 75 al 55 %, actualmente reducido al 51 % por el [Real Decreto-Ley 4/2014](#).

El [Real Decreto-Ley 4/2014, de 7 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial, introduce algunas modificaciones en la LC. En lo que afecta a este apartado, se introduce un nuevo artículo 71 bis en la LC, en el que se suprime la obligación de nombramiento del Mediador Concursal, que pasa a ser sustituido por una certificación del auditor de cuentas sobre la concurrencia de las mayorías exigidas (art. 71 bis LC). La figura del Mediador Concursal pasa a ser un recurso opcional que pueden solicitar tanto el deudor como los acreedores (apartado 4 art. 71 bis).

Por otro lado, el [Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero](#), de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, nuevamente modifica el acuerdo extrajudicial de pagos (art. 231), el nombramiento del mediador (art. 233), y el concurso consecutivo (art. 242).

## 5.2. EXONERACIÓN DE DEUDAS O SEGUNDA OPORTUNIDAD (ART. 21.5 Y 7)

Se contemplan dos supuestos de exoneración de deudas tras la liquidación concursal, siempre que previamente al concurso se haya producido un intento de acuerdo extrajudicial de pagos.

### a) Deudor persona natural

El artículo 21.5 modifica el artículo 178.2 de la [LC](#), dando cabida a la exoneración de deudas tras la liquidación, para lo que se requiere que se hayan satisfecho todos los créditos concur-

sales contra la masa, todos los créditos concursales privilegiados, y al menos el 25 % del importe de los créditos concursales ordinarios. Si hubiera intentado sin éxito un acuerdo extrajudicial de pagos, basta con que hayan sido satisfechos los créditos contra la masa y los créditos concursales privilegiados. Para ello, es necesario que el concurso no haya sido declarado culpable, y que el deudor no haya sido condenado por delito de insolvencia punible (art. 260 [Código Penal](#)) o cualquier otro delito relacionado con el concurso.

## b) Deudor persona natural empresario: Exoneración tras liquidación en concurso consecutivo

El artículo 21.7 introduce en la [Ley Concursal](#) el título X para regular el procedimiento para el «acuerdo extrajudicial de pagos». Según este procedimiento, cuando se ha producido un intento de acuerdo extrajudicial de pagos y se ha frustrado o incumplido, se solicita la declaración de concurso, que en este caso tiene la consideración de «concurso consecutivo», y tras la liquidación, se exoneran las deudas no satisfechas, exceptuando las de Derecho público. Se deben cumplir los siguientes requisitos: el concurso debe ser calificado como fortuito, y en la liquidación se deben haber satisfecho íntegramente todos los créditos contra la masa y los privilegiados.

El [Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero](#), de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, modifica el artículo 178 de la [LC](#) e introduce un nuevo artículo 178 bis en el que desarrolla el mecanismo de la exoneración de deudas.

Esta medida incorporó en la Ley Concursal el derecho a una segunda oportunidad, que, como ocurre con la práctica totalidad de los ordenamientos jurídicos de la Unión Europea, matiza el rigor de los artículos 1.911 del [CC](#), 6 del [Código de Comercio](#) y 105 de la [Ley Hipotecaria](#), según los cuales, la responsabilidad patrimonial universal alcanza por siempre y sin matiz alguno, a los deudores insolventes que no sean personas jurídicas. Su importancia radica en que suaviza el agravio del empresario no societario respecto de las personas jurídicas: los integrantes de las personas jurídicas insolventes, sean socios o administradores, pueden volver a operar al mercado, acudiendo a la constitución de nuevas sociedades que, sin perjuicio de eventuales derivaciones de responsabilidad, no vendrán gravadas con la obligación de atender las deudas que arrastra una sociedad concursada en liquidación. Para las personas físicas, con la regulación vigente hasta ahora, no ha habido segunda oportunidad o descarga<sup>13</sup>.

El agravio se suaviza levemente, pero no desaparece, ya que para aplicar esta medida se requiere haber satisfecho en la liquidación todos los créditos contra la masa y los créditos concursales privilegiados. Con este requisito probablemente se pretenda evitar una pérdida de confianza que pudiera afectar a la seguridad del tráfico económico.

<sup>13</sup> Vid. RODRÍGUEZ ACHÚTEGUL, E.: «Limitación de responsabilidad, remisión de deudas y acuerdo extrajudicial de pagos en el Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores», en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5/2013, Tribuna, 2013.

## 6. SIMPLIFICACIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS (Y LABORALES)

### 6.1. ACTIVIDAD PREVENTIVA ASUMIDA PERSONALMENTE POR EL EMPRESARIO (ART. 39)

Una de las opciones que establece la [Ley 31/1995, de 8 de noviembre](#), de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) para que las empresas puedan cumplir con sus obligaciones preventivas, consiste en la asunción de la actividad preventiva personalmente por el empresario, siempre que desarrolle habitualmente su actividad en el centro de trabajo, disponga de la formación preventiva requerida, la plantilla de la empresa no exceda el límite máximo permitido, disponga de un solo centro de trabajo y la actividad de la empresa no esté excluida de esta posibilidad por considerarse peligrosa.

El artículo 39 de la [Ley 14/2013](#) introdujo dos modificaciones en la LPRL: a) ampliación a 25 empleados del límite de la plantilla para adoptar esta modalidad, si la empresa dispone de un solo centro de trabajo<sup>14</sup>; b) prestación de asesoramiento técnico específico en materia preventiva por las Administraciones.

El concepto de centro de trabajo no se define con precisión: para la Tesorería General de la Seguridad Social, el centro de trabajo reúne a todos los trabajadores en un código de cuenta de cotización, sin tener en cuenta los lugares físicos; el [Estatuto de los Trabajadores](#), en su artículo 1.5, entiende como centro de trabajo aquella unidad productiva con organización específica, que sea dada de alta como tal ante la autoridad laboral. Puede haber, pues, un centro de trabajo con varios lugares físicos.

Nos encontramos ante una medida flexibilizadora de las obligaciones preventivas no exenta de críticas desde la perspectiva preventiva. Por un lado, se desvirtúa un principio básico para la implantación de la necesaria cultura preventiva al considerar la actividad preventiva como una carga administrativa, un coste para la empresa, en lugar de una inversión. Y es que no solamente hay que tener en cuenta el precio de la contratación del servicio ajeno de prevención, que es lo que se pretende ahorrar, sino que deben entrar en el cómputo las consecuencias económicas indirectas, así como la importante incidencia social. Por otro lado, al dejar en manos del empresario la actividad preventiva, nos podemos encontrar con un vacío preventivo, probablemente involuntario, debido a la necesidad de derivar recursos hacia la viabilidad económica de la empresa, en detrimento de la actividad preventiva. A esto cabe añadir que ante los riesgos psicosociales, se está ubicando al empresario en una situación de juez y parte.

---

<sup>14</sup> Inicialmente, la [Ley 31/1995](#), de Prevención de Riesgos Laborales, en su artículo 30.5, fijaba la plantilla máxima en 6 trabajadores; la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la amplió a 10 empleados (art. 8.3).

Estamos ante un retroceso importante en materia preventiva: prevalece el componente económico sobre las garantías laborales, que se ven mermadas. No obstante, cabe esperar un escaso impacto de esta medida, ya que algunas consideraciones pueden inducir al empresario a desistir: a) debe disponer de la formación técnica adecuada para la detección de riesgos y sus medidas correctoras; b) necesita disponer de conocimientos jurídicos debido a la complejidad y extensión de la normativa; c) la implementación de la actividad preventiva será dificultosa, debido a la necesidad de derivar su tiempo y energía hacia la productividad y competitividad; d) la rentabilidad económica de su concentración en las actividades productivas de la empresa es superior a la que obtendría dedicándose a las actividades complementarias, fácilmente delegables o subcontratables.

En cuanto a la prestación de asesoramiento técnico por parte de las Administraciones competentes, se da cabida a este nuevo colectivo de empresas en el campo de acción del servicio que ya se venía realizando: a mediados de 2010, con la finalidad de ofrecer asesoramiento técnico en materia preventiva, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con la colaboración de todas las comunidades autónomas, desarrolló el Portal [Preencion10.es](http://Preencion10.es), dirigido a microempresas y autónomos sin empleados. Estos últimos, a pesar de no ser empleados por cuenta ajena, también tienen acceso a este servicio. De hecho, el [Estatuto del trabajo autónomo](#), en su artículo 8, apartado 1, contempla su acceso a estas medidas, estableciendo que «Las Administraciones Públicas competentes asumirán un papel activo en relación con la prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos, por medio de actividades de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los trabajadores autónomos de la normativa de prevención de riesgos laborales»<sup>15</sup>.

## 6.2. EL LIBRO DE VISITAS ELECTRÓNICO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (ART. 40)

Se eliminó la obligación de tener en cada centro de trabajo un Libro de Visitas a disposición de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). El artículo 40 modificó el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, según el cual, se debe abrir de oficio por la ITSS un libro de visitas electrónico por cada centro de trabajo. Quedó pendiente el desarrollo del régimen de aplicación mediante orden ministerial. Después del tiempo transcurrido, la aplicación de esta medida solo está operativa en las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja y Navarra<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> *In extenso*, sobre el papel de la Administración en la Prevención de Riesgos Laborales de los trabajadores autónomos, *vid.* OLARTE ENCABO, S.: *Prevención de Riesgos Laborales de los trabajadores autónomos*, Granada: Comares, 2009, págs. 71-86.

<sup>16</sup> *Vid.* la web de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. [http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion\\_al\\_Ciudadano/LIBRO\\_VISITAS/](http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/LIBRO_VISITAS/)

Con esta medida, sin perder control, se incorporan al sistema las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías, a la vez que se solucionan algunos problemas, como extravíos de los libros, o renovaciones por extravíos voluntarios de libros con la finalidad de ocultar incumplimientos de prescripciones anotadas en visitas de inspección anteriores<sup>17</sup>.

### 6.3. APODERAMIENTOS ELECTRÓNICOS (ART. 41)

Los administradores o apoderados de sociedades mercantiles o los emprendedores de responsabilidad limitada pueden otorgar y revocar apoderamientos en documento electrónico, siempre que el documento de apoderamiento sea suscrito con la firma electrónica reconocida del poderdante. El documento se puede remitir directamente por medios electrónicos al registro que corresponda.

En este caso, se está aplicando a los apoderamientos la normativa de las tecnologías de la información y la comunicación, contempladas en la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, con las consiguientes ventajas que implica.

## 7. ACCESO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MODIFICACIONES EN LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Con el objetivo de facilitar el acceso de los emprendedores a la contratación pública, se introdujo una batería de medidas en el [texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público](#) (TRL CSP), concretamente en los artículos 42 a 47 de la [Ley 14/2013](#).

### 7.1. UNIONES DE EMPRESARIOS (ART. 42)

Se modificó el artículo 59.1 del [TRL CSP](#). Los empresarios interesados en acceder a la contratación pública pueden constituir «uniones de empresarios», dar de alta estas uniones en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado y formalizar estas uniones en escritura pública después de la adjudicación del contrato a su favor.

### 7.2. ELEVACIÓN DE UMBRALES PARA LA EXIGENCIA DE CLASIFICACIÓN (ART. 43)

La clasificación de los empresarios como contratistas de obras o como contratistas de servicios de las Administraciones públicas se exige en determinados casos, y surte efectos para la

---

<sup>17</sup> Vid. SEMPERE NAVARRO, A. V., y FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., *op. cit., supra*.

acreditación de su solvencia. La [Ley 14/2013](#) modificó el artículo 65.1 del [TRLCS](#) al objeto de permitir que más empresas puedan acceder a contratar con las Administraciones públicas, de tal modo que se exige la clasificación para acceder a contrataciones de obras cuyo coste previsto sea igual o superior a 500.000 euros (antes 350.000 €), o 200.000 euros en el caso de los servicios (antes 120.000 €). La clasificación puede suplirse por el compromiso de subcontratar la ejecución con otras empresas especializadas que estén habilitadas o clasificadas, si la parte a subcontratar no excede del 50% del precio del contrato. No se exige la clasificación para contratar determinados servicios comprendidos en las categorías 6, 8, 21, 26 y 27 del anexo II del citado [TRLCS](#).

La valoración positiva de esta medida se debe a que suprime las dificultades que tienen muchas empresas, especialmente las de menor tamaño y las de nueva creación, para cumplir los requisitos exigidos para obtener la clasificación que les permita acceder a contratación con las Administraciones públicas.

### 7.3. GARANTÍAS PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (ART. 44)

*Retención en el precio para constituir la garantía.* Cuando sea la Administración contratante quien abone las tarifas, puede constituirse la garantía en los contratos de obras y servicios, y en los de gestión de servicios públicos mediante retención en el precio, cuando así se prevea en los pliegos, pudiéndose acreditar la constitución de la garantía mediante medios electrónicos, salvo que en los pliegos se prevea lo contrario (art. 96.2 y 96.3 [TRLCS](#)).

*Declaración responsable del cumplimiento de las condiciones.* Para licitar basta con presentar la declaración responsable. La posesión y validez de la documentación solamente la tiene que efectuar el licitador que obtenga la propuesta de adjudicación, previamente a la adjudicación del contrato (art. 146.4 y 146.5 [TRLCS](#)). Se pueden acoger a esta medida los contratos de obras inferiores a 1.000.000 de euros (90.000 € para suministros y servicios), y contratos de valor superior en los que el Órgano de Contratación establezca esta posibilidad en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

### 7.4. PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN LA CONTRATACIÓN (ART. 45)

Los entes, organismos y entidades integrantes del sector público tienen prohibido otorgar cualquier ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración, siendo causa de nulidad de pleno derecho todas las disposiciones de cualquier tipo u órgano del sector público que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración, para lo cual se modifica el artículo 32 d) del [TRLCS](#).

El valor de esta medida estriba en que estimula la libre competencia y facilita el acceso de nuevas empresas a la contratación con el sector público.



## 7.5. REDUCCIÓN DEL PLAZO PARA LA DEVOLUCIÓN O CANCELACIÓN DE LAS GARANTÍAS (ART. 46)

La [Ley 14/2013](#) modificó el artículo 102.5 del [TRLCS](#)P, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (TRLCS)P. La devolución o cancelación de las garantías, una vez depuradas las responsabilidades a que están afectas según el artículo 100 de aquel texto legal, se realiza, sin más demora, una vez transcurrido un año desde la fecha de terminación del contrato sin que haya tenido lugar la recepción formal y la liquidación, por causas no imputables al contratista.

Este plazo se reduce a 6 meses en los casos de contrato de obras inferior a 1.000.000 de euros o 100.000 euros en otros contratos, o cuando se trate de pequeña o mediana empresa.

## 7.6. REDUCCIÓN DEL PLAZO DE DEMORA EN EL PAGO PARA QUE EL CONTRATISTA PUEDA OPTAR A LA RESOLUCIÓN CONTRACTUAL (ART. 47)

Si la demora de la Administración en el pago del precio fuese superior a cuatro meses, el contratista tiene derecho a la suspensión del contrato, y si supera los 6 meses, tiene derecho, además, a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen (art. 216.2 [TRLCS](#)P). Las comunidades autónomas pueden reducir los plazos de 30 días, 4 meses y 6 meses establecidos en el artículo 216 para el pago, suspensión y resolución de los contratos (art. 216.8 [TRLCS](#)P).

*Comprobación de los pagos a los subcontratistas.* Las Administraciones públicas y demás entes públicos contratantes pueden comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios públicos han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos (art. 228 bis [TRLCS](#)P).

## 8. SIMPLIFICACIÓN DE REQUISITOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

Se pretende con estas medidas permitir a un buen número de empresas reducir los costes que supone el asiento contable individualizado y la elaboración de las cuentas anuales, así como evitar el coste de la realización de la auditoría de cuentas cuando cumplen los requisitos para la exención.

### 8.1. ANOTACIONES AGRUPADAS EN EL LIBRO DIARIO (ART. 48)

Se modificó el artículo 28 del [Código de Comercio](#) para permitir las anotaciones conjuntas, por periodos no superiores al *trimestre*, de los totales de las operaciones en el libro diario,

siempre que su detalle aparezca en otros libros o registros concordantes, de acuerdo con la actividad de que se trate.

## 8.2. CUENTAS ANUALES ABREVIADAS (ART. 49.1)

Se modificó el [texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital](#) (TRLSC) elevando los umbrales para que las sociedades puedan formular balance y estado de cambios del patrimonio neto abreviados, siempre que durante dos ejercicios consecutivos reúnan al menos dos de las siguientes circunstancias: a) pasivo total máximo: 4.000.000 de euros; b) cifra de negocios máxima: 8.000.000 de euros; c) número medio de empleados durante el ejercicio no superior a 50.

## 8.3. EXENCIÓN DE AUDITORÍA DE CUENTAS (ART. 49.2)

Se modificó el [TRLSC](#) para eximir de auditoría de cuentas a las sociedades que durante dos ejercicios consecutivos, a la fecha de cierre de cada uno de ellos cumplan al menos dos de los siguientes requisitos: a) activo total no superior a 2.850.000 euros; b) importe neto de la cifra anual de negocios no superior a 5.750.000 euros; c) número medio de empleados durante el ejercicio no superior a 50. También quedan exentas las sociedades que durante el primer ejercicio social desde su constitución, transformación o fusión, a la fecha de cierre cumplan al menos dos de los tres requisitos anteriores.

## 9. INMIGRACIÓN DE INTERÉS ECONÓMICO (ART. 61)

A la concepción de inmigración laboral, cada vez más limitada por la situación del mercado de trabajo en España, que es necesario encauzar estrictamente, se añadió la inmigración de interés económico, que es necesario fomentar como elemento de competitividad y desarrollo de la economía española. La pretensión era atraer inversiones y talentos hacia España, basándose en la afirmación de que el número de profesionales y directivos que tiene nuestro país con las capacidades necesarias para gestionar la internacionalización empresarial es, en algunos supuestos, insuficiente, por lo que resulta necesario que profesionales extranjeros en ámbitos muy específicos vengan a formarse en España o a formar a españoles. En este caso, en lugar del interés personal del extranjero por residir en el país, lo que prima en la concesión administrativa de estos visados y autorizaciones es el interés estratégico económico del país receptor<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> CORTIZO RODRÍGUEZ, V.: *El visado y la autorización de residencia para extranjeros en España. Reformas legales de la nueva Ley de Emprendedores*, en Especial Emprendedores, las leyes que les apoyan, Wolters Kluwer, 24 de octubre de 2013

Se facilita la entrada y permanencia por razones de interés económico a personal extracomunitario perteneciente a cualquiera de los siguientes colectivos: inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores, y trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas. Estas figuras, exceptuando a los inversores, ya se contemplaban en la legislación sobre extranjería<sup>19</sup>, cuyo texto se mantiene. Se establecieron mejoras opcionales que facilitan el acceso a la estancia y residencia para quienes cumplan determinados requisitos.

Además de los requisitos generales, se deben cumplir los especificados para cada colectivo, debiéndose mantener durante su vigencia todos los requisitos que les dieron acceso (disp. adic. 7.<sup>a</sup> Ley 14/2013).

La Reforma Fiscal de 2014 puso de manifiesto el decidido impulso a la atracción de personas con talento y alta cualificación para trabajar en empresas de nuestro país, como mecanismo para ayudar al impulso de la internacionalización de la economía española: fijó un tipo específico –del 24%–, durante 5 periodos impositivos consecutivos, para los primeros 600.000 euros de retribución; el resto tributa al 45%, como cualquier otro contribuyente<sup>20</sup>. A continuación se analiza cada uno de los supuestos.

## 9.1. INVERSORES EXTRANJEROS (ARTS. 63 A 67)

Los extranjeros extracomunitarios que se proponen entrar en el territorio español con el fin de realizar una inversión significativa de capital, pueden solicitar el visado de estancia o residencia para un periodo inferior a un año, y autorización de residencia cuando se trata de periodo superior al año. La autorización de residencia se puede renovar por otros dos años.

Se considera *inversión significativa* la que incluye alguno de los siguientes supuestos: a) una inversión igual o superior a 2.000.000 de euros en deuda pública o 1.000.000 en caso de acciones o participaciones sociales de empresas españolas o depósitos bancarios; b) la adquisición de bienes inmuebles de valor igual o superior a 500.000 euros; c) un proyecto empresarial de interés general considerado y acreditado como tal.

<sup>19</sup> Legislación sobre extranjería: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba su Reglamento.

<sup>20</sup> Artículo primero, apartado cincuenta y nueve de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias.

*El visado de estancia* autoriza la permanencia en territorio español durante un máximo de tres meses; cabe la posibilidad de solicitar este visado antes de realizar la inversión, y a continuación solicitar el *visado de residencia para inversores*, que autoriza la permanencia en territorio español durante al menos un año. Para obtener este último, hay que acreditar que se ha realizado la inversión (o informe favorable en el supuesto de proyecto empresarial); *la autorización de residencia para inversores* se puede solicitar para permanecer en España durante un periodo superior a un año. Tiene validez en todo el territorio nacional. La duración de la autorización inicial de residencia para inversores es de dos años, prorrogables por otros dos.

## 9.2. EMPRENDEDORES (ARTS. 68 A 70)

Para este colectivo, se establece un concepto específico y diferente al contemplado en la legislación de extranjería. Frente al trabajador extracomunitario interesado en realizar una actividad por cuenta propia en España, en la [Ley 14/2013](#) se determinan las características para acogerse a esta medida: la actividad emprendedora debe tener un «carácter innovador con especial interés económico para España».

Para acreditar el carácter innovador e interés económico, se requiere un informe favorable del órgano competente de la Administración General del Estado, que para su valoración debe tener en cuenta los siguientes aspectos: a) creación de puestos de trabajo en España, b) el perfil profesional del solicitante, c) el plan de negocio completo, y d) el valor añadido para la economía española, la innovación u oportunidades de inversión.

*Visado para entrada y permanencia.* Se puede solicitar visado para entrar y permanecer en España durante un año con el fin de realizar los trámites previos para desarrollar la actividad emprendedora. Si se justifica que se ha producido el inicio efectivo de la actividad, se puede acceder desde esta situación a la de residencia para emprendedores sin necesidad de solicitar visado y sin requerimiento de periodo previo mínimo de permanencia. La autorización tiene validez en todo el territorio nacional, y además de los requisitos generales, debe cumplir los establecidos en la normativa sectorial correspondiente.

## 9.3. PROFESIONALES ALTAMENTE CUALIFICADOS (ART. 71)

A diferencia del apartado 3 del artículo 38 ter de la [Ley Orgánica 4/2000](#), aquí no se hace referencia a la posibilidad de tener en cuenta la situación nacional de empleo así como la necesidad de proteger la suficiencia de recursos humanos en el país de origen del extranjero.

La autorización de residencia para el desarrollo de una relación laboral o profesional se puede solicitar cuando se requiera incorporar profesionales extranjeros altamente cualificados (personal directivo, graduados y posgraduados de universidades y escuelas de negocios de reconocido prestigio) en territorio español, para el desarrollo de una relación laboral o profesional. Caben tres

posibilidades: a) grandes empresas, b) proyectos empresariales de interés general, y c) pequeñas empresas establecidas en España que pertenezcan a un sector estratégico.

#### 9.4. PROFESORADO Y PERSONAL INVESTIGADOR (ART. 72)

Pueden solicitar visado o autorización de residencia los extranjeros que pretendan entrar en España o que posean una autorización de estancia y residencia. Tiene validez en todo el territorio nacional, y puede solicitarlo el personal investigador de las universidades españolas, el personal científico y técnico que lleve a cabo trabajos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, en entidades empresariales o centros de I+D+i establecidos en España, los investigadores acogidos en el marco de un convenio por organismos de investigación públicos o privados, y los profesores contratados por universidades, órganos o centros de educación superior e investigación, o escuelas de negocios establecidos en España.

#### 9.5. TRASLADO INTRAEMPRESARIAL (ARTS. 73 Y 74)

El visado y la autorización de residencia por traslado intraempresarial tiene validez en todo el territorio nacional, y es necesario para desplazarse a España dentro del marco de una relación laboral, profesional o por motivos de formación profesional con una empresa o grupo de empresas establecidas en España u otro país. Se requiere la existencia de una actividad empresarial real, titulación superior o experiencia profesional mínima de tres años, la existencia de una relación laboral o profesional previa y continuada de tres meses y documentación de la empresa que acredite el traslado. Las empresas pueden solicitar la tramitación colectiva de autorizaciones para estos casos.

### 10. MEDIDAS CONTEXTUALES

Estas medidas se articulan fundamentalmente en los ámbitos educativo, financiero y administrativo. No constituyen el objeto de análisis en este trabajo, por lo que solo se hace una breve mención.

En el ámbito educativo, la [Ley 14/2013](#) estableció tres ámbitos de actuación para incentivar la cultura emprendedora entre los jóvenes: a) necesidad de incidir sobre los currículos; b) sobre la actividad de las administraciones educativas, que deben fomentar medidas para afianzar el espíritu emprendedor y la iniciativa empresarial del alumnado; y c) sobre la adaptación del personal docente.

En el ámbito financiero se crearon los bonos de internacionalización, se aumentó el capital social mínimo de las sociedades de garantía recíproca hasta 10.000.000 de euros, y se sistematizaron los organismos financieros de la acción del Gobierno en materia de internacionalización de la economía española y las empresas, así como los instrumentos de apoyo financiero, reforzando algunos de ellos.

Se encomendaron a la Administración una serie de actuaciones: revisión anual del clima de negocios a través de mejoras regulatorias de las actividades económicas, sustitución de cargas administrativas, reducción de cargas estadísticas, confección del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española, prohibición de discriminación en los procesos de contratación pública a favor de proveedores que previamente hayan contratado con la Administración, fomento de la participación de empresas en proyectos internacionales con aportación pública, y se especificó la función de los instrumentos y organismos de apoyo comercial a la empresa.

En estos ámbitos, cabe destacar que al poco tiempo de publicarse la Ley 14/2013, apareció la [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre](#), para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que ya incorporaba adaptaciones en los currículos de los distintos niveles educativos.

Por otro lado, el Ministerio de Economía y Competitividad formula un informe preliminar con propuestas de reforma regulatoria para la mejora del clima de negocios y la competitividad de la economía española, que se integra en el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española<sup>21</sup>, elaborado bienalmente por el mismo ministerio. El plan correspondiente al periodo 2014-2015 se ha aprobado el 28 de febrero de 2014, y se articula en torno a 6 ejes en los que se encuadran 41 medidas o actuaciones concretas.

Resulta especialmente positiva la labor que se está realizando en el ámbito de la reducción de cargas estadísticas a las empresas, así como en la reducción y sustitución de cargas administrativas, en favor de la reducción de obstáculos a la productividad y al desarrollo económico.

A pesar de haber adoptado una amplia gama de medidas, quedaron algunos aspectos contextuales sin abordar, como podría ser la incidencia sobre la demanda de productos y servicios, sobre el consumo, o sobre la presión fiscal.

## 11. CONCLUSIONES

La [Ley 14/2013](#) es una ley en la línea de la nueva técnica legislativa, que incide en los múltiples ámbitos jurídicos del emprendimiento (laboral, mercantil, civil, tributario, administrativo), y adopta además una perspectiva integral, incidiendo sobre la educación y la internacionalización. En la actualidad está plenamente en vigor, y ya ha sufrido algunas modificaciones.

En relación con la [Ley 11/2013](#), la Ley 14/2013 marca el tránsito del empleo al emprendimiento.

---

<sup>21</sup> El Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española puede consultarse a través del siguiente enlace: [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/140228\\_Plan\\_Internacionalizacion.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comercio/140228_Plan_Internacionalizacion.pdf) Página consultada el 8 de abril de 2015.

Las medidas *fiscales* en general son positivas. El nuevo régimen del criterio de caja en la tributación del IVA, que era una medida muy esperada por los pequeños empresarios, no ha obtenido la respuesta esperada por parte de las empresas. Las posibles causas habría que buscarlas en la obligación de permanecer tres años en el sistema una vez elegido, en los gastos requeridos para adaptar la informatización a los nuevos requisitos, en el coste por tiempo adicional del contable, y en el miedo a perder clientes, por verse incentivados a contratar con otros proveedores no acogidos al sistema, para seguir desgravando el IVA antes de pagar las facturas.

En cuanto a las medidas que afectan a la *cotización a la Seguridad Social*, se vuelve a insistir en el recurso de reducir cuotas, a pesar de los efectos negativos que tiene para la viabilidad financiera del Sistema.

En general, estas medidas están impactando, al menos a corto plazo, como se desprende del análisis de los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, observándose un aumento significativo del número de autónomos, en relación con periodos similares de años anteriores. Pero esos datos hay que verlos con cautela y sin demasiado optimismo, pues una cosa es el inicio de una actividad emprendedora, y otra muy distinta es la consolidación de esa actividad.

El número de autónomos en pluriactividad se ha visto incrementado en mayor proporción que el del resto de autónomos, por lo que se puede pensar que esta medida está teniendo un impacto positivo. No obstante, origina un agravio: se concede el beneficio a los incumplidores que afloran su actividad, y se excluye a los cumplidores que ya la tenían declarada, ya que solo pueden acceder nuevas altas en el RETA.

La reducción de cuotas a los mayores de 30 años que causen alta inicial o reinicien tras 5 años en el RETA, aunque no iguala las condiciones, al menos reduce la discriminación de este colectivo con respecto a los jóvenes. Los nuevos autónomos con discapacidad disfrutarán también de importantes reducciones en cotización durante los 5 años iniciales; quedan discriminados respecto a los discapacitados menores de 35, ya que esos, además de altas nuevas pueden ser reinicios tras 5 años, y, además, disfrutan de una reducción mayor durante el primer año.

Los autónomos empleadores no pueden acogerse a las reducciones y bonificaciones contempladas en esta ley, lo que supone una penalización a la creación de empleo.

Las medidas de *apoyo al inicio de la actividad* también son positivas. La creación de los Puntos de Atención al Emprendedor facilitan considerablemente el inicio de actividades. El CIRCE, al ser el único cauce a través del cual se pueden constituir las sociedades exprés, alcanza su potencialidad máxima, y aporta ventajas considerables.

El *Emprendedor de Responsabilidad Limitada* es una nueva figura que intenta remediar el agravio de la *persona física* frente a la empresa persona jurídica, debido al principio de responsabilidad patrimonial universal. Con esta nueva figura se reduce un poco la desventaja, al permitir salvaguardar la vivienda habitual bajo ciertas condiciones, siempre que no se trate de deudas de

Derecho público, pero no hay que olvidar que el resto de su patrimonio sigue expuesto al riesgo. Los datos disponibles apuntan a un escaso impacto. Y es que los trámites de constitución y las obligaciones posteriores que se le imponen, así como la necesidad, en muchos casos, de ofrecer la vivienda habitual como garantía para obtener la financiación necesaria para iniciar o mantener la actividad empresarial o profesional hacen que las formas societarias, unipersonales o no, resulten una opción a considerar, ya que tienen la ventaja de salvaguardar todo el patrimonio y, además, cada vez son más accesibles.

La *Sociedad Limitada de Formación Sucesiva* es una nueva figura societaria que permite desembolsar paulatinamente el capital social mínimo. De este modo se suaviza un obstáculo para la adopción de forma societaria desde el inicio de la actividad emprendedora. Las 262 constituciones de SLFS que, según la estadística registral, se han realizado desde la entrada en vigor de la ley, dan idea de la escasa acogida de esta nueva forma societaria, probablemente debida a las obligaciones que se establecen, la existencia de responsabilidad patrimonial universal hasta el desembolso total del capital social, y la facilidad de acceder al importe exigido a las sociedades limitadas, que se puede cubrir incluso con inmovilizado material.

La *Miniempresa* o empresa de estudiantes es una herramienta pedagógica muy eficaz para divulgar el espíritu emprendedor, basada en el aprendizaje en situación real. Se está utilizando en varios países de nuestro entorno y en algunas de nuestras comunidades autónomas. Con esta medida se proporciona un marco normativo para favorecer el uso de esta herramienta. Es una medida positiva en este sentido, pero habrá que tener en cuenta la posibilidad de uso fraudulento, para lo que no se contempla ninguna previsión legal. A corto plazo, esta medida tendrá poco impacto, ya que aún está pendiente su desarrollo reglamentario.

Para suavizar las situaciones de insolvencia, la Ley 14/2013, por un lado, regula los acuerdos de refinanciación y los acuerdos extrajudiciales de pagos, procedimiento más ágil y económico para las partes, que además contribuye a la descarga de los juzgados. La exoneración de deudas o segunda oportunidad suaviza el agravio del empresario no societario, con respecto a las personas jurídicas, cuyos miembros pueden volver a operar en el mercado tras el concurso, sin tener que atender las deudas que arrastra una sociedad concursada en liquidación. No obstante, el agravio se suaviza levemente, pero no se suprime, ya que para exonerar las deudas, es necesario que se hayan cubierto todos los créditos contra la masa y los créditos privilegiados y, además, las deudas de Derecho público no se ven afectadas por la exoneración.

Con posterioridad a la Ley 14/2013 se han producido nuevas modificaciones a la Ley Concursal que afectan a estas medidas. Así, el [Real Decreto-Ley 4/2014, de 7 de marzo](#), ha suprimido la obligatoriedad de la figura del Mediador, sustituyéndola por una certificación del auditor de cuentas sobre la concurrencia de las minorías exigidas. Recientemente, el [Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero](#), de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, ha profundizado en el mecanismo de la segunda oportunidad, y ha introducido modificaciones en la Ley Concursal referentes a la figura del mediador concursal, al nombramiento y retribución del mediador, y al concurso consecutivo.



En el *ámbito administrativo*, se introdujeron varias medidas, dirigidas a la simplificación de las cargas, la mayoría de ellas claramente positivas. Merece destacarse que las Administraciones públicas deben asegurarse de eliminar al menos una carga por cada una que introduzcan y siempre a coste equivalente. Los apoderamientos electrónicos reducen costes y pérdidas de tiempo. Con el nuevo sistema del libro de visitas electrónico, que se abre de oficio por la autoridad de la ITSS, sin perder ni un ápice de control, se avanza en la implantación de las nuevas tecnologías, y además se suprimen problemas que se presentan con el sistema anterior, como por ejemplo los extravíos de libros provocados voluntariamente para ocultar anotaciones de inspecciones previas que no han sido cumplidas.

Más controvertida resulta la modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en la que subyace la concepción de la actividad preventiva como un coste económico que es necesario reducir, y no como una inversión. Se amplió hasta 25 el límite de empleados permitido para que un empresario pueda asumir personalmente la actividad preventiva. La calidad de la actividad preventiva se resiente debido a que esta actividad entra en competencia con los múltiples asuntos que requieren la atención del empresario, así como con la necesidad de suprimir costes en aras de la viabilidad económica de la empresa. No obstante, la complejidad y extensión de la normativa, que requiere conocimientos jurídicos, la necesidad de conocimientos técnicos específicos para detección y control de riesgos, la necesidad de canalizar energías hacia la productividad y competitividad de la empresa, así como la mayor rentabilidad económica de concentrar su actividad en las actividades principales y delegar las accesorias, son desincentivos a tener en cuenta, por lo que cabe esperar poco impacto de esta medida. Nos encontramos ante un efecto regresivo de la seguridad y salud en el trabajo como consecuencia de la crisis económica.

Con el fin de facilitar el acceso a la contratación pública se incluyeron una serie de medidas claramente positivas, entre las que podemos destacar el fomento de uniones temporales de pequeños empresarios para que puedan acceder con más facilidad a las exigencias de los pliegos de contratación, el mejor trato en las garantías de los contratos de obra, o la prohibición de discriminaciones favorables a los contratistas que previamente han contratado con cualquier Administración.

En el mismo sentido se valoran las medidas adoptadas en el ámbito de los requisitos de información económico-financiera, ya que permiten simplificar procesos y reducir costes.

Con las medidas de fomento de la inmigración por razones de interés económico (o lo que es lo mismo, residencia a cambio de inversión o talento), se siguió la estela de países de nuestro entorno. Se pretendía atraer a personas muy cualificadas y creativas, colocar nuestra deuda pública, revitalizar el mercado inmobiliario, fomentar la inversión y fomentar la internacionalización empresarial. Dado que la internacionalización se considera clave por su importancia para el crecimiento y diversificación del riesgo, así como su mayor capacidad para crecer y generar empleo, y porque desempeña un papel clave como motor del crecimiento económico a largo plazo, se pretende atraer inversiones y talento exterior para que basándose en su conocimiento y experiencia facilite este proceso a las empresas.

En el *ámbito educativo*, la reforma se aborda incidiendo en los currículos, las administraciones educativas y el personal docente. La [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre](#), ha implementado los ajustes curriculares. Los resultados de estas medidas serán visibles a largo plazo, ya que se requiere una labor sostenida, y una continuidad, amenazadas por los continuos cambios legislativos consecuencia de la falta de consenso social. Su impacto dependerá de la eficacia y adecuación de las actuaciones dirigidas a la adaptación del profesorado, y de la adecuada dotación económica para estas actuaciones.

En el *ámbito financiero* se han adoptado medidas tendentes a combatir los efectos de la restricción del crédito mediante el impulso de canales de financiación, incidiendo especialmente en los que favorecen la internacionalización de las empresas. Las medidas del ámbito financiero junto con el fortalecimiento del Servicio Exterior del Estado y de los organismos de apoyo comercial a la internacionalización, así como la implementación de los Planes Estratégicos de Internacionalización de la Economía Española constituyen un decidido impulso a la internacionalización de la economía española.