

DICTAMEN 1/05

sobre el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas.

Bilbao, a 25 de mayo de 2005

I.- ANTECEDENTES

El día 15 de abril de 2005 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco por el que se ponía en conocimiento y solicitaba dictamen sobre el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto de Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas; según lo establecido en el artículo 3 apartado 1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

El presente proyecto de decreto tiene sus antecedentes en:

- el Plan interinstitucional de empleo 2003-2006, aprobado por el Consejo de Gobierno el 12 de julio de 2003, el cual constituye el compromiso del Gobierno en materia de políticas activas de empleo y contempla, entre otros objetivos, el fomento de la cultura emprendedora y la creación de autoempleos y microempresas; y
- el Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, de Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas, que fue dictaminado por este Consejo el 19 de diciembre de 2003.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran las propuestas y opiniones que considerasen oportunas y dar traslado de las mismas a la Comisión Permanente o de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 4 de mayo se reúne en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen, en la que se habían incluido las consideraciones aportadas por los miembros del Pleno del Consejo en el plazo fijado a tal efecto. A partir de lo acordado por esta Comisión, se eleva el presente Proyecto de Dictamen al Pleno del CES Vasco del 25 de mayo de 2005.

II.- CONTENIDO

Transcurrido poco más de un año desde la aprobación del Decreto 328/2003, de 23 de diciembre que regula el Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas se presenta un proyecto de modificación que básicamente intenta rectificar algunas cuestiones de gestión y que consta de una breve e implícita exposición de motivos, 10 artículos y dos Disposiciones Finales.

Cuerpo dispositivo:

El **Artículo Primero** modifica el artículo 3 del Decreto 328/2003, de 23 de diciembre ya que añade como entidades beneficiarias de las ayudas a los centros universitarios públicos o privados ubicados en la CAPV, y a la Administración Local (municipios, mancomunidades, cuadrillas, sociedades municipales dependientes de los mismos y agencias de desarrollo

que cuenten, todos ellos, con un servicio de apoyo a la extensión de la cultura emprendedora y a la promoción de empresas).

Los **Artículos Segundo, Tercero y Cuarto** modifican los artículos 4, 5 y 7 del Decreto 328/2003 para adaptarlos a la introducción de las nuevas entidades beneficiarias.

El **Artículo Quinto** deroga el párrafo quinto del artículo 8 del Decreto 328/2003

"el volumen global de subvención destinado a las entidades mencionadas en el apartado b. del artículo 3¹ nunca será superior al 33% del presupuesto total adjudicado anualmente, salvo que el presupuesto aprobado al conjunto de centros escolares que cumplen los requisitos de acceso a la ayuda no supere el 67% del presupuesto anual disponible"

que imponía una limitación para conceder las ayudas que se ha comprobado no responde a la realidad del programa subvencional.

Los **Artículos Sexto y Séptimo** modifican el cómputo de un plazo, que figuraba en los artículos 9 y 20, y que había generado alguna confusión. En ambos casos se incluye lo que figura subrayado a continuación:

"... diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que se acuse recibo de la misma sin que media renuncia expresa..."

El **Artículo Octavo** añade un requisito para acceder a la subvención a la creación de nuevas estructuras empresariales en el supuesto de proyectos colectivos. Este es:

"2. En los proyectos colectivos el capital social de la empresa deberá estar participado en su totalidad por los socios trabajadores."

El **Artículo Noveno** establece el momento exacto en el que el potencial beneficiario de las ayudas por creación de nuevas estructuras empresariales ha de reunir el requisito de la antigüedad de tres meses de inscripción como demandante de empleo: "... una antigüedad de tres meses en la fecha de alta en la matrícula del Impuesto sobre Actividades Económicas".

El **Artículo Décimo** añade un nuevo artículo 48 bis al Decreto 328/2003, que resulta de la aplicación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Hombres y Mujeres, por el cual no podrán concurrir a las ayudas previstas en el Decreto, durante el período que establezca la correspondiente sanción, quien haya sido sancionado administrativa o penalmente por incurrir en una discriminación por razón de sexo.

La **Disposición Final Primera** indica las vías para recurrir contra el presente Decreto y la **Disposición Final Segunda** establece que las modificaciones introducidas serán de aplicación a las actuaciones subvencionables iniciadas a partir de su entrada en vigor y que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

III.- CONSIDERACIONES

Consideraciones generales

Tal y como se menciona en el Libro Verde del Espíritu Empresarial en Europa², los cambios estructurales de la economía, iniciados en la década de los 70 del siglo pasado, desplazaron la ventaja competitiva europea a las actividades del conocimiento; y estos cambios han brindado oportunidades para la nueva iniciativa empresarial, especialmente en el sector servicios.

¹ Las beneficiarias.

² COM(2003) 27, 21/1/2003

Dado que la capacidad de adaptarse a los cambios económicos es crucial para la competitividad, en el año 2000 el Consejo Europeo de Lisboa define sus objetivos en cuestión de empleo, reforma económica y cohesión social, fijándose como objetivo estratégico, que para 2010 "la Unión se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social".

De forma inmediata se reconoce la necesidad de fomentar el espíritu empresarial para lo cual resulta indispensable contar con un entorno favorable que lo fomente, ya que la creación de empresas constituye la principal herramienta estratégica de crecimiento económico, siendo prioritaria tanto para los sectores públicos como para los privados, académicos y no académicos.

Sin embargo y tal y como este Consejo mencionó en su Dictamen del 19 de diciembre de 2003, aun cuando se observan avances en los datos estadísticos de creación de nuevas empresas, todavía se detectan obstáculos que dificultan el proceso de generación de nuevas actividades empresariales y en consecuencia, de nuevos puestos de trabajo.

Entre los obstáculos que dificultan el proceso de generación de nuevas actividades empresariales cabe citar, tal y como se apuntaba en el Dictamen de diciembre de 2003: el insuficiente espíritu emprendedor y el escaso valor otorgado en Europa en comparación con EE.UU a la figura del/de la empresario/a; las carencias de formación en gestión empresarial que suelen tener los emprendedores, particularmente los de base científica-tecnológica; la inadecuación del marco normativo y fiscal; y las dificultades de financiación (particularmente capital siembra e inicial que necesitan), etc..

De hecho, según el *Flash Eurobarometer 134 Entrepreneurship, 2002*, los europeos prefieren ser empleados a trabajadores independientes. Así, mientras el 67% de los ciudadanos de EE.UU preferirían trabajar por su cuenta, en la UE-15 el porcentaje se reduce al 45%, lo que pone de relieve tanto el menor espíritu empresarial como el escaso valor otorgado a la figura del empresario, en comparación con EE.UU.

En consecuencia, este Consejo considera positivo contar con un marco de actuación que refleje el compromiso del Gobierno Vasco en la materia que nos ocupa, y valora positivamente que el Plan interinstitucional de empleo 2003-2006 contemple entre sus objetivos *el fomento de la cultura emprendedora y la creación de autoempleos y microempresas*, y establezca que las personas o entidades susceptibles de promover, directa o indirectamente, la generación de actividades empresariales, hoy o en el futuro, puedan ser objeto de tratamiento especial a través de acciones concretas.

Sin embargo, y dado que el éxito de un proyecto empresarial que empieza está condicionado por muchos factores, el CES Vasco expuso en su día que el Proyecto de Decreto original presentaba algunos aspectos muy interesantes y otros que podrían mejorarse y tenían que ver, entre otros, con:

1. La ausencia de un enfoque por etapas y/o colectivos en lo que a sensibilización y fomento de la cultura emprendedora se refiere.
2. El enfoque excesivamente restrictivo en relación con las entidades beneficiarias y los destinatarios de las ayudas a la extensión de la cultura emprendedora y a la formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales.
3. La necesidad de que el Proyecto de Decreto se acompañara de campañas de sensibilización y difusión.

El CES Vasco se congratula de que entre las modificaciones que introduce la modificación al Proyecto de Decreto original figure la ampliación de la tipología de entidades beneficiarias del Capítulo II: Subvenciones a Proyectos de Extensión de la Cultura Emprendedora, aun cuando sigue considerando que el Decreto puede ser objeto de mejoras, y la modificación que ahora se plantea brinda una oportunidad para acometerlas. En sentido, tenemos que decir que,

1. *Se siguen limitando los colectivos que pueden ser susceptibles de participar en las acciones de extensión de la cultura emprendedora.*

Afortunadamente se incluyó a los desempleados, que originariamente quedaban fuera de la actuación subvencional, pero tal y como ya mencionó este Consejo, las últimas tendencias internacionales apuestan por una visión integral que abarca los distintos estadios de la vida de una persona: infancia, adolescencia, juventud, madurez y jubilación; y por tanto no tiene sentido restringir los colectivos objeto de la acción y en particular, consideramos clave la inclusión de:

- Los universitarios y los jóvenes formados, con o sin experiencia laboral, y sobre todo, los estudiantes pre y postdoctorales, los cuales pueden estar trabajando en la frontera del conocimiento y en consecuencia, son una fuente de ideas, que de articularse en proyectos concretos podrían llegar a generar actividades empresariales de alto valor añadido con el consiguiente impacto económico y laboral que ello supone.
- Las personas empleadas que han llegado a una etapa de su vida en la cual se enfrentan a menos gastos domésticos (hipotecas, mantenimiento de los hijos, ...), han acumulado una sólida experiencia no sólo profesional sino en otros muchos campos (laboral, fiscal, financiera, de mercados, ...) y son proclives al cambio y a afrontar nuevos retos. Se trata éste de un colectivo muy interesante ya que si en algún momento de su vida pensaron en crear su empresa y no lo hicieron por algún motivo, podrían lanzarse si no individualmente, quizá como socios de otros, como mentores, como business angels, etc..
- El colectivo de jubilados con experiencia y bagaje profesional susceptibles de participar como tutores y asesores de nuevos proyectos de forma totalmente altruista.

2. *El enfoque sobre entidades beneficiarias y destinatarios de las ayudas a la extensión de la cultura emprendedora y a la formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales, sigue siendo restrictivo.*

Si tenemos en cuenta que la cultura emprendedora, que es lo que se trata de promocionar, se sustenta en una serie de valores y tiene sus propias dinámicas, inmediatamente se desprende la importancia que otras entidades como los Centros Tecnológicos (a través de las Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación o las Fundaciones Universidad-Empresa), las organizaciones empresariales, las entidades de economía social y las Cámaras de Comercio pueden tener en la organización de eventos y/o actos de promoción del espíritu empresarial: talleres de emprendedores, foros de encuentro (empresarios, emprendedores,...), concursos de ideas, premios a planes de empresa, etc.; así como en las acciones de formación.

No se cuestiona la oportunidad de las entidades previstas como posibles beneficiarias de las subvenciones a proyectos de extensión de la cultura emprendedora, pero evidentemente existen otras entidades que tendrían que ser consideradas por su papel clave en la promoción de dicha cultura. Entre las mismas cabe citar:

- las entidades que representan a los emprendedores (asociaciones empresariales, cámaras de comercio, entidades de economía social, etc.),
- las organizaciones que promueven la actividad investigadora y apoyan a los investigadores susceptibles de acometer la explotación comercial de los resultados de sus investigaciones vía la generación de spin offs, venta de patentes, etc..

En este contexto, nos gustaría llamar la atención sobre dos aspectos. El primero, que según el Informe sobre la Creación de Empresas de Base Tecnológica desde los Centros Tecnológicos, 2003; los centros tecnológicos han llegado a elaborar más de 131 "planes de empresa" de los que el 79% han llegado a constituirse como empresas. Y del total, 104, el 87,5%, es decir, 91 se han basado en tecnología, con el consiguiente impacto económico que ello supone. Y el segundo, que la CAPV es la Comunidad Autónoma más activa.

Por las mismas razones, tampoco se comparte que en el artículo 15 del decreto original no se incluya a dichas entidades como eventuales beneficiarias de las subvenciones a la formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales. Reiteramos que se podría aprovechar la modificación del Decreto para reconsiderar el citado artículo.

3. Sería deseable, como ya mencionó este Consejo anteriormente, que junto a las acciones previstas en la normativa, institucionalmente se promovieran *campañas de sensibilización y difusión dirigidas a la opinión pública en general*, que promuevan el espíritu emprendedor y eliminen las reticencias existentes hacia la promoción y generación de nuevos negocios.

Consideraciones específicas

Nos congratulamos en su momento de que el Gobierno Vasco, a la vista de Dictamen emitido por este Consejo, tuviera a bien modificar los puntos que se mencionan a continuación:

- El Artículo 2, incluyendo el colectivo de desempleados.
- El Artículo 5, que planteaba que la presentación de más de una solicitud por entidad y año era motivo de denegación de todas ellas y donde este Consejo proponía considerar sólo válida la entregada en primer lugar y no tener en cuenta las siguientes.
- Los Artículos 21 y 35, donde se planteó convertir el silencio administrativo negativo en positivo en el caso de las solicitudes desestimadas contempladas en el apartado 4.

Asimismo, este Consejo valora positivamente las modificaciones que incorpora el nuevo proyecto, aunque considera conveniente la realización de las siguientes matizaciones en el articulado:

Artículo primero.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, estimamos muy oportuna la ampliación de entidades beneficiarias de las ayudas previstas en el Capítulo II a los centros universitarios y a la Administración local. No obstante se ha de insistir en la alegación que se hizo en su momento, cuando se estaba elaborando el Decreto que ahora se pretende modificar. Es decir, que existe otro grupo de organizaciones que tendrían que ser consideradas por su papel clave en la promoción de la cultura emprendedora, entre las cuales cabe citar:

- las que representan a los emprendedores (asociaciones empresariales, cámaras de comercio, entidades de economía social, etc.),
- las que promueven la explotación comercial de los resultados de la investigación, es decir, OTRIS (fundamentalmente las de las Universidades), Fundaciones Universidad-Empresa, etc..

Artículo octavo.

Respecto al nuevo requisito incluido en el artículo 39, y sin perjuicio de que se introduzcan los mecanismos de control del fraude que se consideren necesarios, este Consejo:

- a la luz de lo que regula el artículo 40 del Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, no entiende a qué supuestos se puede estar refiriendo.
- considera que el mismo restringe el recurso a otras fuentes de financiación que, no sirviendo a objetivos diferentes de los pretendidos por el Decreto, pueden resultar imprescindibles para el inicio de una actividad empresarial, como por ejemplo el Capital Riesgo.

Por último, queremos llamar la atención sobre la oportunidad que esta modificación brinda cara a la matización de aspectos del decreto originario que este Consejo ya consideró objeto de revisión. Estos son:

CAPÍTULO II.- Subvenciones a proyectos de extensión de la cultura emprendedora

Artículo 2. Actuación subvencionable

La reconsideración y ampliación de los colectivos a los que deben dirigirse las actuaciones de promoción. En particular:

- universitarios y jóvenes formados, con o sin experiencia laboral, y sobre todo, estudiantes pre y postdoctorales,
- las personas empleadas adultas,
- el colectivo de jubilados con experiencia y bagaje profesional.

Artículo 3. Entidades beneficiarias

Este Consejo no se cuestiona la oportunidad de las entidades previstas como posibles beneficiarias, pero tal como se ha mencionado anteriormente, estima que existen otras entidades que tendrían que ser consideradas.

Artículo 6. Presentación de solicitud de subvención

Reiteramos la conveniencia de tener en cuenta el calendario escolar, de forma que las convocatorias de ayudas no se realicen en periodos no lectivos o en tal caso, exista la posibilidad de prórroga.

Artículo 9. Resolución

Volvemos a considerar necesario que el mecanismo de notificación de las solicitudes denegadas, que se presentaba en el apartado 2, no de lugar a silencio administrativo negativo.

Por otro lado, en el apartado 4 del referido artículo, la redacción “cuanta información le sea requerida por la Oficina de Control Económico y el Tribunal de Cuenta Públicas” creemos debería matizarse.

Artículo 10. Plazo de resolución

Estimamos de nuevo necesario convertir el silencio administrativo negativo en positivo en el caso de las solicitudes desestimadas.

Artículo 11. Obligaciones de las entidades subvencionadas

Este Consejo considera que:

- la exigencia que se plantea en el apartado g.4) “conservar en sus dependencias durante 13 años cuanta información cualitativa y cuantitativa pueda servir para la verificación documental de la ejecución de la acción...”, es desorbitada.

CAPÍTULO III. Subvenciones a la formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales

Artículo 15. Entidades beneficiarias

Ratificamos que la visión adoptada es excesivamente restrictiva y entendemos adecuada la inclusión de otro tipo de entidades como las vinculadas a la Universidad (OTRIs, Fundaciones Universidad-Empresa...), las organizaciones empresariales, las Cámaras de Comercio y las entidades de economía social.

Artículos 16. Requisitos, 17. Documentación de solicitud de aprobación del proyecto global y del catálogo de acciones potenciales y 22. Obligaciones de las entidades a las que se apruebe el proyecto global y el catálogo de acciones

- En relación con el artículo 16-requisitos, insistimos en que la condición introducida en el apartado d) “acreditar un compromiso con la calidad en términos de estar en posesión de una certificación de calidad en el ámbito de la formación o, en caso contrario, haber iniciado un proceso de esas características ...” no parece tener sentido en todos los casos, y particularmente en los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEIs).
- En el artículo 17-documentación de solicitud de aprobación del proyecto global y del catálogo de acciones potenciales:
 - Ya apuntamos que sería conveniente sustituir “Contar con un staff directivo y *docente* estable compuesto, ...” por “Contar con un staff directivo y *técnico* estable compuesto, ...”.
 - Asimismo, en línea con la consideración introducida en el artículo 16, este Consejo sigue estimando conveniente matizar el apartado h).

Artículo 19. Comisión evaluadora y criterios de valoración

Esto Consejo continúa creyendo conveniente la inclusión de expertos externos al departamento en el proceso de evaluación de los proyectos de forma que se amplíe la visión interna.

Artículo 37. Obligaciones de las entidades subvencionadas

Volvemos a demandar la matización de la redacción del apartado 1, cuando dice: "cuanta información le sea requerida por la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda".

Por otro lado, en el apartado 2.d) se sigue exigiendo "conservar en sus dependencias durante 13 años cuanta información cualitativa y cuantitativa pueda servir para la verificación documental de la ejecución de la acción...", lo que consideramos excesivo.

Disposiciones adicionales

Segunda. Evaluación y Seguimiento

En esta Disposición Adicional se dice "EGAILAN S.A. podrá llevar a cabo actuaciones de seguimiento y evaluación de las acciones subvencionadas en el presente Decreto" y este Consejo sigue considerando necesario sustituir la palabra "podrá" por "deberá".

Asimismo, seguimos estimando conveniente establecer una normativa específica para tal fin o bien contemplar la posibilidad de complementar la evaluación de EGAILAN con la de expertos independientes.

IV.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Decreto de modificación del Decreto Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 25 de mayo de 2005

Vº Bº El Presidente
Antxon Lafont Mendizábal

El Secretario General
Javier Muñecas Herreras

higarriak*Bigarrena. Ebaluazioa eta Jarraipena*

Xedapen Gehigarri honetan diotenez, EGAILANek Dekretu honetan diruz lagundutako ekintzen jarraipena eta ebaluazioa egin ahalko du", eta gure Batzardeak oraindik ere pentsatzen du "*ahalko*" barik "*beharko*" idatzi beharko litzatekeela.

Era berean, horretarako berariazko araudi bat finkatzea komeniko litzatekeela pentsatzen segitzen dugu, edo bestela EGAILANen ebaluazioa aditu independenteenarekin osatzeko aukera azter litekeela.

IV.- ONDORIOAK

Euskadiko EGABk egoki irizten dio Kultura Ekintzaileari eta Enpresak Sortzeari laguntzeko Dekretua aldarazteko Dekretu Proiektua tramitatzeari, baina kontsultarako erakunde honek egin dituen ohartarazpenak kontuan hartzekotan.

Bilbon, 2005eko maiatzaren 25ean.

O.I. Lehendakaria
Antxon Lafont Mendizabal

Idazkari Nagusia
Javier Muñecas Herreras