

DICTAMEN 7/03

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

Bilbao, 19 de diciembre de 2003

I.- ANTECEDENTES

El día 31 de octubre de 2003 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 Anteproyecto de 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 se subsume dentro del título competencial general del artículo 10.25 (Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenanza general de la economía) en relación con los artículos 9.2, 10.12, 10.39 y 12.2, todos ellos del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y tiene sus antecedentes en 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.

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 19 de diciembre se reúne en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen, en la que se han 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, y tal como de manera excepcional aprobó el Pleno celebrado el 12 de diciembre del presente año, se reúne, con fecha 19 de diciembre, la Comisión Permanente en cuyo seno se aprueba el presente Dictamen.

II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Decreto de Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas consta de: una breve e implícita exposición de motivos, 55 artículos estructurados en seis Capítulos, tres Disposiciones Adicionales, Disposición Transitoria Única, Disposición Derogatoria y cinco Disposiciones Finales.

En la exposición de motivos se menciona que uno de los objetivos de las políticas de empleo es la incorporación de líneas de actuación dirigidas a la creación de nuevas actividades empresariales y a superar los obstáculos y/o reticencias que dificultan el proceso de generación de tales actividades. Continúa la línea expositora haciendo referencia al marco de promoción

de la cultura emprendedora y apoyo a la creación de nuevas empresas establecido por el Plan interinstitucional de empleo 2003-2006. Culmina la exposición realizando un sumario del contenido del cuerpo dispositivo.

La estructura del Proyecto de Decreto es la siguiente:

Capítulo I. Objeto

Artículo 1. Objeto del Decreto.

Capítulo II. Subvenciones a proyectos de extensión de la cultura emprendedora

Artículo 2. Actuación subvencionable.

Artículo 3. Entidades beneficiarias.

Artículo 4. Requisitos.

Artículo 5. Documentación para solicitar la subvención.

Artículo 6. Presentación de solicitud de subvención.

Artículo 7. Comisión evaluadora y criterios de valoración.

Artículo 8. Cuantía y criterios de cuantificación de la subvención.

Artículo 9. Resolución.

Artículo 10. Plazo de resolución.

Artículo 11. Obligaciones de las entidades subvencionadas.

Artículo 12. Plazos y forma de pago.

Artículo 13. Inicio de los proyectos.

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

Artículo 14. Actuación subvencionable.

Artículo 15. Entidades beneficiarias.

Artículo 16. Requisitos.

Artículo 17. Documentación de solicitud de aprobación del proyecto global y del catálogo de acciones potenciales.

Artículo 18. Presentación de solicitud de aprobación del proyecto global y del catálogo de acciones potenciales.

Artículo 19. Comisión evaluadora y criterios de valoración.

Artículo 20. Resolución relativa al proyecto global y al catálogo de acciones potenciales.

Artículo 21. Plazo de resolución relativa al proyecto global y al catálogo de acciones potenciales.

Artículo 22. Obligaciones de las entidades a las que se apruebe el proyecto global y el catálogo de acciones.

Artículo 23. Incumplimientos.

Artículo 24. Caducidad de la aprobación.

Artículo 25. Modificación del plan global y del catálogo a instancia de la entidad.

Artículo 26. Pérdida de la aprobación.

Artículo 27. Configuración del catálogo global de acciones formativas de apoyo a la promoción empresarial.

Artículo 28.- Asignación de las oportunidades formativas del catálogo global a las personas usuarias del Servicio de Orientación para el Empleo.

Artículo 29. Inicio y ejecución de las acciones.

Artículo 30. Criterios de admisión y selección de las personas preinscritas a acciones del catálogo global y cobertura de riesgos.

Artículo 31. Cuantía y criterios de cuantificación de la subvención.

Artículo 32. Documentación para solicitar la subvención.

Artículo 33. Presentación de solicitudes de subvención.

Artículo 34. Gestión y resolución.

Artículo 35. Plazo de resolución.

Artículo 36. Forma de pago.

Artículo 37. Obligaciones de las entidades subvencionadas.

Capítulo IV. Subvenciones a la creación de nuevas estructuras empresariales

Artículo 38. Actuación subvencionable.

Artículo 39. Requisitos.

Artículo 40. Personas beneficiarias.

Artículo 41. Cuantía de la subvención.

Artículo 42. Presentación de solicitudes: documentación y plazo.

Artículo 43. Gestión, resolución, recursos, plazo para resolver y procedimiento de publicidad.

Artículo 44. Forma de pago y justificación de las ayudas.

Artículo 45. Norma de "Mínimis".

Capítulo V. Condiciones generales de las subvenciones

Artículo 46. Cumplimiento de obligaciones tributarias, de Seguridad Social y en materia de subvenciones públicas.

Artículo 47. Obligaciones de las personas y entidades beneficiarias.

Artículo 48. Concurrencia con otras subvenciones.

Artículo 49. Modificación y extinción de las ayudas.

Capítulo VI. Disposiciones comunes

Artículo 50. Subsanción de los defectos de las solicitudes.

Artículo 51. Publicidad del Decreto.

Artículo 52. Recursos Económicos.

Artículo 53. Inspección y control.

Artículo 54. Incumplimientos.

Artículo 55. Procedimiento de Reintegro.

Disposiciones adicionales

Primera. Patrocinio y cofinanciación del Fondo Social Europeo.

Segunda. Evaluación y Seguimiento.

Tercera. Centros Públicos.

Disposición transitoria

Única. Régimen transitorio de los procedimientos.

Disposición derogatoria

Disposiciones finales

Primera. Régimen supletorio.

Segunda. Desarrollo reglamentario.

Tercera. Actualización de cuantías.

Cuarta. Recursos.

Quinta. Entrada en vigor.

Cuerpo dispositivo

En el **Capítulo I** se menciona que el objeto del Decreto es la regulación del marco de ayudas que el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social otorgará en materia de apoyo a la creación de empresas en relación a:

- Proyectos de extensión de la cultura emprendedora entre la población inactiva.
- La formación grupal o el asesoramiento individualizado a los y las promotoras de iniciativas empresariales.
- La creación de nuevas estructuras empresariales por personas en desempleo.

El **Capítulo II** establece que se subvencionarán los proyectos de extensión de la cultura emprendedora entre la población inactiva y particularmente, la población escolar realizados por los centros escolares públicos y concertados de niveles no universitarios ubicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco y las asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas representativas de colectivos de población inactiva potencialmente activa de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Al mismo tiempo, a lo largo del capítulo se regulan, entre otros aspectos, los requisitos para poder acceder a las subvenciones, la documentación que deberá acompañar a la solicitud de subvención, los criterios de valoración que serán tenidos en cuenta por la comisión técnica de evaluación, los criterios de cuantificación de la subvención y las obligaciones de las entidades subvencionadas.

El **Capítulo III** regula en primer lugar, que también será objeto de subvención la formación grupal o el asesoramiento individualizado a los y las promotoras de iniciativas empresariales en todas las fases de su itinerario emprendedor, siempre que tal formación grupal o asesoramiento individualizado haya sido asignado por el Servicio de Orientación para el Empleo. Por itinerario emprendedor debe entenderse desde la generación y maduración de la idea de negocio hasta el primer año completo

posterior al alta en el Impuesto de Actividades Económicas, pasando por el estudio de viabilidad y el proceso de puesta en marcha.

En segundo lugar, recoge, además de las entidades susceptibles de recibir subvención (municipios, mancomunidades y agencias de desarrollo que presten apoyo a la promoción empresarial, centros de empresas e innovación, así como asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y entidades consultoras legalmente constituidas, cuya actividad se centre en el apoyo a la promoción empresarial), los requisitos para poder acceder a las subvenciones (entre los cuales figura el contar con un proyecto global de apoyo a la creación de empresas y un catálogo de acciones potenciales de formación y asesoría previamente aprobados por la Dirección de Empleo y Formación) y, la documentación de solicitud de aprobación del proyecto global y del catálogo de acciones potenciales y los criterios de valoración de los mismos.

Posteriormente, se establece:

- Que cada aprobación de un catálogo de acciones de formación y asesoría a la creación de empresas supone la incorporación de las acciones, en él recogidas, al catálogo global de acciones potencialmente asignables por el Servicio de Orientación para el Empleo a las personas usuarias del mismo con perfil emprendedor. Seguidamente, regula la metodología de asignación de las oportunidades formativas del catálogo a las personas usuarias del citado servicio, así como el inicio y ejecución de las acciones, y los criterios de admisión y selección de las personas preinscritas a acciones del catálogo.
- Las reglamentaciones que hacen referencia a la causa de denegación, pérdida o caducidad de la subvención.

Y por último, el capítulo regula la documentación necesaria para solicitar la subvención, el plazo de resolución, la forma de pago y las obligaciones de las entidades subvencionadas entre las cuales, cabe citar:

- Aceptar, con prioridad máxima, como candidatas a realizar las acciones, a las personas preinscritas desde los servicios de orientación para el empleo.
- Alimentar el sistema integrado de información de la Dirección de Empleo y Formación, tanto en lo relativo a la actividad como a las personas participantes.
- Esforzarse en respetar de forma efectiva, la opción lingüística elegida por los beneficiarios.
- Hacer un uso del lenguaje no sexista y fomentar la igualdad de oportunidades y, cuando proceda, la acción positiva a favor de la mujer, en el desarrollo de su actividad.

El **Capítulo IV** del Decreto se refiere a las subvenciones a la creación de nuevas estructuras empresariales por personas en desempleo, que podrán ser constituidas individualmente o bajo la forma de Comunidad de Bienes, Sociedad Civil o de Sociedad Mercantil, exceptuando las Sociedades Anónimas Laborales, Sociedades Limitadas Laborales y Sociedades Cooperativas. Para ello, las personas beneficiarias deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que figuren inscritas como paradas al menos con una antigüedad de 3 meses.
- Que hayan cursado y superado una acción formativa de apoyo a la promoción empresarial subvencionada en virtud de lo dispuesto en el Capítulo III, con anterioridad a la fecha de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, y sin que hayan transcurrido más de dos años desde su finalización hasta dicha fecha.
- Que presenten un proyecto viable de actividad económica que implique la creación de su propio puesto de trabajo.
- Que el alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas y en el Régimen correspondiente de la Seguridad Social se efectúe en la CAPV, debiendo radicar en la misma el domicilio social y fiscal así como su centro de trabajo.
- Que no se hayan matriculado en el Impuesto sobre Actividades Económicas en la misma o similar actividad, en los seis meses anteriores a la colocación por cuenta propia por la que solicitan subvención.

- Que la dedicación a la nueva actividad sea exclusiva.
- Que no exista relación de parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado inclusive, ni relación matrimonial con la persona que haya sido la anterior propietaria en los proyectos que supongan continuación o ampliación de la explotación de un negocio ya existente.

En su último apartado, además de regularse que la cuantía de la subvención se determinará en función del número de puestos de trabajo generados, se establece, la documentación y el plazo en que deberá entregarse la misma, la forma de pago y justificación de las ayudas, así como la sujeción del régimen de ayudas a la regla de “minimis”¹.

En el **Capítulo V** se establecen las condiciones generales de las subvenciones, entre las que figuran:

- que la concesión y pago de las ayudas previstas en el decreto quedan condicionadas al cumplimiento de obligaciones tributarias, de Seguridad Social y en materia de subvenciones públicas,
- las obligaciones de las personas y entidades beneficiarias,
- la posibilidad de concurrencia con otras subvenciones, y
- las condiciones de modificación y extinción de las ayudas.

En el **Capítulo VI** se regulan las Disposiciones Comunes como son la subsanación de los defectos de las solicitudes, el mecanismo para publicitar el decreto, la procedencia y cuantía de los recursos económicos, las acciones de inspección y control, las consecuencias de los incumplimientos y, el procedimiento de reintegro.

Las **Disposiciones Adicionales** hacen referencia al patrocinio y cofinanciación del Fondo Social Europeo, a la evaluación y seguimiento de los programas por parte de EGAILAN, S.A., y al hecho de que recabará la conformidad del órgano competente del Departamento de Educación, Universidades e Investigación respecto de las solicitudes presentadas por Centros Públicos dependientes del mismo.

La **Disposición Transitoria Única** regula el régimen transitorio de los procedimientos subvencionales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, los cuales se regirán por lo establecido en el Decreto 83/2000, de 16 de mayo, por el que se regula el programa de formación ocupacional, y 305/1996, de 24 de diciembre, por el que se regulan las medidas de fomento del autoempleo.

La **Disposición Derogatoria**, establece que queda derogado el Decreto 305/1996, de 24 de diciembre, por el que se regulan las medidas de fomento del Autoempleo y todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al contenido de este Decreto.

Las **Disposiciones Finales** regulan, en primer lugar, que en lo no previsto en este Decreto en relación con el procedimiento administrativo se aplicará la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; y posteriormente, el desarrollo reglamentario, la actualización de cuantías, los recursos y la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el BOPV .

¹ (“A la luz de la experiencia de la Comisión Europea, se puede sostener que las ayudas que no excedan de un límite máximo de 100.000 euros concedidas durante un período de tres años no afectan al comercio entre los Estados miembros y/o no falsean o amenazan con falsear la competencia”. “... los Estados miembros tienen la obligación de facilitar el cumplimiento de esta misión estableciendo un mecanismo de control que garantice que el importe total de las distintas ayudas concedidas a un mismo beneficiario en concepto de ayudas de minimis no sea superior a 100.000 euros durante un período de tres años. A tal efecto, conviene que, cuando concedan una ayuda de minimis, los Estados miembros informen a la empresa del carácter de minimis de la misma...”). Nota del Consejo relativa al Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión de 12 de enero.

III.- CONSIDERACIONES

Consideraciones generales

En marzo del año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa define sus objetivos en cuestión de empleo, reforma económica y cohesión social y se fija 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".

Dado que para alcanzar estos objetivos emerge como condición indispensable el contar con un entorno favorable, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptan tres meses después, en junio de 2000, la *Carta Europea de la Pequeña Empresa*, en la que se establecen recomendaciones para que las pequeñas empresas aprovechen plenamente la economía del conocimiento. Las líneas de actuación de la citada carta son las siguientes:

- Educación y formación en el espíritu empresarial desde edades tempranas.
- Reducción de los costes de puesta en marcha de una empresa (lograr formas menos costosas y más rápidas).
- Mejorar la legislación y la reglamentación.
- Esfuerzo para que los establecimientos de formación ofrezcan una gama adecuada de habilidades adaptada a las necesidades de la pequeña empresa.
- Instar a los poderes públicos a que aumenten su comunicación electrónica con el sector de la pequeña empresa.
- Sacar más provecho del Mercado Único. Continuar las reformas en curso, encaminándolas a la consecución en la Unión de un auténtico mercado interior, fácilmente accesible para las pequeñas empresas, en ámbitos críticos para el surgimiento de pequeñas empresas, como el comercio electrónico, las telecomunicaciones, ...
- Adaptación de los regímenes fiscales para recompensar el éxito, estimular a las empresas debutantes, favorecer la expansión de la pequeña empresa y la creación de puestos de trabajo, y facilitar la creación y la sucesión de las pequeñas empresas.
- Promoción de la capacidad tecnológica de las pequeñas empresas y de la cooperación empresarial.
- Apoyo de alto nivel para la pyme: sistemas de información y de apoyo a la empresa, redes de mentores y de inversores de riesgo, etc..
- Potenciar y hacer más eficaz la representación de los intereses de la pequeña empresa a escala nacional y de la Unión.

En definitiva, los compromisos asumidos en la Carta encarnan el principio de "pensar primero a pequeña escala" y el reconocimiento de que las pequeñas empresas constituyen la columna vertebral de la economía europea y la clave de la competitividad².

² Si bien en los años sesenta y setenta las grandes empresas dominaban la economía, la tendencia empezó a invertirse posteriormente. Las grandes empresas se racionalizaron reestructurándose, subcontratando trabajo o reduciéndose, y entre 1972 y 1998 el número de propietarios de empresas en los países de la OCDE pasó de 29 millones a 45 millones (Libro verde del Espíritu Empresarial en Europa, 2003).

De forma inmediata se llega a la conclusión de que Europa necesita fomentar el dinamismo empresarial. Necesita más negocios nuevos y prósperos que deseen beneficiarse de la apertura del mercado y embarcarse en empresas creativas o innovadoras de explotación comercial a mayor escala.

En este nuevo contexto tiene lugar el lanzamiento en la CAPV del Plan Interinstitucional de empleo 2000-2003 que, en línea con las directrices europeas, incluye medidas y actuaciones de *Desarrollo del espíritu empresarial y apoyo a la constitución de empresas* (eje II del Plan).

Sin embargo, cuando en el año 2002, dos años después de la Cumbre de Lisboa, se examinaron los avances logrados en la UE desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo³, se confirmó la importante contribución de la misma a los mejores resultados obtenidos en materia de empleo pero también se concluyó la necesidad de su reforma a fin de alinearla más estrechamente con la Estrategia de Lisboa y de abordar los nuevos retos y oportunidades que estaban emergiendo en la nueva Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Así, por ejemplo, aunque los datos ponen de manifiesto que se han ido dando grandes pasos en lo que a generación de nuevas actividades empresariales se refiere, se detecta que todavía existen obstáculos que dificultan el proceso de creación de una empresa, y por ende la generación de nuevos puestos de trabajo. Entre los mismos cabe citar:

- El escaso espíritu emprendedor, es decir, la ausencia de actitudes y procesos tendentes a crear una actividad económica combinando la asunción de riesgos, la creatividad y la innovación con una gestión sólida, en una organización nueva o en una ya existente. Tal y como menciona el Libro verde del Espíritu Empresarial en Europa⁴, “el espíritu empresarial debería ser objeto de una gran promoción centrada especialmente en las mujeres y otros grupos con escasa representación entre los empresarios”.
- La pérdida de valor otorgado a la figura del/de la empresario/a. De acuerdo con la encuesta del Eurobarómetro, los europeos prefieren ser empleados a trabajadores independientes (frente a la media comunitaria del 45%, el 67% de los ciudadanos de EE.UU., preferirían trabajar por su cuenta⁵).
- Las carencias de formación en gestión empresarial que suelen tener los emprendedores, particularmente los de base científica-tecnológica.
- La ausencia de ciertos perfiles profesionales (especialmente los que combinan cierta interdisciplinariedad).
- La inadecuación del marco normativo y fiscal.
- Las dificultades de financiación (particularmente capital siembra e inicial que necesitan), etc..

Consecuentemente, la nueva Estrategia Europea de Empleo⁶, además de seguir atajando las deficiencias estructurales que seguían y siguen caracterizando al mercado de trabajo de la UE debía asimismo reflejar los nuevos desafíos en materia de empleo (globalización y tendencia a una sociedad más basada en el conocimiento, inversión en capital humano y en instrumentos de TICs, etc.).

A partir de este momento, los Estados miembros deben gestionar sus políticas de empleo con vistas a la realización de:

³ Inaugurada en la Cumbre de Empleo de Luxemburgo de 1997.

⁴ COM(2003) Bruselas 21.1.2003

⁵ Flash Eurobarómetro 134 Entrepreneurship, noviembre 2002; en Libro verde del Espíritu Empresarial en Europa, 2003.

⁶ La adaptación de los objetivos y las prioridades específicas de actuación se recoge en la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las política de empleo de los Estados miembros.

- tres nuevos objetivos: pleno empleo, mejorar la calidad y productividad en el trabajo y, reforzar la cohesión y mercado de trabajo inclusivo,
- y 10 nuevas prioridades, entre las cuales se encuentra la *creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa*, para cuyo logro hay que tener en consideración las líneas de actuación que se recogen en la Carta europea de la pequeña empresa.

Por todo ello, 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, entre las cabe citar:

- Sensibilización desde edades tempranas para el hecho de aprender.
- Estímulo a la promoción empresarial.
- Estímulo a generación de ideas susceptibles de crear negocios.
- Apoyo al estudio de viabilidad del negocio.
- Apoyo a la puesta en marcha de la actividad empresarial.
- Apoyo a la inversión.
- Apoyo a la formación en gestión empresarial de los/las promotores/ras empresariales.
- Apoyo a la supervivencia de las empresas creadas, a través de la incorporación de procesos de mejora continua.

Sin embargo, y aun reconociendo los pasos que se están dando, debemos tener en cuenta que el éxito de un proyecto empresarial que empieze, está condicionado por muchos factores. Factores que también han de tenerse presentes cuando se acomete una actuación subvencional que pretende ser eficaz. Desde esa consideración, el Proyecto de Decreto presenta algunos aspectos muy interesantes y otros que podrían mejorarse. Entre los últimos cabe citar las siguientes observaciones:

- Ausencia de un enfoque por etapas y/o colectivos en lo que a sensibilización y fomento de la cultura emprendedora se refiere.
- Enfoque excesivamente restrictivo en relación con las entidades/personas beneficiarias de las ayudas a la extensión de la cultura emprendedora y a la formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales.
- Necesidad de acometer una definición pormenorizada de los contenidos de los proyectos de extensión de la cultura emprendedora y de las acciones de formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales.
- Excesiva pormenorización de requisitos y obligaciones.
- Necesidad de que el Proyecto de Decreto se acompañe de campañas en los medios de comunicación.

Ausencia de un enfoque por etapas y/o colectivos en lo que a sensibilización y fomento de la cultura emprendedora se refiere

Este Consejo estima conveniente no limitar el colectivo que pueda ser susceptible de participar en acciones de extensión de la cultura empresarial. En principio, cualquier colectivo, no sólo los inactivos, como propone el Decreto, debiera poder acceder a las mismas.

De hecho, desde nuestro punto de vista habría que tener en cuenta que los inactivos son una categoría muy heterogénea y que no todos dan el perfil más adecuado para recepcionar acciones de este tipo.

Consideramos especialmente acertado que se hayan considerado la infancia y la adolescencia como colectivos objetivo de la acción subvencional, en la medida que la cultura emprendedora hay que empezar a promoverla desde la infancia. Consecuentemente, los sistemas de educación primaria, secundaria y bachiller son elementos clave en toda política de promoción del espíritu empresarial, tal y como de hecho se viene demostrando a través de numerosos proyectos piloto.

Sin embargo, las últimas tendencias vienen apostando por una visión más integral que abarca los distintos estadios de la vida de una persona: infancia, adolescencia, juventud, madurez y jubilación; y por ende otros colectivos que no han sido tenidos en cuenta en el presente proyecto de decreto, y entre los cuales cabe citar los siguientes:

Juventud

La juventud y los colectivos de jóvenes graduados universitarios y no universitarios deberían ser considerados como uno de los grupos objetivo de las acciones de promoción del espíritu empresarial ya que son los que en un futuro inmediato van a salir al mercado laboral y precisamente, pueden estar barajando la posibilidad de establecerse por sí mismos.

Nos parecen particularmente sensibles a estas acciones los jóvenes formados, con o sin experiencia laboral, y sobre todo, los estudiantes pre y postdoctorales dadas las dificultades existentes para permanecer en el sistema universitario como docentes y el derroche, en términos de recursos humanos y financieros, que supone el permitir que salgan del sistema de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

Desde nuestro punto de vista, se trata éste último de un colectivo realmente importante puesto que muchos de estos estudiantes están trabajando en la frontera del conocimiento y 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.

Madurez

Este Consejo considera que hay dos colectivos que están excluidos del Decreto y respecto de los cuales puede tener especial interés este tipo de acciones.

En primer lugar, 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..

Y en segundo lugar, los desempleados en la medida que entre ellos pueden existir personas interesadas en establecerse por cuenta propia explotando ideas y conocimientos adquiridos anteriormente.

Jubilación

Conviene tener en cuenta en las acciones de promoción (eventos, actos de difusión de experiencias, talleres de emprendedores, ...) al colectivo de jubilados con experiencia y bagaje profesional dado el interés que en otros países existe entre los mismos a participar como tutores y asesores de nuevos proyectos de forma totalmente altruista, con el consiguiente beneficio que ello supone en la medida que se dispone de personas con elevados conocimientos a un coste nulo.

En definitiva, *sería aconsejable una reconsideración de cuales son los colectivos a los que deben dirigirse ese tipo de actuaciones de promoción.*

Enfoque excesivamente restrictivo en relación con las entidades/personas beneficiarias de las ayudas a la extensión de la cultura emprendedora y a la formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales

De la lectura de los artículos 3 y 15 se deduce un enfoque excesivamente restrictivo sobre las entidades que pueden ser beneficiarias de las subvenciones a proyectos de extensión de la cultura emprendedora y de formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales.

La cultura emprendedora, que es la que se trata de promocionar en el Proyecto, se sustenta en una serie de valores y tiene sus propias dinámicas, y si tenemos en cuenta el *ciclo vital* expuesto en el punto anterior, inmediatamente se desprende la importancia que otras entidades como la Universidad o los Centros Tecnológicos (a través de las Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación o las Fundaciones Universidad-Empresa), las organizaciones empresariales 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.

En ese sentido, este Consejo no comparte la disposición del artículo 3, según la cual, las únicas asociaciones que pueden ser beneficiarias son las que sean "representativas de colectivos de población inactiva". No se cuestiona que dichas asociaciones (e igualmente las fundaciones y ONG a que se refiere el artículo) tengan amplios conocimientos y capacitaciones en relación a los colectivos que representan: los inactivos. Pero si de lo que se trata es de promover la cultura emprendedora, parece que los más indicados al efecto son:

- las entidades que representan, no a los inactivos, sino precisamente 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.

Por las mismas razones, tampoco se comparte que en el artículo 15 no se incluya a dichas entidades como eventuales beneficiarias de las subvenciones a la formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales. Es especialmente llamativo que ni en un Capítulo ni en el otro se les mencione, siquiera, como posibles asesores externos o colaboradores.

Necesidad de acometer una definición pormenorizada de los contenidos de los proyectos de extensión de la cultura emprendedora y de las acciones de formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales

Nos llama particularmente la atención el escaso, si no nulo, nivel de concreción sobre los contenidos que deben tener tanto los proyectos de extensión de la cultura emprendedora como las acciones de formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales.

Todo el articulado del Capítulo II ("Subvenciones a proyectos de extensión de la Cultura emprendedora") se destina a determinar: los colectivos a los que deben dirigirse los proyectos, quienes pueden ser las entidades beneficiarias, los requisitos y documentación que ha de cumplimentarse, etc. Y en ningún momento se hace referencia alguna al contenido que un proyecto dado debiera tener para poder acceder a la subvención. De hecho, ni siquiera se han establecido criterios o indicadores orientadores sobre cual es el contenido deseable del proyecto.

En definitiva, en el texto del Decreto: ni se especifica en positivo cuales deben ser los contenidos de los proyectos subvencionables (objetivos estratégicos que se pretenden conseguir, grupos objetivos y tipología de acciones a desarrollar con indicación de los valores y dinámicas que se quiere transmitir), ni puede deducirse indirectamente a través de los criterios de adjudicación.

Casi lo mismo puede decirse respecto a la segunda línea subvencional prevista (Capítulo III: "Formación y asesoramiento a la promoción de iniciativas empresariales"). La única indicación sobre el eventual contenido del "proyecto global y del catálogo de acciones potenciales" se recoge en el artículo 17 apartado 3.o), que bajo el rótulo "programa de contenidos", sólo se refiere a la obligatoriedad de que se incluya un módulo de sensibilización medioambiental. Ninguna otra especificación sobre contenidos

exigibles que pudieran ser de interés: modos de gestión, formulas de inversión, marketing, estudios de mercado, plan de producción, seguridad y salud laboral, etc..

Excesiva pormenorización de requisitos y obligaciones

Este Consejo observa una excesiva pormenorización de requisitos y obligaciones para acceder a la subvención. Así, a modo de ejemplos:

- en el extensísimo artículo 11, no sólo se exige una pista de auditoría, lo cual es razonable, si no que se entra en especificaciones que sólo van a contribuir a entorpecer la gestión, y
- en el artículo 17, se entra en detalles que pueden resultar desorbitados, como por ejemplo, la composición del staff directivo y docente, sus titulaciones, tipo de relación laboral, etc.

Necesidad de que el Proyecto de Decreto se acompañe de campañas en los medios de comunicación.

Este Consejo estima que sería deseable que el Proyecto de Decreto se acompañara de campañas en los medios de comunicación de forma que todas estas personas se integren en los circuitos que se pongan en marcha, bien directa o indirectamente (como animadores, mentores, business angels, ...).

Dichas campañas de comunicación, que podrían dirigirse a la opinión pública en general permitirían, al mismo tiempo, ir eliminando las reticencias existentes hacia la promoción y generación de nuevos negocios. Reticencias que no sólo vienen determinadas por el riesgo que toda operación de este tipo conlleva sino también por la negativa percepción social que existe sobre la figura del emprendedor.

Consideraciones específicas

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

Artículo 2. Actuación subvencionable

Se menciona que podrán ser objeto de subvención “los proyectos de extensión de la cultura emprendedora entre la población inactiva y, muy particularmente, entre la población escolar”.

Este Consejo considera aconsejable reconsiderar y ampliar los colectivos a los que deben dirigirse ese tipo de actuaciones de promoción en la medida que existen otros grupos que bien directa (como emprendedores) o indirectamente (como asesores, tutores, inversores, etc.) pueden verse implicados hoy y en el futuro en procesos de creación de actividades empresariales, y particularmente, que se contemple al colectivo de desempleados.

Por ello, apostamos por un visión más integral que abarque los distintos estadios de la vida de una persona: infancia, adolescencia, juventud, madurez y jubilación, tal y como se ha expuesto en las consideraciones generales.

Artículo 3. Entidades beneficiarias

Este Consejo estima que se ha adoptado una visión excesivamente restrictiva en relación con las entidades que pueden ser beneficiarias de las subvenciones y no comparte la decisión según la cual, las únicas asociaciones que pueden ser beneficiarias son las que sean “representativas de colectivos de población inactiva”.

Desde nuestro punto de vista 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 5. Documentación para solicitar la subvención

Este Consejo considera excesivamente severa la decisión que se adopta en el apartado 3. según la cual “la presentación de más de una solicitud por entidad y año será motivo de denegación de todas ellas”.

Desde nuestro punto de vista, sería suficiente con considerar sólo válida la entregada en primer lugar y no tener en cuenta las siguientes.

Artículo 6. Presentación de solicitud de subvención

En el apartado 2 se menciona que “... se publicará anualmente el plazo de presentación de solicitudes de ayudas previstas en este Capítulo que, como mínimo, será de un mes desde la entrada en vigor de la citada Orden”.

Este Consejo cree conveniente tener en cuenta el calendario escolar, de forma que las convocatorias de ayudas no se realicen en periodos no lectivos o en tal caso, se prevea la posibilidad de prórroga para presentación de solicitudes. Por ello, estimamos conveniente que se mencione que se buscará la máxima adecuación al calendario escolar.

Artículo 9. Resolución

Una vez más consideramos necesario que el mecanismo de notificación de las solicitudes denegadas, que se presenta en el apartado 2, no de lugar a silencio administrativo negativo.

Por otro lado, en el apartado 4 del referido artículo, consideramos que la redacción “cuanta información le sea requerida por la Oficina de Control Económico y el Tribunal de Cuenta Públicas” debería matizarse en la medida que resulta algo ambigua y arbitraria. Podría finalizarse introduciendo “en sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas”, tal y como, de hecho, se menciona posteriormente; o bien “en aras a garantizar el cumplimiento de las finalidades perseguidas por este Decreto”.

Artículo 10. Plazo de resolución

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

Artículo 11. Obligaciones de las entidades subvencionadas

Tal y como hemos mencionado anteriormente, se detecta una excesiva pormenorización de las obligaciones de las entidades subvencionadas. De hecho, no sólo se exige una pista de auditoría, si no que se exigen otro conjunto de especificaciones que no harán sino contribuir a entorpecer, innecesariamente, la gestión.

Asimismo, en el apartado f) se exige “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 no resulta justificable y creemos puede ser un error tipográfico.

Por otro lado, nos llama la atención que en el apartado c) se establezca la obligación de las entidades subvencionadas de “alimentar el sistema informativo integrado de la Dirección de Empleo y Formación, en lo relativo al proyecto y a las personas en él participantes”, y no se concrete el tipo de información que alimentará el sistema, lo que desde nuestro punto de vista facilitaría enormemente la tarea a realizar.

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

Artículo 15. Entidades beneficiarias

Al igual que en el artículo 2, creemos que la visión adoptada es excesivamente restrictiva y consideramos 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

Tal y como se ha apuntado en anteriormente, se detecta una excesiva pormenorización de los requisitos para acceder a la subvención. Y además:

- En relación con el artículo 16-requisitos, este Consejo estima que la condición que se introduce 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, en la medida que algunas entidades, como por ejemplo los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEIs), tienen un reconocimiento que viene avalado por sus buenos resultados en la creación de empresas de base científica-tecnológica y la utilización de metodologías que han sido consideradas como “*best practices*” en foros de prestigio internacional.
- En relación con el artículo 17-documentación de solicitud de aprobación del proyecto global y del catálogo de acciones potenciales:
 - Consideramos que la terminología utilizada en el apartado c) “Contar con un staff directivo y docente estable compuesto, ...” no parece ser la más adecuada cuando se habla de los recursos humanos de entidades especializadas en la creación de empresas, ya que generalmente su staff estable suele estar formado por directivos y técnicos (no todos docentes) expertos en la materia. De hecho, los docentes suelen formar parte de su red de colaboradores, que son contratados en fases concretas del proceso de apoyo a la creación de la empresa.

Por ello, consideramos 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 estima conveniente matizar el apartado h) por el cual se exige acreditación del cumplimiento del compromiso con la calidad en la formación.

Artículo 19. Comisión evaluadora y criterios de valoración

Esto Consejo considera que sería 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 21. Plazo de resolución relativa al proyecto global y al catálogo de acciones potenciales y Artículo 35. Plazo de resolución

Volvemos a apuntar la necesidad de convertir el silencio administrativo negativo en positivo en el caso de las solicitudes desestimadas contempladas en el apartado 4.

Artículo 37. Obligaciones de las entidades subvencionadas

Una vez más consideramos que la redacción establecida en el apartado 1 “cuanta información le sea requerida por la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda” debería matizarse. Así tal y como se ha expuesto anteriormente, podría culminar la exposición introduciendo “en sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas” o bien “en aras a garantizar el cumplimiento de las finalidades perseguidas por este Decreto”.

Por su parte, este Consejo entiende también como un error tipográfico la obligación de “conservar en sus dependencias durante 13 años cuanta documentación cualitativa y cuantitativa pueda servir para la verificación...”.

Disposiciones adicionales**Segunda. Evaluación y Seguimiento**

En esta Disposición Adicional se dice que "EGAILAN S.A. podrá llevar a cabo actuaciones de seguimiento y evaluación de las acciones subvencionadas en el presente Decreto."

Este Consejo considera, en primer lugar, que siguiendo con el espíritu de máxima eficacia exigible a la Administración, quizá sería necesario sustituir la palabra "podrá" por "deberá", convirtiéndose en obligación algo que a priori se presenta como potestativo, cuando una eficiente administración de los recursos públicos exige el máximo autocontrol de los recursos.

Y en segundo lugar, que sería conveniente que se estableciera una normativa específica para tal fin o bien se contemple la posibilidad de complementar la evaluación de EGAILAN con la que externamente realicen expertos independientes en la materia.

IV.- CONCLUSIONES

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

En Bilbao, a 19 de diciembre de 2003

Vº Bº El Presidente
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General
Manuel Aranburu Olaetxea