
**INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DEL
ECOSISTEMA DE LAS EMPRESAS EMERGENTES****PLENO****Expediente nº: IPN/CNMC/044/21****Presidenta**D^a. Cani Fernández Vicién**Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

ConsejerosD^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 11 de noviembre de 2021

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital sobre el Anteproyecto de Ley de referencia (APL), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 5 de noviembre de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el PLENO acuerda emitir el siguiente informe.

1. ANTECEDENTES

Esta ley persigue como objetivo principal fomentar la creación de empresas innovadoras tanto en sus fases iniciales como en su desarrollo posterior de modo que contribuyan a ampliar el peso de la investigación y desarrollo y de la innovación en nuestra economía, y, con ello, a aumentar su productividad y competitividad internacional y a generar más empleo de calidad en España.

Como objetivos subordinados al de estimular la inversión en empresas emergentes, el texto pretende dar visibilidad al ecosistema español de empresas emergentes para atraer talento y capital internacional, así como frenar la “fuga de cerebros” al extranjero y atraer, desarrollar y retener el talento captado por las empresas españolas.

Por otro lado, se pretende favorecer la colaboración entre PYMEs y grandes empresas con empresas emergentes y promover la interrelación con agentes financiadores y territorios para aumentar las posibilidades de éxito de las empresas emergentes. Además, se busca activar la fuerza tractora de la Administración y de la Universidad para desarrollar el emprendimiento innovador mediante la compra pública innovadora, la inversión y la reducción de cargas administrativas y económicas.

No menos relevante es el objetivo de garantizar la eficacia y coherencia del sistema estatal de ayudas al emprendimiento basado en innovación, que lleve a establecer un sistema de evaluación coordinada internamente y con la participación activa del sector.

En este aspecto, se beneficiarían de los incentivos de esta ley no solo las empresas que están en la fase inicial de exploración y desarrollo de su modelo de negocio (“start-ups”), sino también las que ya han generado algún dinero con su producto o servicio, pero todavía necesitan inversiones para asentar su negocio sobre un plan sostenible a largo plazo, ampliar su base de clientes, prepararse para hacer frente a la competencia e internacionalizarse (“scale-ups”).

La [Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización](#) aprobó modificaciones en distintos ámbitos normativos: la ordenación de un procedimiento rápido para la constitución de sociedades, incentivos fiscales para inversiones en empresas de nueva o reciente creación y por inversión de beneficios o el régimen especial del criterio de caja en el IVA.

Sin embargo, dicha Ley 14/2013 se refiere a empresas de todo tipo, mientras que el APL sometido a informe atañe solo a las empresas de nueva creación dedicadas a la investigación y el desarrollo o a la innovación, sin perjuicio de que algunas de las mejoras propuestas se extiendan a otro tipo de empresas (como la celebración de juntas telemáticas, permitida desde mayo de 2021 o la utilización obligatoria de los Puntos de Atención al Emprendedor para constituir determinadas sociedades de responsabilidad limitada).

Adicionalmente, cabe recordar que España es un país atractivo para los denominados *nómadas digitales*, profesionales altamente cualificados que viajan por distintas ciudades del mundo mientras realizan su trabajo de forma online. Para regular la residencia de este perfil de profesionales itinerantes y de otros muchos que eligen un lugar de teletrabajo más estable, se crea una nueva categoría de visado y de autorización de residencia.

Por último, señalar que este APL formaría parte de un paquete de reformas regulatorias que pretende adaptar nuestro sistema productivo y empresarial a las exigencias derivadas del reto de la digitalización de la economía y al fortalecimiento de la recuperación derivada de la superación de la pandemia de la Covid-19.

Dos iniciativas anteriores relacionadas con el mismo ya han sido objeto de informe por la CNMC, el anteproyecto de ley de creación y crecimiento de empresas¹ y el anteproyecto de ley de reforma del texto refundido de la Ley Concursal², aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

2. CONTENIDO

El anteproyecto de ley tiene una exposición de motivos, 28 artículos divididos en nueve títulos, así como cinco disposiciones adicionales, una derogatoria y once finales. Los aspectos más relevantes se resumen a continuación:

- **Beneficiarios: empresa emergente** (artículos 3-5). Se acota a aquellas que a) son de nueva creación o, no siendo de nueva creación, cuando no haya transcurrido más de cinco años desde su constitución, con carácter general, o de siete en el caso de empresas de biotecnología, energía e industriales. b) No haber surgido de una operación de fusión, escisión o, transformación. c) Tener su sede social o establecimiento permanente en España. d) El 60% de la plantilla deberá tener un contrato laboral en España o contratos mercantiles en el ámbito de la Unión europea. e) Ser una empresa innovadora, de conformidad con lo previsto en el artículo 4³. f) No distribuir ni haber distribuido dividendos. g) No cotizar en un mercado regulado ni en un sistema multilateral de negociación. h) Si pertenece a un grupo de empresas de acuerdo con el artículo 42 del Código de Comercio, el grupo debe cumplir los requisitos anteriores.

¹ [IPN/CNMC/033/21](#).

² IPN/CNMC/035/21 (todavía no publicado).

³ Los emprendedores que quieran acogerse a los beneficios y especialidades de esta ley deberán solicitar a ENISA, Empresa Nacional de Innovación SME S.A. que evalúe el carácter innovador de su modelo de negocio. La innovación propuesta podrá ser de producto o de negocio.

Adicionalmente, se exige que el volumen de negocio anual de la empresa no supere el valor de 5 millones de euros y no lleve a cabo una actividad que genere un daño significativo al medio ambiente conforme al Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles mediante la implantación de un sistema de clasificación.

- *Carácter especial de esta ley* (artículo 7). Los preceptos de esta ley desplazarán las disposiciones del Ordenamiento jurídico que regulen de manera distinta las mismas materias, en su aplicación a las empresas emergentes.
- *Incentivos fiscales* (artículos 8-9). Se toman diversas medidas: reducción del Impuesto de Sociedades (IS) del actual 25% al 15%, durante un máximo de cuatro años. Además, se extiende a todas ellas el aplazamiento de deudas tributarias durante los dos primeros años de actividad. Se mejora la tributación de los derechos u opciones sobre acciones o participaciones sociales para empleados (stock options), ya que se eleva de los 12.000€ a los 45.000€ el mínimo exento anual para las empresas que sean certificadas como emergentes. Se modifica la deducción por inversión en empresa de nueva o reciente creación, incrementando el tipo de deducción del 30 al 40%, entre otras medidas. Se mejora el acceso al régimen fiscal especial aplicable a las personas trabajadoras desplazadas a territorio español con el objetivo de atraer el talento extranjero.
- *Inversión y talento* (artículos 10-11). En cuanto a la *inversión extranjera*, se establece la no obligatoriedad de obtener el número de identidad de extranjero (NIE) para inversores que no vayan a residir en España, facilitando la solicitud electrónica del número de identificación fiscal (NIF), requisito imprescindible para materializar y documentar la inversión. Por otra parte, las empresas emergentes tienen dificultades para atraer y retener a colaboradores con perfiles especializados y escasos. Esta ley derriba las barreras al flexibilizar la generación de autocartera en las sociedades limitadas y dar un tratamiento fiscal más benigno a la retribución mediante las acciones o participaciones sociales propias de las empresas emergentes. Asimismo, se mejora el régimen fiscal de los trabajadores españoles o extranjeros desplazados a territorio español que adquieran la condición de residentes fiscales en España. Respecto del *talento extranjero*, se contemplan medidas para facilitar la entrada y residencia; así como una apuesta clara por incentivar el denominado nomadismo digital (creación de nueva categoría de visado y autorización de residencia).
- *Reducción de formalidades y aligerar cargas burocráticas a la creación de empresas emergentes* (artículos 12-13). En 5 días estará inscrita la entidad en el Registro Mercantil. En el caso de que se utilicen estatutos

tipo, el registrador procederá a la calificación e inscripción dentro del plazo de las seis horas hábiles siguientes a la recepción telemática de la escritura. Se establece la posibilidad de exención de tasas y de aranceles.

- *Contratación pública (artículos 14-16).* Se contemplan planes para la compra pública innovadora⁴, incluso mediante negocios y contratos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como se contemplan modulaciones de los requisitos de solvencia de estas empresas. En los pliegos de cláusulas administrativas se valorará la inclusión de requisitos de capacidad y solvencia, y criterios de adjudicación que faciliten el acceso en condiciones de igualdad a las empresas emergentes ubicadas en zonas escasamente pobladas: se promoverá por la incorporación de requisitos y características específicas sociales y medioambientales, propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, ecológicos, e igualmente la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético.

Por otro lado, el Consejo General del Notariado y el Colegio de Registradores de España promoverán la adaptación de las aplicaciones informáticas que deban emplear los ciudadanos para relacionarse electrónicamente con los notarios y los registradores con el fin de que sean compatibles con cualquier navegador, admitan todas las firmas y sellos electrónicos incluidos en la “lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” y pueda interactuarse con ellas desde dispositivos móviles.

- *Entornos controlados de pruebas (artículo 17).* Se propone crear entornos de prueba controlados para observar los efectos positivos y negativos de la innovación, y anticipar posibles cambios regulatorios. Las empresas calificadas como emergentes que operen en sectores regulados podrán solicitar a la autoridad administrativa competente de la regulación de su ámbito de actividad, una *licencia de prueba temporal* para el desarrollo de sus actividades. La licencia tendrá una duración máxima de un año y la empresa emergente deberá advertir por escrito al usuario o consumidor de esta situación y recibir de éste su consentimiento para iniciar el ejercicio de la prueba.
- *Fomento de empresas emergentes (artículos 21-26).* Se establecen algunas excepciones en favor de las empresas emergentes y la reducción de garantías, así como el establecimiento de fondos de co-inversión para atraer capital privado, si bien el mandato más relevante es aumentar la transparencia y la coherencia del sistema estatal de subvenciones al emprendimiento basado en innovación, para evitar duplicidades en el

⁴ Convocatorias para el diseño de soluciones innovadoras que resuelvan problemas o necesidades de la Administración en el desempeño de sus funciones.

gasto público e informar debidamente a los agentes sobre las subvenciones disponibles y su eficacia en el logro de los objetivos que se persiguen (se contempla informe de AIREF con este objeto).

Por último, cabe indicar que la presente norma se recoge en la Agenda España Digital 2025 y es uno de los hitos recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En concreto, su elaboración está recogida en la Reforma 2 del Componente 13, donde se apunta que proporcionará un marco favorable a la creación y crecimiento de empresas emergentes de base tecnológica, atendiendo a sus especificidades, incorporando de forma transversal la igualdad de género.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

En líneas generales, se valora positivamente el objetivo perseguido en el APL de reducir la brecha que presenta nuestra economía con respecto a los países más avanzados de la UE en términos de creación de ecosistemas atractivos y económicamente independientes que generen y desarrollen proyectos innovadores.

Crear un clima propicio para la creación de empresas innovadoras presenta una incidencia directa sobre la competencia en el mercado: por un lado, aumenta el número de potenciales oferentes y la probabilidad de que aparezcan nuevos competidores en mercados con menor grado de competencia; por otro, fomenta el desarrollo de nuevos productos y de estrategias innovadoras de producción o distribución de los productos existentes. La mayor competencia redundará no solo en beneficios directos para los consumidores, sino en beneficios de largo plazo para el conjunto de la economía, incidiendo positivamente en la productividad, la competitividad, y el empleo de calidad⁵.

El APL plantea diferencias de trato entre las empresas emergentes innovadoras y el resto de empresas⁶. La MAIN afirma que la justificación de esta diferencia de trato *“estriba en la peor situación de partida en que se encuentran las primeras para sobrevivir en el mercado, ya que el desarrollo de una solución innovadora requiere tiempo; tiempo durante el que se factura poco y no se producen grandes beneficios, y en el que se depende con frecuencia de financiación ajena, la cual*

⁵ Ver CNMC (2021), [“Los beneficios de la competencia para los consumidores”](#).

⁶ Todo ello, sin perjuicio de que nuestro Derecho fiscal y de Seguridad Social ya prima la innovación cualquiera que sea la empresa que apueste por ella con las deducciones por actividades de I+D+i en el impuesto de sociedades y las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social del personal investigador (Real Decreto 475/2014, de 13 de junio, sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social del personal investigador), además de con los diversos programas de subvenciones y préstamos públicos a proyectos innovadores.

resulta muy difícil de conseguir por la escasez del crédito bancario para negocios arriesgados por su novedad en el mercado. Las demás empresas no se enfrentan a estas dificultades: las que explotan un producto o servicio existente en el mercado, porque pueden empezar a generar negocio desde el primer día, y las que innovan con el respaldo de una gran empresa o PYME con líneas de negocio consolidadas, porque se pueden financiar con fondos propios o tienen mejor acceso al crédito bancario”⁷.

En otro orden de cosas, se comparte el diagnóstico que realiza la propia MAIN cuando señala que hay una variedad de programas de fomento abiertos a las empresas emergentes, articulados mediante distintos instrumentos (premios, subvenciones a fondo perdido, préstamos, compra pública innovadora y capital riesgo), que persiguen fines complementarios (innovación, internacionalización, crecimiento de empresas con un modelo de negocio viable...) y, a veces, idénticos.

Frente a ello, se plantean en el APL dos medidas que van en la línea de las recomendaciones realizadas por la CNMC⁸, por lo que se valoran positivamente: por un lado, que toda estrategia de intervención pública en el mercado a través de subvenciones pase por un estudio previo que analice su impacto, mida el valor añadido de cada medida y realice una evaluación de su eficacia⁹; por otro, que se mejore la información sobre las diferentes iniciativas en curso que presten apoyo y asesoramiento al emprendedor, propiciando una mejor toma de decisiones por parte de estos.

Sin perjuicio de lo anterior, se han detectado ciertos aspectos susceptibles de mejora que pasamos a exponer en el siguiente apartado.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Demostración del carácter innovador de la empresa emergente (artículo 4)

Señala dicho artículo que “se considerará que una empresa emergente es innovadora cuando su finalidad sea resolver un problema o mejorar una situación existente mediante el desarrollo de productos, servicios o procesos nuevos o

⁷ Pág. 53 de la MAIN.

⁸ Ver [RECOMENDACIONES A LOS PODERES PÚBLICOS PARA UNA INTERVENCIÓN FAVORECEDORA DE LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA INCLUSIVA](#), páginas 18 a 28.

⁹ Puede observarse en este sentido los artículos 27 y 28 y la Disposición adicional segunda del APL. En esta última, el Gobierno, a través de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), elaborará un inventario de todas las ayudas existentes y una auditoría operativa de economía, eficacia y eficiencia de las líneas de ayuda. En función de ello, se plantee realizar recomendaciones para evitar duplicidades, mejorar el acceso a la información sobre los fondos y sus condiciones y aumentar su impacto sobre el público objetivo.

mejorados sustancialmente en comparación con el estado de la técnica y que lleven implícito un riesgo de fracaso tecnológico o industrial”.

A continuación, el precepto señala que “los emprendedores que quieran acogerse a los beneficios y especialidades de esta ley deberán solicitar a ENISA, Empresa Nacional de Innovación SME S.A. que evalúe todos los requisitos. Mediante orden, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Ciencia e Innovación **determinarán conjuntamente los criterios para evaluar el carácter innovador de los proyectos** y las referencias nacionales e internacionales que hayan tomado en cuenta, en su caso, para su elaboración”.

La MAIN señala que “de todos los elementos que describen a una empresa emergente, según la ley, la innovación es el elemento más valorativo o difícil de evaluar. Para facilitar la comprobación de este requisito, tres de los ministerios co-proponentes de la ley, con competencias sobre economía, emprendimiento e innovación determinarán unos criterios comunes en base a los que realizar la evaluación. [...] Se ha optado por confiar en un modelo público para realizar dicha comprobación, para evitar crear una carga administrativa onerosa para los interesados y reducir al máximo el posible fraude”¹⁰.

Como la propia MAIN recoge, la evaluación del carácter innovador de una empresa o de sus proyectos puede incorporar un elevado componente de subjetividad, y esta cuestión tiene un impacto muy trascendente puesto que determina el acceso a las ventajas que conferirá la ley. El componente subjetivo debe eliminarse o reducirse al máximo para ofrecer la mayor seguridad jurídica a las empresas y permitirles anticipar y adaptar sus desarrollos a los criterios marcados por la normativa.

Por ello, se valora positivamente que los criterios para evaluar el carácter innovador de las empresas emergentes se vayan a desarrollar mediante orden de los tres Ministerios referenciados. Como se ha indicado, estos criterios son determinantes del acceso a las ventajas de la ley y, por tanto, pueden llegar a incidir en la competencia entre empresas de modo notable. Es esencial que dichos criterios se basen en elementos objetivos y previsibles, que no den lugar a discriminaciones indebidas ni contemplen elementos no vinculados con el contexto para el que se requieren.

Por ello, al objeto de minimizar el posible impacto de los criterios indicados sobre la competencia en los mercados, se recuerda que la orden de desarrollo debe ser informada con carácter previo por la CNMC, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

¹⁰ Págs. 19 y 20.

3.2.2 Doble sistema de control (artículo 6)

En dicho precepto se establece que:

“1. Las empresas emergentes estarán inscritas en el Registro mercantil, haciéndose constar en el mismo tal condición. Si un órgano u organismo administrativo debiera acreditar algún requisito, se habilitarán procedimientos electrónicos para su comprobación en línea por el registrador competente.

2. Los emprendedores o ENISA podrán aportar la correspondiente documentación acreditativa del cumplimiento de todos los requisitos exigibles directamente al Registro mercantil, que comprobará su validez y vigencia para adquirir la condición de empresa emergente. Los órganos u organismos públicos competentes deberán proporcionar a ENISA y al Colegio de Registradores de España los datos relativos a las ayudas europeas u otras que no puedan consultarse en línea fácilmente.

3. La condición de empresa emergente inscrita en el Registro mercantil será condición necesaria y suficiente para poder acogerse a los beneficios y especialidades de esta ley [...]”.

Según la MAIN, *“el modelo diseñado consiste en la evaluación del carácter innovador del proyecto o empresa por entidades expertas en los negocios y en la innovación y en la comprobación de los demás elementos por un Registro público, el Mercantil, bien apoyándose en los datos inscritos en sus libros o en la información que le remitan las Administraciones públicas competentes”.*

De acuerdo con lo anterior, el sistema que recoge el APL contempla la necesidad de un doble sistema de control: ENISA y Registro mercantil. Aparentemente, el primero (ENISA) se centraría en el carácter innovador de la empresa o proyecto y el segundo (Registro mercantil) se focalizaría en el resto de requisitos. Sin embargo, lo señalado en la MAIN no casa adecuadamente con lo recogido literalmente en los artículos que lo regulan (artículo 4.2 en relación con el artículo 6.2).

Por ello, se recomienda que la verificación y acreditación de la condición de empresa emergente innovadora se realice en una única instancia, de cara a introducir mayor eficiencia y agilidad en la tramitación procedimental. De mantenerse el doble sistema de control, se recomienda que se identifiquen con claridad los elementos que serán objeto de verificación por cada entidad, para evitar duplicidades.

3.2.3 Incentivos fiscales y ayudas públicas (artículos 8, 21 y siguientes)

En el APL se contemplan diferentes medidas de apoyo a las empresas emergentes: unas son de naturaleza tributaria y otras de fomento. Con independencia de su naturaleza, se recomienda su análisis desde la óptica de

ayudas de Estado (artículo 107 TFUE). La MAIN únicamente se refiere a la normativa de ayudas de Estado para justificar la definición de empresa innovadora utilizada en el APL¹¹.

Por lo que se refiere a las medidas de carácter fiscal, cabe recordar que, a efectos de determinar la compatibilidad de una ayuda de Estado con el Mercado Interior, la Comisión publicó en 1998 la [Comunicación](#) relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas.

En ella, la Comisión consideró que, a efectos de considerar que una medida fiscal podía ser considerada ayuda de Estado, *“resulta especialmente pertinente el hecho de que esta medida establezca una excepción a la aplicación del sistema fiscal a favor de determinadas empresas del Estado miembro. Por lo tanto, conviene determinar, en primer lugar, el régimen común aplicable. A continuación, debe examinarse si la excepción a este régimen o las diferencias en el mismo están justificadas «por la naturaleza o la economía del sistema» fiscal, es decir, si de derivan directamente de los principios fundadores o directivos del sistema fiscal del Estado miembro en cuestión. De no ser así, serían constitutivas de ayuda estatal”*¹².

La Comunicación señalaba también que *“el carácter diferencial de determinadas medidas no implica necesariamente que sean ayudas estatales. Tal es el caso de medidas cuya racionalidad económica las hace «necesarias o funcionales con respecto a la eficacia del sistema fiscal». No obstante, corresponde al Estado ofrecer tal justificación”*¹³.

¹¹ Según el Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, se entiende por startup “pequeñas empresas no cotizadas, registradas desde hace cinco años como máximo, que todavía no hayan distribuido beneficios ni surjan de una operación de concentración. En el caso de empresas subvencionables que no estén obligadas a registrarse, podrá considerarse que el período de cinco años empieza a contar desde el momento en que la empresa inicie su actividad económica o bien esté sujeta a impuesto por su actividad económica.”

¹² En caso de que una medida sea considerada como ayuda de Estado, las causas de compatibilidad de las mismas están desarrolladas en los artículos 28 a 33 de la citada Comunicación.

¹³ Esta idea ha sido desarrollada jurisprudencialmente por el TJUE. Resulta de especial interés la sentencia de 21 de diciembre de 2016, por cuanto se refiere a medidas fiscales implantadas por el Reino de España y declaradas incompatibles con el Mercado Interior por la Comisión Europea. Concretamente, la sentencia señala que: *“respecto, en particular, a las medidas nacionales que otorgan una ventaja fiscal, procede recordar que una medida de esta naturaleza, que, aunque no implique una transferencia de fondos estatales, coloque a los beneficiarios en una situación más favorable que la de los restantes contribuyentes, puede procurar una ventaja selectiva en favor de los beneficiarios y, por lo tanto, constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. En cambio, las ventajas fiscales resultantes de una medida general aplicable sin distinción a todos los operadores*

Sin ánimo de agotar las posibilidades existentes dentro del marco de ayudas de Estado de la UE, cabe señalar que en el artículo 22 del [Reglamento](#) (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (ayudas exentas de notificación previa), se contempla la posibilidad de conceder ayudas a Pymes, contemplándose entre las mismas, con especiales bonificaciones, las dirigidas a empresas innovadoras, si bien se limita a medidas en forma de préstamo, garantía o subvención (no en forma de ventajas fiscales).

3.2.4 Adquisiciones de proximidad y productos locales en la contratación pública (artículo 15)

En el apartado tercero del artículo 15 se indica que. *“En los pliegos de cláusulas administrativas se valorará la inclusión de requisitos de capacidad y solvencia, y criterios de adjudicación que faciliten el acceso en condiciones de igualdad a las empresas emergentes ubicadas en zonas escasamente pobladas. Se promoverá por la incorporación de requisitos y características específicas sociales y medioambientales que redunden en la mejora del medio rural, **propiciando las adquisiciones de proximidad, la utilización de productos locales, ecológicos, e igualmente la gestión forestal sostenible, las energías renovables y el ahorro energético**”.*

Sin valorar los concretos objetivos públicos elegidos en el APL, la CNMC ha indicado recientemente que *“Todas aquellas previsiones que pudieran, basándose en razones de arraigo o vínculo territorial, favorecer la participación a ciertas empresas o mejorar su valoración sobre la base de tales criterios, deben ser consideradas restricciones injustificadas a la libre competencia y están prohibidas por la normativa vigente”*¹⁴.

Se recuerda en cualquier caso que la jurisprudencia del TJUE¹⁵ en este punto ha indicado que el derecho de establecimiento se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público ciertos

económicos no constituyen ayudas de Estado en el sentido de dicho precepto. En este contexto, con objeto de calificar una medida fiscal nacional como «selectiva», la Comisión debe identificar, en un primer momento, el régimen tributario común o «normal» aplicable en el Estado miembro de que se trate y demostrar, en un segundo momento, que la medida fiscal en cuestión supone una excepción al referido régimen común, en la medida en que introduce diferenciaciones entre operadores económicos que, con respecto al objetivo asignado a dicho régimen común, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable”.

¹⁴ Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (G-2021-01). Recomendación 4.5.

¹⁵ [Sentencia de Tribunal de Justicia de la UE \(sala tercera\) de 22 de octubre de 2005](#) (asunto C-234/03).

criterios de arraigo territorial en la medida en que los mismos se apliquen de manera discriminatoria, no estén justificados por razones imperiosas de interés general, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

4. CONCLUSIONES

En líneas generales, se valora positivamente el objetivo perseguido en el APL de reducir la brecha que presenta nuestra economía con respecto a los países más avanzados de la UE en términos de creación de ecosistemas atractivos y económicamente independientes que generen y desarrollen proyectos innovadores.

Crear un clima propicio para la creación de empresas innovadoras incide directamente sobre una mayor competencia en los mercados, al aumentar el número de potenciales oferentes y la probabilidad de que aparezcan nuevos competidores en mercados con menor grado de competencia y fomentar el desarrollo de nuevos productos y de estrategias innovadoras de producción o distribución de los productos existentes. La mayor competencia redundará no solo en beneficios directos para los consumidores, sino en beneficios de largo plazo para el conjunto de la economía, incidiendo positivamente en la productividad, la competitividad, y el empleo de calidad

De igual modo, se valora positivamente que el APL haya incluido medidas que la CNMC ha recomendado en el pasado, como el estudio previo de las estrategias de intervención pública en los mercados y la mejora en el acceso de la información para los emprendedores.

Sin embargo, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de comentarios:

- ***Demostración del carácter innovador.*** Se recomienda un desarrollo normativo claro de los criterios para evaluar el carácter innovador de las empresas y se recuerda que el desarrollo reglamentario de estos criterios debe ser informado previamente por la CNMC.
- ***Doble sistema de control.*** Se recomienda valorar la posibilidad de que exista una única instancia para la verificación y acreditación de la condición de empresa emergente.
- ***Incentivos fiscales y ayudas públicas.*** Se recomienda reforzar el análisis de impacto de estas medidas contempladas en el APL desde la óptica de ayudas de Estado.

- ***Adquisiciones de proximidad y productos locales en la contratación pública.*** Se recuerda que de contemplarse en los pliegos criterios de arraigo territorial, estos no se pueden aplicar de manera discriminatoria, deben estar justificados por razones imperiosas de interés general, ser adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.