



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 / 2 0 1 4

(Pleno)

La Laguna, a 3 de enero de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de fomento al emprendimiento y apoyo al trabajo autónomo, las microempresas, pequeñas y medianas empresas y las entidades de economía social en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 488/2013 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 25 de noviembre de 2013 (RE 26 de noviembre de 2013), interesa de este Consejo Consultivo, por el procedimiento ordinario, dictamen preceptivo, de conformidad con lo establecido en los arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 137.2 del Reglamento de la Cámara, en relación con la Proposición de Ley (PPL), presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista Canario y Nacionalista Canario, de fomento al emprendimiento y apoyo al trabajo autónomo, las microempresas, pequeñas y medianas empresas y las entidades de economía social en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Acompaña a la solicitud de dictamen el texto de la Proposición, indicándose en el escrito de solicitud que fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento - trámite imprescindible para que la solicitud de Dictamen fuera cursada- en sesión celebrada los días 12 y 13 de noviembre de 2013.

* **PONENTE:** Sr. Lorenzo Tejera.

II

Estructura y contenido de la PPL.

Consta la PPL de una exposición de motivos, en la que se justifica la norma propuesta, así como la competencia de Canarias para dictarla.

Su parte dispositiva se integra por 24 artículos que se distribuyen en un Título Preliminar y cuatro Títulos.

El Título Preliminar, se compone de un Capítulo I, titulado "*Disposiciones generales*", donde se regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma; y de un Capítulo II, titulado "*Ámbito subjetivo*", que establece los conceptos de emprendedores, trabajadores autónomos, microempresas, pequeñas y medianas empresas, y señala qué supuestos se excluyen de la aplicación de la norma.

El Título I se rubrica "*Fomento del espíritu emprendedor y formación empresarial*", lo que se pretende cumplir a través del sistema educativo (Capítulo I) y la formación en las empresas (Capítulo II).

El Título II se denomina "*Simplificación administrativa*". En el mismo se contienen normas sobre reducción de cargas administrativas (art. 10), aplicación de la Directiva europea relativa a los servicios del mercado interior (art. 11), el informe de impacto empresarial (art. 12), coordinación de las políticas de apoyo a las microempresas, pequeñas y medianas empresas (art. 13), y Plan de Apoyo al Emprendimiento y a las Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas (art. 14).

El Título III, se dedica a la "*Financiación*", se estructura en dos Capítulos: el primero, titulado "*Administraciones Públicas*", y el segundo "*Inversores Privados*", estableciendo medidas tendentes a facilitar la financiación de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), fomentando además la figura del inversor privado o *Business angel*.

El Título IV se denomina "*Consejo de Apoyo al Emprendimiento y a las Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas Canarias*", y en el mismo, a través de sus Capítulos I y II, se contienen su definición, funciones, composición y organización.

Asimismo cuenta la PPL con cinco disposiciones adicionales con el siguiente contenido: la primera, determina un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma para la creación del Consejo de Apoyo al Emprendimiento y a las Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas Canarias; la segunda, señala al Gobierno el plazo máximo de tres meses desde la constitución del Consejo para

remitirle el Plan al que se refiere el art. 14 de la Ley propuesta; la tercera establece un plazo de tres meses, desde la fecha de emisión del informe del Consejo, al que se refiere el art. 21.a) de la Ley que se propone, para que el Gobierno de Canarias presente al Parlamento de Canarias, para su aprobación en su caso, el Plan de Apoyo al Emprendimiento, y a las Microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas Canarias; la cuarta establece que el Gobierno creará el Directorio Canario de Redes de Inversores Privados, "*Business angels*", en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la norma propuesta; y, la quinta impone al Gobierno de Canarias la obligación de promover la constitución de ventanillas únicas para la creación de empresas en aquellas islas en las que no existieran, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la norma propuesta.

Finalmente, la PPL contiene una disposición derogatoria de carácter general, y dos disposiciones finales, habilitando, la primera, al Gobierno para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley que se propone apruebe las normas reglamentarias para su desarrollo, y estableciendo, la segunda, la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el BOC, salvo lo dispuesto en el apartado 2 del art. 10, que entrará en vigor a los dos años de aquella publicación.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto al marco competencial, puesto que la norma propuesta es de carácter transversal, son varios los títulos competenciales que sirven de cobertura señalados en la exposición de motivos de la PPL.

El Estatuto de Autonomía de Canarias en su art. 31 apartados 2,3 y 4 atribuye a Canarias competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, en materia de industria, comercio interior y ordenación y planificación de la actividad económica regional.

Asimismo, el art. 32 apartados 1, 17 y 18 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de enseñanza, creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico social y ciertos aspectos de Seguridad Social.

Así pues, Canarias ostenta competencia para dictar la PPL que se propone sin perjuicio de lo que se expondrá en referencia a determinados artículos de su contenido.

IV

Justificación y marco normativo en el que se inserta la PPL.

La PPL pretende incentivar el espíritu emprendedor por un lado, a través de remarcar la importancia de la figura del empresario desde el propio sistema educativo, y, por otro, potenciando, incentivando y favoreciendo la creación de microempresas, pequeñas y medianas empresas a través de distintas medidas: facilitando las relaciones con la Administración, estableciendo ayudas para su financiación, creando el Consejo Canario de Apoyo al Emprendimiento y a la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, etc.

En el ámbito estatal se dictó recientemente la Ley de Emprendedores, Ley 14/2013, de 27 de septiembre, en su mayoría dictada al amparo del título competencial del art. 149.1.6ª CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre legislación mercantil. Así lo señala la disposición adicional novena de la Ley, en la que, asimismo, se identifican concretos títulos competenciales que habilitan determinados títulos, capítulos y artículos de la ley.

Por su parte, en el ámbito europeo, adoptando como modelo la promulgación en Estados Unidos, en 1953, de la *Small Business Act*, para apoyar desde los poderes públicos al pequeño empresario, se elabora la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al CES Europeo y al Comité de las Regiones, COM 2008 394 final, denominada "*Pensar primero a pequeña escala. Small Business Act (SBA) para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas*". La SBA recibió el respaldo del Consejo Europeo de diciembre de 2008. En 2011 se produjo una revisión de la SBA mediante la COM (2011) 78 final que "*ofrece una visión de conjunto de los progresos realizados en los dos primeros años de la SBA y establece nuevas medidas para responder los desafíos derivados de la crisis económica*".

Dentro de este contexto normativo se inserta la norma que ahora se propone.

V

Objeto de la Proposición de Ley.

Como se señala en la exposición de motivos de la PPL y en su art. 1, el objeto de la norma propuesta es fomentar el espíritu emprendedor y promover la creación y

consolidación de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y las Entidades de Economía Social en la Comunidad Autónoma de Canarias, a través, por un lado, de la promoción del espíritu emprendedor y la formación empresarial, a través del sistema educativo y de la formación en las empresas, y, por otro, mediante un sistema de incentivos económicos y fiscales y la simplificación administrativa que reduzca trabas burocráticas injustificadas, así como con la creación del Consejo de apoyo al emprendimiento y a las microempresas, pequeñas y medianas empresas canarias, como órgano que asiste a Canarias en la elaboración de las políticas de emprendimiento y apoyo a aquellas empresas.

Esta norma viene auspiciada por la SBA, iniciativa de la Comisión Europea que tiene como objeto crear unas condiciones favorables para el crecimiento y la competitividad sostenida de las pequeñas empresas europeas, articulada en torno a diez principios y varias medidas políticas y legislativas para orientar las políticas comunitarias y nacionales hacia una mayor consideración del papel de las PYMES en el crecimiento económico y la creación de empleo.

Basada la SBA en diez principios, orientados a definir las políticas comunitarias y nacionales, y en medidas prácticas para aplicarlos, viene la PPL que nos ocupa a responder a los objetivos formulados en la SBA.

VI

Observaciones a la PPL.

1. Se señala en la Exposición de Motivos de la norma como fecha en la que se aprobó la denominada "*Small Business Act for Europe*", el año 1988, cuando la misma data de 2008.

2. También figura en la Exposición de motivos la referencia a la estructura de la norma, que debería completarse con las disposiciones adicionales, derogatoria y finales.

Por otro lado, tanto en la exposición de motivos como en el escrito presentado por los Grupos Parlamentarios CC-PNC-CCN y PSOE y en la certificación de toma en consideración por el Pleno del Parlamento de esta PPL, la misma se denomina como Proposición de Ley de fomento al emprendimiento y apoyo al trabajo autónomo, las microempresas, pequeñas y medianas empresas y las entidades de economía social en la Comunidad Autónoma de Canarias. Por el contrario, en el título de la PPL no se

hace referencia a las entidades de economía social, sin que exista justificación alguna de la citada omisión.

3. Respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la norma, ha de objetarse, por un lado, que el concepto de emprendedor es más restrictivo en la PPL que en la norma básica estatal, y, por otro lado, que a lo largo del articulado se altera el ámbito inicialmente establecido.

El art. 3 de la PPL conceptúa como emprendedor a la persona física o jurídica que esté realizando los trámites previos para la puesta en marcha de microempresas, pequeñas o medianas empresas, que pretendan realizar una actividad económica productiva en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Sin embargo, el art. 3 de la Ley estatal 14/2013, de 27 de septiembre, de Emprendedores, dictado, a tenor de la disposición adicional novena, al amparo del art. 149.1.6ª CG, y, por tanto, con carácter básico, señala: *“Se consideran emprendedores aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley”*. Lo que se desarrolla a lo largo de su articulado, refiriéndose el art. 27 (también de carácter básico) a los incentivos fiscales para inversiones en empresas de nueva o reciente creación y por inversión de beneficios.

Esto permite incluir no sólo a los que pretenden poner en marcha una empresa (art. 3 PPL), sino también a los que ya la han puesto, si bien, recientemente, para no desvirtuar el significado propio del verbo “emprender”, y también a los que realicen trabajos profesionales, por lo que estarían aquí comprendidos ya los trabajadores autónomos, que en nuestra PPL se conceptúan en el art. 4 PPL.

Por otra parte, el art. 1 PPL, relativo al objeto de la norma, viene a señalar que la PPL tiene por objeto la promoción de la actividad emprendedora empresarial, mediante el fomento y apoyo al trabajo autónomo, así como la creación y consolidación de las microempresas, pequeñas y medianas empresas, incluidas las cooperativas y sociedades laborales y otras consideradas de economía social.

Con ello, no sólo se hace referencia a empresas de nueva creación, sino a las ya existentes, cuya consolidación se apoya en la norma. Asimismo, en el art. 21 PPL se apoya a los inversores privados, en cuanto adquieren participaciones minoritarias en microempresas y PYMES de nueva creación o apoyan el crecimiento y la diversificación de las ya existentes.

En este sentido, el art. 2 PPL, relativo al ámbito de aplicación, alude a las *"personas físicas y jurídicas, así como a las entidades mencionadas en el artículo anterior* (lo que no es correcto, pues las del art. 1 no son otra cosa, sino personas físicas y jurídicas) *que desarrollen su actividad empresarial y tengan su residencia y domicilio fiscal en Canarias"*. Nótese que no se dice *"que vayan a desarrollar"*, sino que *"desarrollen"*.

4. La heterogénea determinación del ámbito subjetivo de aplicación de la norma va acompañada de una confusa sistematización de la materia en la PPL. Así, puesto que el art. 2 hace referencia al ámbito de aplicación, lo que se completa con el art. 1, no es correcta la rúbrica del Capítulo II: *"Ámbito subjetivo"*, sino que debería rubricarse *"Definiciones"*, pues se limita a definir al elemento subjetivo al que resulta aplicable la norma (excepto el art. 6), si bien, no incorpora referencia alguna a las cooperativas, sociedades laborales y otras consideradas de economía social, a las que les resulta aplicable la norma *ex art. 1*. Por su parte, el art. 6, que se refiere a los supuestos excluidos, debería incluirse en el Capítulo I, en relación con el ámbito de aplicación.

El art. 6 PPL recoge en su apartado e) una serie de supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley entre los que se señalan -además de las personas físicas o jurídicas en las que alguno de sus socios se encuentre inhabilitado como consecuencia de un proceso concursal, tengan antecedentes penales por determinados delitos o inhabilitados o suspendidos, penal o administrativamente, para ejercer cargos públicos o de administración o dirección de entidades financieras- las personas que se encuentren procesadas o, tratándose del procedimiento al que se refiere el Título III de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se hubiera dictado auto de apertura de juicio oral. Esta regulación se recoge también en el art. 3.e) de la Ley Foral de apoyo a los emprendedores y al trabajo autónomo en Navarra (Ley Foral 12/2013 de 12 de marzo).

Esta regulación podría afectar al principio de presunción de inocencia establecido en el art. 24 de la Constitución Española, toda vez que se aplican consecuencias negativas a las personas procesadas o contra las que se dicta apertura de juicio oral sin que exista Sentencia condenatoria de los Tribunales de Justicia.

Además y tal como recoge el Código Penal, los antecedentes penales tienen diversos periodos de caducidad, por lo que la mención a los citados antecedentes

debería referirse a los que se encuentren vigentes y no a los que hayan sido cancelados.

5. Si a la hora de determinar qué deba considerarse trabajador autónomo el art. 4 señala que lo son las personas que reúnan los requisitos de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, el mismo criterio debería utilizarse a la hora de determinar que sean microempresas y PYMES, con la remisión, respectivamente, a los requisitos establecidos en el Anexo de la Recomendación 2003/361/CE, de la Comisión Europea, de 6 de mayo de 2003 (LCEur 2003/1344), y a los requisitos establecidos en el Anexo I del Reglamento (CE) nº 800/2008, de la Comisión Europea (LCEur 2008/1359).

6. El art. 10 PPL titulado "*Reducción de cargas administrativas*" establece en su apartado 1 que en el marco de sus competencias y en los procedimientos relativos a la puesta en marcha y funcionamiento de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y trabajadores autónomos llevará a cabo una paulatina reducción y, en su caso, eliminación de las cargas administrativas superfluas, mientras que en su apartado 2 establece que serán nulas de pleno derecho las disposiciones reglamentarias o actos administrativos que no admitan la declaración responsable o comunicación previa como medio de prueba de los interesados en aquellos procedimientos, salvo que existan causas justificadas de interés público y ello sin perjuicio de los actos de instrucción que lleve a cabo la administración para verificar su contenido.

- El primer apartado del art. 10 de la PPL es una norma sincrética o de tipo descriptivo, pues carece de obligatoriedad o imperatividad, ya que toda norma jurídica debe contener un mandato positivo o negativo que imponga una determinada actuación con determinados efectos o consecuencias jurídicas. Más aún, no aporta ningún elemento nuevo la iniciativa legislativa en este extremo, ya que tal imposición viene establecida en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se incorporan a nuestro ordenamiento los principios de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (que establece como objetivo, común a todos los Estados miembros, la simplificación administrativa orientada principalmente a la supresión de los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosas que obstaculizan la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios en el ámbito comunitario), estableciendo como régimen general el del libre acceso a las

actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español y regulando, como excepcionales, los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades, reservando el régimen de autorización a determinados supuestos que deben excepcionarse en la norma que regule cada materia.

Este tema, por otra parte, ya está regulado, con carácter general, en el Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, por lo que su reiteración puede considerarse superfluo.

- El apartado 2 del art. 10.2 (en relación con la disposición adicional segunda derogatoria de la PPL) establece la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias o actos administrativos que no admitan la declaración responsable o comunicación previa como medio de prueba por parte de los interesados salvo que existan causas justificadas de interés público y ellos sin perjuicio de los actos de instrucción que lleve a cabo la administración para verificar su contenido.

Los actos nulos de pleno derecho se encuentran regulados en el art. 62 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, correspondiendo al Estado la competencia para regular “el procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18ª). El art. 62.1.g) de la citada ley, contempla como motivo de nulidad “cualquier otro que se establezca en una disposición de rango legal”, lo que permite al legislador incorporar otros tipos específicos de nulidad absoluta, que se deben establecer por una disposición de rango de ley formal. Ahora bien, la adición de cualquier supuesto nuevo de nulidad de pleno derecho requiere la precisa delimitación del supuesto fáctico sobre el que recae, que no permita su convalidación, instrumento jurídico que se reserva para los “actos anulables”. La nulidad de pleno derecho al ser de orden público puede ser declarada de oficio y debe reservarse para vicios de extrema gravedad plenamente delimitados y no para supuestos genéricos e indeterminados, sometidos a condición o sujetos a término, tal como acontece con el apartado 2 del art. 10 en relación con la disposición final segunda derogatoria de la PPL.

- Viene el art. 10.3 a establecer: *“El Gobierno de Canarias garantizará, directamente o a través de convenios con otras Administraciones en entidades de Derecho Público, la existencia de ventanillas únicas de creación de empresas o puntos de atención al emprendedor en todas las islas canarias, e incorporará paulatinamente la gestión ante las mismas de todos los trámites con las*

Administraciones municipales, insulares y autonómica, en especial, los relativos a la solicitud de licencias y permisos”.

Trae causa este artículo de lo dispuesto en los arts. 13, 17 y 22 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Emprendedores, artículos que, a tenor de su disposición final novena fueron dictados al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de procedimiento administrativo común. Por ello, no puede la norma autonómica limitar lo establecido en la Ley estatal, por cuanto la regulación de aquellos puntos de atención al emprendedor debe partir de lo contenido en los artículos citados de la Ley 14/2003, refiriéndose el art. 17 al inicio y ejercicio de la actividad de empresarios individuales y sociedades, y el art. 22 a los servicios de aquellos puntos con ocasión del cese de la actividad.

Los trámites deben poder realizarse en los puntos de atención al emprendedor, a lo que, además, debe añadirse la tramitación telemática, mediante la utilización del Documento Único Electrónico al que se hace referencia en la normativa estatal.

6. El art. 11 PPL, denominado Directiva europea relativa a los servicios en el mercado interior, establece que el Gobierno de Canarias impulsará la aplicación uniforme en la Comunidad Autónoma de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006.

Este art. 11, además de ser otra norma sin obligatoriedad, en cuanto no contiene ningún mandato positivo o negativo, revestido de una determinada consecuencia o efecto legal, tampoco se ajusta plenamente a lo establecido en nuestra legislación en relación a las Directivas emanadas de los órganos de la Comunidad Europea. Las Directivas Europeas deben ser transpuestas al Ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Tal y como ya se señaló, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, incorpora a nuestro Ordenamiento los principios de esta Directiva 2006/123/CE por lo que, en su caso, simplemente debe cumplirse lo establecido en la Ley 17/2009 siendo innecesaria y superflua la referencia a una aplicación uniforme de la Directiva señalada.

7. El art. 13 PPL establece que la Consejería competente en materia de Empleo coordinará las políticas de apoyo al emprendimiento y a las microempresas, pequeñas y medianas empresas. Dado que las políticas de apoyo pueden establecerse desde diversas Administraciones, estatal autonómica e incluso local, debería precisarse el ámbito de las políticas de apoyo que coordinará la Consejería competente en materia de empleo.

Además, siguiendo una tónica generalizada de esta PPL, no hace referencia a las entidades de economía social a las que también va dirigida.

8. El art. 15 PPL, rubricado "*Morosidad de las Administraciones Públicas y del Sector Público Canario*", dedica sus dos primeros apartados a un contenido impropio de esta norma, pues se limita a señalar que sean Administraciones Públicas Canarias y Sector Público Canario, cuestión ajena a esta norma que goza de su propia regulación.

La redacción del apartado 4 incurre en contradicción. Si la PPL pretende el apoyo de las microempresas, este apartado debería establecer el pago en un plazo inferior a los 25 días de las deudas que las Administraciones públicas canarias tengan con estas microempresas y no a la inversa como señala.

9. El apartado 1 del art. 16 PPL dispone que los licitadores en procedimientos de contratación pública podrán presentar declaraciones responsables, en lugar de documentos originales o certificados, para demostrar los criterios de admisibilidad. Esta previsión incide con la regulación establecida en el Capítulo II Capacidad y solvencia del empresario (arts. 54 y ss.) del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, siendo esta normativa aplicable según lo establecido en su art. 3.1.a) a la Administración General del Estado, a la de las Comunidades Autónomas y a la Administración Local.

El apartado 2 del art. 16 exige que las Administraciones públicas canarias establecerán en sus procedimientos de contratación los lotes más pequeños posibles. Debería aclararse que el establecimiento de estos lotes no debería vulnerar lo establecido en el Ordenamiento jurídico (art. 86 del citado Texto Refundido); particularmente que no se utilicen artificialmente para conseguir el fraccionamiento de la contratación a realizar.

10. El apartado 1 del art. 18 que considera de interés público los servicios que presten los Ayuntamientos a los emprendedores y emprendedoras, haciendo referencia a lo establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Este apartado de la PPL puede afectar a la autonomía que constitucionalmente corresponde a las entidades locales y debe ajustarse al contenido de la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica además de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora del Régimen de las bases del régimen local, el texto refundido de la Ley

reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

El art. 18 en sus siguientes apartados regula la compensación de las tasas municipales vinculadas al inicio de la actividad empresarial; sin embargo, la limita a las "personas físicas o microempresas" sin que sea justificable su no aplicación a las PYMES o a las entidades de economía social.

11. El art. 19 PPL viene a establecer: *"Las microempresas podrán optar por el régimen especial del criterio de caja para el pago del IGIC, en los términos que se establezcan reglamentariamente"*.

Sin embargo, esta norma no hace más que reiterar lo previsto en el art. 24 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Emprendedores, rubricado *"Régimen especial de devengo del Impuesto General Indirecto Canario por criterio de caja"*, señalándose en el mismo que, con efectos desde el 1 de enero de 2014, se introduce un nuevo Capítulo IX en el Título III de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, con la siguiente redacción: *"CAPÍTULO IX Régimen Especial del criterio de caja. Art. 58 nonies. Requisitos subjetivos de aplicación. Uno. Podrán aplicar el régimen especial de criterio de caja los sujetos pasivos del Impuesto cuyo volumen de operaciones durante el año natural anterior no haya superado los 2.000.000 de euros - microempresas-"*. Por su parte, el art. 58 decies señala: *"Condiciones para la aplicación del régimen especial del criterio de caja. El régimen especial del criterio de caja podrá aplicarse por los sujetos pasivos que cumplan los requisitos establecidos en el artículo anterior y opten por su aplicación en los términos que se establezcan reglamentariamente por el Gobierno de Canarias. La opción se entenderá prorrogada salvo renuncia, que se efectuará en las condiciones que reglamentariamente se establezcan por el Gobierno de Canarias. Esta validez tendrá una validez mínima de 3 meses"*.

Dispuesto esto en la normativa básica estatal, el art. 19 de la PPL la reproduce, siendo impropio el uso de esta técnica, por otra parte incorrecta, según viene señalando el Tribunal Constitucional (STC 341/2005, en sus fundamentos jurídicos 8 y 9, sentencia en la que se recogen otras).

12. El art. 20 PPL se titula *"Medidas de apoyo al emprendimiento"*, contemplándose en el mismo una heterogénea regulación: líneas específicas de subvenciones y de financiación preferente, promoción de la igualdad de sexos a través del establecimiento de medidas que posibiliten la conciliación de la actividad

empresarial con la vida familiar y personal, medidas éstas que constituyen una habilitación para su posterior desarrollo reglamentario, estableciendo el apartado último el criterio de que todas las medidas de la PPL deben atender las especiales necesidades de los grupos con mayores dificultades para acceder al mercado laboral (concepto indeterminado que, posteriormente concreta en algunos ejemplos sin carácter taxativo).

Se regulan estos aspectos conjuntamente bajo tal rúbrica, cuando la PPL pretende establecer las medidas apoyo al emprendimiento a lo largo de su articulado.

CONCLUSIÓN

A la Proposición de Ley de fomento al emprendimiento y apoyo al trabajo autónomo, las microempresas, pequeñas y medianas empresas y las entidades de economía social en la Comunidad Autónoma de Canarias sometida a la consideración de este Consejo Consultivo se formulan los reparos y observaciones que se expresan en la fundamentación del presente Dictamen.