

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

INFORME N 19/2025, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO REGULADOR DE LA CLASIFICACIÓN, ACREDITACIÓN Y REGISTRO DE LOS AGENTES DEL SISTEMA ANDALUZ PARA EMPRENDER

Pleno

D. Juan de Dios del Pino Cabello, Presidente del Consejo.
D. José Ignacio Castillo Manzano, Vocal Primero del Consejo.
Dña. María del Rocío Martínez Torres, Vocal Segunda del Consejo.
D. Eugenio Benítez Montero, Secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha de 3 de noviembre de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente citada y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe.

1. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de agosto de 2025, tuvo entrada en la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación, solicitando la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, respecto al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender.

El oficio remite a un enlace para la descarga de la documentación que integra el expediente administrativo, a través del cual se puede acceder al texto del proyecto reglamentario (250728 Borr_SAEMP v6 para inicio limpio.pdf), así como al resto de documentación que forma parte del citado expediente normativo, entre la que figuraba la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de fecha 28/07/2025.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/39	



2. OBJETO Y CONTENIDO

El texto normativo sometido a informe, tiene por objeto establecer la clasificación de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, así como la determinación de los requisitos y el procedimiento para su acreditación e inscripción como tales; la creación y regulación del Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz para Emprender; y dar a conocer y poner a disposición del ecosistema emprendedor los recursos especializados públicos, privados y de colaboración público-privada que los diferentes Agentes ofrecen a través del Catálogo de medios y servicios a prestar por los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, del modelo de gobernanza de dicho Sistema y del Portal Andaluz del Emprendimiento (artículo 1).

Respecto a su estructura, el proyecto de Decreto consta de un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la clasificación, acreditación y registro de los agentes del Sistema Andaluz para Emprender que se recoge como anexo, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. El Reglamento, a su vez, se integra por veinticuatro artículos, distribuidos en cinco títulos.

La disposición derogatoria única dispone la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el proyecto de decreto. La disposición final primera atribuye, de conformidad con lo establecido en la Ley 3/2018, de 8 de mayo, a la Consejería competente en materia de impulso de la actividad emprendedora, la elaboración del modelo de gobernanza del Sistema Andaluz para Emprender, que se aprobará por Orden de su persona titular. En la disposición final segunda se autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de fomento del emprendimiento y de la cultura emprendedora para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el proyecto de decreto y en el reglamento que se aprueba como anexo al mismo.

3. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

3.1. Consideraciones preliminares

Desde la ACREA en general, como de este Consejo en particular, se valora positivamente que la autoridad promotora de la presente iniciativa haya recabado el presente informe.

El preámbulo del proyecto de decreto remitido a la ACREA explica que el Sistema Andaluz para Emprender tendrá como objetivo principal generar un entorno ordenado —físico o digital—, en el que parques científicos y empresariales, escuelas de negocio, comunidades de personas emprendedoras, inversores, personas potencialmente emprendedoras, grandes corporaciones, Administraciones y Entidades Públicas, Universidades, agentes sociales y económicos representativos, asociaciones

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/39	



empresariales y de trabajo autónomo y del tercer sector, y otras instituciones de la sociedad civil andaluza, puedan colaborar de forma coordinada para fortalecer los servicios de apoyo a la actividad emprendedora y puedan encontrar facilidades para interactuar y crear entornos más favorables a la innovación y el emprendimiento.

La Agencia en general, y este Consejo en particular han analizado el proyecto normativo en cuestión, aplicando los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación, mínima distorsión competitiva y eficacia, entre otros, para hacerlos compatibles con los intereses generales perseguidos por la iniciativa normativa. A este respecto, cabe significar que tuvimos la oportunidad de realizar un pronunciamiento sobre la materia objeto de regulación en el caso que nos ocupa, a través de su informe N 18/2016, sobre el anteproyecto de Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

Con el fin de asegurar la consistencia y el óptimo resultado de las intervenciones públicas sobre las actividades económicas, incluida la que nos ocupa, resulta crucial que en su diseño se tengan plenamente en cuenta los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía tales principios ya fueron reconocidos en la Ley 6/2007. En su artículo 2.2 se define la mejora de la regulación económica «como el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía».

Adicionalmente, otro principio importante que los poderes públicos han de tener en consideración es el de neutralidad competitiva, que tiene por objeto evitar que la Administración favorezca injustificadamente a determinados operadores económicos en perjuicio de otros en atención a circunstancias subjetivas; en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales como la OCDE. En el caso de la norma analizada, resulta preciso tenerlo en consideración respecto de algunos de los contenidos regulatorios previstos, como posteriormente se abordará.

Debe tenerse en cuenta que desde la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en las disposiciones, actuaciones y medios de intervención que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. En particular, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia (artículo 9).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/39	



Se parte en dicha Ley del principio general de libre iniciativa económica, que solo podrá limitarse excepcionalmente conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales (artículo 16).

De este modo, se regula la intervención administrativa como excepción y se exige a la Administración el cumplimiento taxativo de los principios de esta ley y, en particular, el principio de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, el artículo 17 de la LGUM regula los tres medios posibles de intervención administrativa excluyentes entre sí, determinando los supuestos en los que se podrá exigir una autorización —entendiéndose también como tal los registros habilitantes no realizados de oficio—; una declaración responsable, o una comunicación, en función de la razón de interés general a salvaguardar y de los requisitos que, en su caso, sean necesarios para la consecución de dicho interés. Así, se desarrolla la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad en la regulación de los medios de intervención al acceso o ejercicio de la actividad económica. Disponiéndose expresamente que, en el caso de la autorización, los requisitos para su obtención deban ser coherentes con las razones que justifican su exigencia.

Con arreglo al artículo 5 de la LGUM, los límites al acceso o ejercicio de una actividad económica, o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad, habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general (en adelante, RIIG), de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia. Además, tales medidas habrán de ser proporcionadas, de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Ello conlleva un examen de las distintas alternativas regulatorias.

Es preciso recordar, asimismo, que los requisitos o límites concretos, además de necesarios y proporcionados, también deberán guardar relación o coherencia con las razones que justifican la exigencia de esta, tal y como resulta de la literalidad del artículo 5.2 de la LGUM.

Además, no basta invocar la existencia de una RIIG, sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida. También se debe constatar que no existen otras medidas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa.

De especial importancia resulta que el proyecto no imponga requisitos prohibidos por el artículo 18 de la LGUM —por su carácter limitativo del libre establecimiento y la libertad de circulación— sobre el acceso a una actividad económica o su ejercicio, la adjudicación de contratos públicos, la obtención de ventajas económicas, etc.

Por otra parte, debe garantizarse que las determinaciones o condicionantes establecidos en este proyecto normativo se ajustan también al principio de simplificación de cargas del artículo 7 de la LGUM.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/39	



Cabe subrayar que en la parte expositiva del proyecto analizado se hace una alusión a los principios de buena regulación —en concreto, a los de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia—, establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el artículo 7 bis.1.a).3º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Los argumentos de buena regulación se abordan igualmente en la MAIN, en el apartado 2.4, de adecuación a tales principios, dentro del epígrafe dedicado a la “oportunidad de la propuesta de norma”.

Por ello, los requisitos exigidos a los operadores que deseen inscribirse en el Registro, incluyendo aquellos de índole territorial, así como los procedimientos de inscripción, renovación, actualización o cancelación establecidos en la norma, podrían constituir limitaciones o barreras de acceso, que deben estar debidamente justificadas.

3.2. Observaciones generales

3.2.1. Aspectos novedosos

Cabe destacar el esfuerzo de la Consejería competente en materia de impulso de la actividad emprendedora por dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de un reglamento específico que regule la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del Sistema Andaluz para Empezar, dando cumplimiento al mandato contenido en la Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

Este desarrollo reglamentario constituye un paso relevante en la consolidación del sistema y se acompaña de un conjunto de medidas orientadas a ordenar y fortalecer la red de apoyo al emprendimiento en Andalucía, dotándola de más visibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de emprendedores y empresas. Entre dichas medidas destacan la previsión de un modelo de gobernanza participativo, diseñado para potenciar la cooperación público-privada y la coordinación entre los distintos actores del ecosistema; la clasificación sistemática de los agentes en función de su naturaleza y de las actividades que desempeñan, lo que contribuye a reforzar la transparencia, la identificación de roles y la coordinación interna; así como la creación de un Registro único de Agentes, destinado a centralizar y ordenar la información, facilitando su accesibilidad.

3.2.2. Importancia de la evaluación *ex ante*

Examinado el texto y la restante documentación incorporada al expediente, se aprecia que la propuesta contiene elementos regulatorios susceptibles de incidir en el desarrollo de actividades económicas y, en consecuencia, de afectar potencialmente a la competencia efectiva y a la unidad de mercado, a diferencia de lo señalado en la citada memoria [(apartado 4.1.b)].

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/39	



La importancia de realizar una evaluación de impacto *ex ante* ha sido subrayada por organismos internacionales de referencia en materia de buena regulación, como la OCDE, y también en el seno de la Unión Europea. En la misma línea se pronuncia la autoridad nacional de competencia en su documento [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#) (G-2021-01).

En este sentido, resulta esencial que, desde las fases iniciales del proceso normativo, se definan con precisión los objetivos perseguidos por aquellas disposiciones que puedan introducir restricciones a la competencia. La Memoria de Análisis de Impacto Normativo constituye una herramienta clave para propiciar una reflexión adecuada sobre la calidad y eficiencia de las normas e identificar con precisión los posibles efectos adversos sobre la competencia.

Desde esta óptica, es clave que la propuesta normativa identifique desde su concepción inicial los sectores, mercados o actividades afectados, así como los agentes económicos directamente implicados, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2.5.1.3.a) de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN. Esta información ha de recogerse, al menos, de manera indicativa o aproximada en el apartado 4.1 de la propia MAIN.

3.2.3. Importancia de la evaluación *ex post* de la norma

La evaluación *ex post* constituye una herramienta fundamental al servicio de la buena regulación económica. En este sentido, una de las recomendaciones para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados, según el documento G-2021-01 de la CNMC, es la de “analizar el impacto de las regulaciones ya adoptadas”. Esta tarea resulta especialmente relevante, dado que las normas, incluso las mejor planteadas y diseñadas, en ocasiones pueden en la práctica resultar ineficaces o generar efectos indeseados¹.

En el caso que nos ocupa, la MAIN reconoce que no se ha previsto una evaluación de resultados, si bien señala que la evaluación *ex post* se llevará a cabo en el marco del propio Reglamento, a través del modelo de gobernanza que regula el proyecto.

Sobre esta previsión, conviene recordar que el artículo 130 de la Ley 39/2015 impone la obligación de realizar una evaluación normativa a posteriori, con el fin de garantizar que las normas resulten proporcionadas, eficaces y no generen cargas regulatorias indebidas.

¹ La autoridad nacional de competencia señala, asimismo, que instituciones internacionales líderes en mejora regulatoria, como la OCDE, recomiendan “que los poderes públicos realicen evaluaciones sistemáticas *ex post* de las regulaciones relevantes para valorar su grado de efectividad en el cumplimiento de sus objetivos correspondientes y, también, para garantizar que las regulaciones estén actualizadas, y que sean eficientes, efectivas y consistentes”.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/39	



Asimismo, para este Consejo, resulta necesario prever que, si el proyecto introduce restricciones injustificadas en lugar de favorecer un marco abierto e inclusivo que potencie la diversidad de actores en el ecosistema emprendedor, dichas limitaciones pueden reducir la eficacia de la norma, restringir el acceso de nuevos agentes y desvirtuar la finalidad de consolidar un sistema plural y dinámico de apoyo al emprendimiento en Andalucía.

En el caso que nos ocupa, desde la perspectiva de la buena regulación y la promoción de la competencia, la falta de concreción de mecanismos que posibiliten la evaluación *ex post* priva al sistema normativo de un instrumento esencial para valorar, de manera objetiva y verificable, los efectos económicos reales derivados de la aplicación de la norma. La ausencia de parámetros claros para la evaluación dificulta el seguimiento de los objetivos perseguidos por la regulación y compromete la capacidad de detectar a tiempo potenciales cargas innecesarias o impactos negativos sobre el acceso y la permanencia de los operadores en el mercado.

A la luz de lo anterior, este Consejo, en línea con la recomendación de la CNMC, aconseja articular una evaluación *ex post* detallada de la norma, habida cuenta de su relevancia. Este ejercicio debe servir como referente esencial para revisar y ajustar la normativa existente, con el objetivo de incrementar su eficiencia y efectividad, y, al mismo tiempo, proporcionar información valiosa para mejorar el diseño de futuras intervenciones.

En particular, resulta especialmente aconsejable someter a un análisis específico las figuras novedosas que incorpora el texto —como el procedimiento de acreditación de los agentes, la puesta en marcha del Registro público y centralizado, el Catálogo de medios y servicios a prestar, el modelo de gobernanza sustentado en la coordinación y la colaboración público-privada, o la creación del Portal Andalúz del Emprendimiento—. Evaluar de forma diferenciada la implementación de estas innovaciones permitirá conocer su impacto real tanto en el funcionamiento del mercado como en la consecución de los objetivos de política pública perseguidos.

3.3. Observaciones particulares

A las consideraciones generales efectuadas, deben sumarse las que, sin afán de exhaustividad, resultan del análisis del proyecto normativo, al objeto de que la intervención proyectada pueda ser lo más eficiente posible y favorecedora de la competencia efectiva en los mercados, de modo que, sin renunciar a alcanzar las legítimas finalidades de interés general perseguidas, eviten o minimicen la introducción de limitaciones, barreras u obstáculos injustificados a la competencia efectiva y la unidad de mercado. Ello, mediante su adecuación a los principios de mejora de la regulación económica recogidos, entre otras normas, en la LGUM y, en definitiva, las iniciativas normativas que afecten a las actividades económicas.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/39	



3.3.1. Clasificación de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender (art.3)

El artículo 3, en conexión con los artículos 6 y 7 de la Ley 3/2018, de 8 de mayo, establece la clasificación de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, atendiendo a dos criterios: su naturaleza jurídica y la actividad que desarrollan.

En función de la actividad desarrollada, se contemplan seis tipologías: (i) sensibilización y reconocimiento de la iniciativa emprendedora; (ii) apoyo a la creación, consolidación y escalado de proyectos empresariales; (iii) generación y desarrollo de infraestructuras y redes del ecosistema; (iv) financiación; (v) formación, divulgación y transferencia de conocimiento; y (vi) internacionalización de iniciativas.

Finalmente, el artículo añade que cada agente solo podrá registrarse en una categoría según su naturaleza jurídica, aunque podrá inscribirse en varias actividades si las desarrolla.

Este marco configura un mapa oficial de actores del ecosistema emprendedor andaluz, cuyo alcance y criterios de inscripción son clave para valorar su eventual incidencia sobre la competencia o la unidad de mercado.

Desde la óptica de competencia, interesa analizar los siguientes aspectos:

– Clasificación de agentes con alcance limitado

Aunque en el precepto se contempla una pluralidad de agentes, sería aconsejable que la clasificación establecida se formule en términos aún más abiertos y flexibles, de manera que abarque al mayor número posible de operadores, evitando exclusiones innecesarias de operadores que, aun no encajando plenamente en las categorías previstas, pudieran desempeñar un papel relevante en el ecosistema emprendedor.

Adicionalmente, el precepto puede favorecer de manera indirecta a determinados tipos de entidades (por ejemplo, corporaciones o entidades de derecho público) en detrimento de operadores privados o de carácter emergente, lo que supondría una distorsión de la competencia. Para mitigar este riesgo, resulta recomendable que la regulación asegure la neutralidad competitiva entre entidades públicas, corporativas y privadas, evitando privilegios injustificados y garantizando un marco competitivo no discriminatorio.

– Delimitación territorial del Sistema Andaluz para Emprender

El hecho de circunscribir la aplicación de la norma a operadores que desarrollen su actividad en el ámbito territorial de Andalucía plantea la necesidad de analizar su compatibilidad con el principio de no discriminación establecido en el artículo 3 de la LGUM. Esta cuestión será analizada específicamente en otro punto del informe. Dicha limitación geográfica reviste una incidencia tanto a la entrada de operadores de otras comunidades autónomas como a la atracción de inversión exterior.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/39	



– Limitación derivada de la categorización única por naturaleza

La exigencia de registrarse en una sola categoría en función de la naturaleza jurídica puede representar una restricción, dado que muchos operadores ejercen funciones mixtas—por ejemplo, una universidad que actúa también como incubadora o como agente de transferencia del conocimiento—. Si bien la norma permite la inscripción en diversas actividades, la limitación derivada de la clasificación por naturaleza podría generar obstáculos o barreras para acceder a determinados incentivos o beneficios vinculados a otros ámbitos en los que igualmente participan.

De ahí la conveniencia de evaluar la necesidad y proporcionalidad de esta medida y considerar la incorporación de mecanismos que reconozcan la multifuncionalidad de los agentes. De lo contrario, aquellos operadores que desarrollan actividades complementarias podrían ver reducida su capacidad de acceder a recursos destinados a otros segmentos del ecosistema, lo que acabaría por constituir una barrera de entrada indirecta para ciertos actores y podría reducir la variedad y pluralidad en la oferta de servicios de apoyo al emprendimiento.

– Otras restricciones presentes en el régimen de clasificación de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender (art.3)

El artículo 3 introduce, además, otra posible limitación, cuya necesidad y proporcionalidad debe confrontarse con los principios que promueven la competencia efectiva y de la unidad del mercado. Se trata de la siguiente:

- *Reconocimiento como agentes del Sistema Andaluz para Emprender a las universidades andaluzas y exclusión de otras instituciones*

Entre el variado elenco de instituciones y entidades que conforman el Sistema Andaluz para Emprender, el artículo 3 del proyecto normativo incluye a las universidades andaluzas.

La Ley 3/2018, de 8 de mayo, ya había previsto la participación de las universidades en distintos ámbitos del sistema. Así, el artículo 4 reconoce la necesidad de generar espacios de interacción entre universidades, parques científicos, emprendedores e inversores, incorporando también a los agentes sociales y a la FAMP. En la misma línea, el artículo 7 contempla la coordinación de los servicios de emprendimiento con las universidades y otros agentes del conocimiento, mencionando su papel en tareas de asesoramiento, formación y tutorización. De manera complementaria, el artículo 13 regula la colaboración universitaria en el diseño e implantación del Programa Andaluz de Formación para Emprender, reforzada en el artículo 14, que prevé su intervención en la definición de los programas y de sus contenidos formativos. El artículo 20 subraya la aportación del sistema universitario andaluz en la transferencia de conocimiento, la creación de empresas innovadoras de base tecnológica y la constitución de polos de innovación a través de la concurrencia entre centros universitarios y empresas. Finalmente, el artículo 25 otorga un papel central a las universidades, al vincular la

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 9/39	



formación universitaria y la investigación académica con el emprendimiento y la creación de empresas de base tecnológica.

De ello se desprende que la Ley 3/2018 hace menciones específicas a las universidades andaluzas (arts. 7 y 13), pero en otros preceptos (arts. 4.2, 4.7, 14, 20 y 25) se refiere al sistema universitario en términos más amplios, sin limitarlo estrictamente al ámbito territorial de Andalucía.

El artículo 3.1.c) del borrador reglamentario, sin embargo, al precisar qué universidades, centros del sistema educativo y entidades para la formación son agentes de emprendimiento, restringe expresamente esta condición a las universidades andaluzas. Esta redacción podría constituir una interpretación restrictiva de la Ley 3/2018, de 8 de mayo, que desarrolla, al dejar fuera a universidades de otras comunidades autónomas con campus, convenios o programas activos en Andalucía, así como a universidades extranjeras con alianzas estratégicas en la región, centros adscritos o colaboraciones en proyectos europeos (Erasmus+, Horizonte Europa, entre otros).

Esta limitación entra en tensión con el principio de no discriminación recogido en el artículo 3 de la LGUM, que impide establecer diferencias de trato injustificadas en función del lugar de residencia o de establecimiento. Desde esta óptica, lo relevante no debería ser la sede social o territorial de una universidad u otro agente del conocimiento, sino el impacto real de sus proyectos, programas y servicios en Andalucía, tanto en términos de transferencia de conocimiento al tejido productivo como de apoyo a la creación de empresas, desarrollo de talento e integración en redes nacionales e internacionales.

Por tanto, desde la óptica de la LGUM no parece justificado excluir a un agente únicamente por tener su sede fuera de Andalucía. Lo razonable es exigir que sus actuaciones acrediten un impacto verificable en el territorio. En este sentido, se recomienda suprimir la restricción geográfica prevista en el artículo 3 y avanzar hacia fórmulas más inclusivas, que permitan la participación de universidades públicas y privadas, estatales o extranjeras, siempre que dispongan de proyectos acreditados en Andalucía.

Una limitación estricta podría reducir la diversidad del ecosistema de innovación, debilitar la competitividad regional en redes de emprendimiento interregionales e internacionales y generar problemas desde la perspectiva de unidad de mercado y libre prestación de servicios.

En consecuencia, convendría reformular el precepto de modo que refleje lo esencial: la pertenencia al Sistema Andaluz para Emprender debe depender del efecto real de la actividad sobre el emprendimiento en Andalucía, y no únicamente de la localización formal de la sede institucional.

Asimismo, se aconseja reflejar de manera explícita que podrán formar parte del Sistema Andaluz para Emprender tanto universidades públicas como privadas, para reforzar la pluralidad y diversidad de instituciones que pueden operar como agentes.

Las recomendaciones del Consejo sobre la conveniencia de no limitar el ecosistema a entidades de la sociedad civil andaluza, puesto que lo relevante no es que sean de la región, sino su capacidad para

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 10/39	



construir un entorno facilitador del emprendimiento en Andalucía, en línea con la orientación que persigue el texto.

El Consejo ha comprobado, en este sentido, que el precepto se remite a la literalidad del artículo 7.3 de la Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento, pero conviene subrayar que lo esencial es que dichas entidades acrediten desarrollar actividades de promoción y apoyo al emprendimiento o a la economía social con efectos que se puedan proyectar en Andalucía, del mismo modo que ya lo hacen en otras regiones.

3.3.2. Requisitos para obtener la acreditación (preámbulo y art. 4)

3.3.2.1. Referencia a requisitos de tipo económico en el preámbulo

El preámbulo señala que el presente Reglamento regula el establecimiento de un registro electrónico de Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, disponiendo su clasificación y su inscripción tras el correspondiente procedimiento de acreditación, junto con la “constatación de una serie de requisitos de tipo económico, organizativo y de experiencia/trayectoria en emprendimiento”.

Debe advertirse que, conforme al principio de necesidad recogido en el artículo 5 de la LGUM, únicamente pueden imponerse límites o requisitos cuando estén justificados por una RIIG, en los términos previstos en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Entre dichas RIIG no se contemplan motivos de naturaleza económica. En coherencia con ello, el artículo 18.2.d) de la LGUM —y, por remisión, el artículo 10.e) y f) de la Ley 17/2009, prohíben expresamente la imposición de requisitos de carácter económico en el acceso o ejercicio de las actividades económicas.

Por ello, resulta recomendable revisar la referencia a este tipo de requisitos en la parte expositiva de la norma, a fin de asegurar su plena adecuación a la normativa básica estatal citada. Ello contribuiría, además, a garantizar la coherencia interna del texto, dado que el artículo 4 no contempla exigencias expresas de esta naturaleza.

3.3.2.2. Obligación de disponer de una sede o tener presencia física en la Comunidad Autónoma de Andalucía y estar inscrito en un registro [art. 4.1.a) y b)]

El artículo 4 dispone que, para obtener la acreditación como agente del sistema, las entidades deben cumplir una serie de requisitos. Entre ellos:

- Tener sede o presencia física en Andalucía y desarrollar actividades en territorio andaluz de forma habitual.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 11/39	



- Ser una entidad con personalidad jurídica propia y estar inscrita en el registro correspondiente, o bien, acreditar ser un espacio o centro de apoyo emprendedor (viveros, *coworking*, incubadoras) que preste servicios de asesoramiento, formación e infraestructuras.

La exigencia de contar con una sede o presencia física en la comunidad autónoma constituye una medida potencialmente restrictiva, al excluir a entidades con proyectos, programas de investigación o plataformas de apoyo virtual que tengan un impacto relevante en Andalucía, pero carezcan de establecimiento físico en dicho territorio. Esto podría limitar la participación de universidades españolas o extranjeras, incubadoras digitales o fundaciones estatales que operan en Andalucía sin establecimiento permanente.

Debe señalarse que ningún precepto de la Ley 3/2018, de 8 de mayo, establece expresamente la obligación de tener sede o presencia física en Andalucía para ser reconocido como agente del sistema. En consecuencia, el proyecto estaría introduciendo una restricción geográfica por vía reglamentaria, endureciendo las condiciones de acceso al Sistema.

Más allá de los efectos adversos sobre la diversidad de entidades que, aun sin sede, contribuyen con fines, actividades o recursos al emprendimiento en Andalucía, conviene advertir que el artículo 3.2 de la LGUM prohíbe regulaciones o actuaciones administrativas que generen discriminación directa — como exigir sede en Andalucía para ser agente— o indirecta —como imponer requisitos que, en la práctica, dificulten el acceso de operadores establecidos en otras comunidades autónomas o en otro Estado miembro de la Unión Europea—.

Asimismo, el artículo 18 de la LGUM establece que son incompatibles con la LGUM los requisitos discriminatorios basados en el lugar de residencia o establecimiento. Entre los ejemplos expresamente prohibidos por el art. 18.2.a) figuran: la exigencia de que el establecimiento o domicilio social esté en el territorio de la autoridad que dicta la regulación (18.2.a.1.º); la obligación de disponer de un establecimiento físico en dicho territorio (18.2.a.1.º) o la imposición de requisitos de residencia, de inscripción previa en registros o de cursos de formación limitados al ámbito territorial (18.2.a.2.º.5.º).

El propio artículo 18.2.b) contempla, no obstante, ciertas excepciones para el caso de la obtención de ventajas económicas, siempre que las exigencias de carácter territorial impuestas estén justificadas por una RIIG y resulten proporcionadas. En tal sentido, conviene subrayar también que la LGUM no considera discriminatorio exigir que la actividad genere un impacto económico efectivo en el territorio como condición para acceder a políticas de fomento, siempre que dicha exigencia se formule de manera proporcionada y en coherencia con el Derecho de la Unión Europea.

Sobre esta base, este Consejo recomienda sustituir el requisito de sede o presencia física previsto en el art. 4.1.a) por un criterio de “actividad acreditada con impacto en Andalucía”, en aras de asegurar su adecuación a la LGUM. De este modo, se eliminaría la restricción territorial y se abriría el sistema a entidades de la sociedad civil, tanto de otras comunidades autónomas, nacionales o extranjeras, que

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 12/39	



contribuyan de forma efectiva al ecosistema emprendedor andaluz y a la consecución de los objetivos de fomento del emprendimiento previstos en la propuesta normativa.

3.3.2.3. Exclusión de operadores económicos individuales [art. 4.1.b)]

El artículo 4.1.b) establece los requisitos para obtener la acreditación como agente del Sistema Andaluz para Emprender, contemplando dos posibilidades:

- Ser una entidad debidamente constituida, con personalidad jurídica propia e inscrita en el registro correspondiente.
- Ser un espacio o centro de apoyo al emprendimiento (aunque carezca de personalidad jurídica propia), siempre que se acredite disponer de infraestructuras físicas que presten servicios de acompañamiento (por ejemplo, viveros de empresas o centros de coworking).

Con esta configuración, la propuesta normativa excluye de facto a los operadores individuales que podrían actuar como agentes del Sistema, pese a su posible papel relevante en el ecosistema como mentores independientes o asesores expertos. En otras palabras, este planteamiento establece un tratamiento diferenciado, basado en circunstancias subjetivas, que confiere ventajas competitivas a una tipología específica de operadores (entidades y espacios o centros de apoyo al emprendimiento) frente a quienes ejercen su actividad en el mercado como personas físicas.

Desde la perspectiva de la competencia, el hecho de que la propuesta regulatoria favorezca a las entidades colectivas —con o sin personalidad jurídica—, tales como asociaciones, fundaciones, sociedades, *coworkings*, etc., en detrimento de los emprendedores individuales (autónomos), entraña barreras de acceso, al limitar la pluralidad de agentes e impedir la entrada de profesionales autónomos especializados, que podrían competir en la prestación de servicios de asesoramiento, formación o *mentoring* y aportar variedad al ecosistema (vgr. Mentores seniors o consultores *freelance*).

Ello puede suponer una afectación al principio de neutralidad competitiva, que exige que la actuación de las Administraciones públicas no genere distorsiones en los mercados ni otorgue ventajas indebidas a determinados operadores frente a otros. Asimismo, puede ocasionar un efecto de concentración, al reforzar la posición de grandes estructuras ya constituidas (públicas o privadas) y reducir la diversidad de actores.

En este sentido, la precitada limitación al acceso y ejercicio debe analizarse conforme a los principios de buena regulación económica —necesidad, proporcionalidad y no discriminación— y solo podría considerarse legítima si respondiera a la necesidad de proteger un objetivo de interés público de los previstos en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, siempre que existiera una relación directa entre la restricción y la consecución de dicha finalidad, y se acreditara su proporcionalidad, evidenciando que no existen alternativas menos restrictivas o distorsionadoras para alcanzarla. En este caso, no se

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 13/39	



aprecia inicialmente cuál sería la RIIG que fundamentaría esta exclusión, ni consta que tal justificación se haya incorporado al expediente.

Por todo lo anterior, este Consejo recomienda reconsiderar esta restricción y considerar alternativas regulatorias menos limitativas y no discriminatorias, que permitan la participación de profesionales autónomos y operadores individuales en condiciones de igualdad, especialmente a la vista de sus posibles efectos adversos sobre la competencia.

3.3.2.4. Requisito de la inscripción en el registro correspondiente [art. 4.1.b)]

El artículo 4.1.b) condiciona la acreditación como agente del Sistema Andaluz para Emprender, en el caso de las entidades con personalidad jurídica, a la obligación de estar inscritas en el registro correspondiente.

Sin embargo, esta exigencia ya forma parte de la normativa básica y sectorial. En la mayoría de las figuras jurídicas (sociedades mercantiles, fundaciones, asociaciones, entre otras) la inscripción en el registro correspondiente (Mercantil, de Fundaciones, de Asociaciones...) es obligatoria para que la entidad adquiera personalidad jurídica y pueda operar. Es decir, es una condición inherente a la existencia misma de estas entidades con personalidad jurídica.

De mantenerse en el texto, este requisito debería interpretarse con cautela, evitando que se traduzca en cargas administrativas adicionales, por ejemplo, exigiendo a las entidades una acreditación expresa en lugar de verificarse de oficio por la Administración, en aplicación del principio de simplificación de cargas previsto en el artículo 7 de la LGUM.

Conviene recordar, además, que el artículo 18.2.a). 3º de la LGUM prohíbe exigir la inscripción de los operadores en registros del territorio de la autoridad competente durante un determinado periodo de tiempo, por considerarse una limitación al libre establecimiento y a la libre circulación, y, en consecuencia, un requisito expresamente prohibido.

En consecuencia, este Consejo recomienda al órgano proponente valorar la revisión de la referencia expresa a la obligación de inscripción en el registro correspondiente del artículo 4.1.b), por tratarse de un requisito ya cubierto por la normativa sectorial que regula la personalidad jurídica de cada tipo de entidad. De mantenerse, debería aclararse expresamente que la acreditación se limitará a la verificación de oficio de la inscripción en los registros legalmente previstos, sin exigir trámites adicionales ni restringirla a registros autonómicos.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 14/39	



3.3.3. Derechos y obligaciones de las entidades acreditadas e inscritas en Sistema Andaluz para Emprender (art. 5 y 14)

- Derecho a participar en la convocatoria de ayudas y actividades, a integrarse en los órganos de gobernanza que se constituyan y a incorporar su información en el Catálogo de Medios y Servicios del Sistema Andaluz para Emprender y en el Portal Andaluz de Emprendimiento (art. 5.1)

El artículo 5.1 regula los derechos de las entidades acreditadas e inscritas en Sistema Andaluz para Emprender. En el apartado 4.3.4 de este informe se analizará la configuración del procedimiento de acreditación como Agente del Sistema Andaluz para Emprender (arts. 6 a 12), que en la práctica puede funcionar como un régimen habilitante para poder operar bajo la condición de agente de emprendimiento. Se trata de una cuestión estrechamente vinculada a los derechos de las entidades acreditadas e inscritas, por lo que nos remitimos a dicho análisis.

Entre los derechos otorgados a las entidades, destaca el derecho a participar en convocatorias de ayudas y actividades (art. 5.1.a). La acreditación permite a las entidades concurrir a programas y ayudas públicas específicas en materia de emprendimiento, y además la propia condición de agente acreditado puede valorarse como mérito adicional en procesos de concurrencia competitiva, reforzando sus posibilidades de acceso.

Desde la óptica de la competencia, esta medida regulatoria vincula directamente la acreditación e inscripción en el Registro de Agentes con el acceso a la financiación pública para programas, proyectos o servicios en apoyo al emprendimiento e incluso prevé que pueda reportarle ventajas en procedimientos de concurrencia competitiva.

Si no se aplica con cautela, puede traducirse en una ventaja competitiva frente a operadores no inscritos, generando un efecto de exclusión. Por ello, la interpretación y aplicación práctica de la “exigencia de acreditar su inscripción” a la que se refiere el art. 5.1.a) debe realizarse con un enfoque procompetitivo, prestando especial atención al diseño de las futuras bases reguladoras de las convocatorias.

En particular, el requisito previo de inscripción en un registro territorial como condición para optar a participar en convocatoria de ayudas para considerarse legítimo, habrá de justificarse RIIG y superar el test de necesidad y proporcionalidad previsto en los artículos 5 y 17 de la LGUM.

Por otro lado, debe evitarse que se exija la inscripción exclusiva en un registro autonómico sin reconocer registros equivalentes de otros ámbitos, pues ello supondría una barrera de entrada para operadores de otras comunidades autónomas o de otros países de la Unión Europea. A este respecto, y en aplicación del principio de no discriminación, si el registro no admite el reconocimiento de inscripciones en registros similares de otras comunidades autónomas, el requisito de inscripción para acceder a ayudas públicas podría resultar contrario a la LGUM.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 15/39	



La Secretaría para la Unidad de Mercado se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre esta cuestión en relación con procedimientos de concesión de ayudas públicas, como en el expediente [26-0343 SECTOR PÚBLICO - Subvenciones proyectos Innovadores COE. Navarra](#) y muchos más asuntos.

Otro de los derechos previstos es el de la participación en órganos de gobernanza (art.5.1.b)). En concreto, el reconocimiento automático de este derecho confiere influencia institucional y capacidad de interlocución preferente a los agentes acreditados.

Tal y como se advertirá en el apartado dedicado a dicha cuestión, resulta esencial equilibrar la composición de dichos órganos, evitando concentrar la representación en actores públicos o corporativos en detrimento de operadores privados, para no dañar la neutralidad competitiva.

Por último, el art. 5.1.c) se contempla el derecho a la integración en el Catálogo y Portal Andaluz de Emprendimiento. Esta medida, que supone una visibilidad reforzada y un efecto reputacional significativo, en términos de competencia, puede consolidar una ventaja de mercado frente a entidades no acreditadas, por lo que debe aplicarse con cautela, para que no se convierta en un mecanismo de discriminación indirecta. El análisis de esta cuestión también será objeto de estudio en otro apartado de este informe.

– Obligaciones de información (art. 5.2 y 14)

El proyecto reglamentario analizado (arts. 5.2 y 14) establece diversas obligaciones de información para las entidades acreditadas e inscritas como Agentes del Sistema Andaluz para Empezar. En particular, el artículo 5.2 dispone:

- La obligación de comunicar las variaciones de los datos que afecten a los requisitos habilitantes, en el plazo máximo de un mes desde que se produzcan.
- La de facilitar la información que les requiera el centro directivo responsable del Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz para Empezar, relativa a los recursos, estructuras y actividades vinculadas al fomento del emprendimiento, la transferencia de conocimiento y apoyo al ecosistema emprendedor.

Estas obligaciones persiguen garantizar un registro actualizado y una supervisión eficaz. Sin embargo, presentan ciertos riesgos que conviene ponderar a juicio de este Consejo:

El deber de comunicar variaciones en un plazo breve exige a las entidades —especialmente a pymes y organizaciones de menor tamaño— un esfuerzo de vigilancia y gestión constante, que puede resultar desproporcionado si se compara con los riesgos que pretende evitar, máxime cuando la Administración ya dispone de potestades de control ex post. Asimismo, la cláusula relativa a la información sobre recursos, estructuras y actividades carece de delimitación en cuanto a contenido, periodicidad y alcance, lo que otorga a la Administración un margen de discrecionalidad excesivo y puede generar incertidumbre regulatoria, afectando a la seguridad jurídica de los operadores.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 16/39	



En consecuencia, se recomienda evaluar la necesidad de mantener estas obligaciones en los términos actuales y, en su caso, configurarlas de manera clara y proporcionada en cuanto a su alcance, periodicidad y medios de verificación. De este modo se evitarían cargas innecesarias —especialmente para las pymes— y se reforzaría la seguridad jurídica de los operadores. Por otra parte, estas cargas deberían aplicarse con igual rigor a todos los agentes, incluidos los reconocidos de oficio (art. 7.1), a fin de evitar asimetrías regulatorias que comprometan la neutralidad competitiva.

Cabe hacer notar que el artículo 14 establece un régimen de comunicación que refuerza la obligación de información de las entidades acreditadas, al exigirles notificar cualquier variación de los datos obrantes en la Hoja Registral o de aquellos que sirvieron de base para su acreditación o renovación.

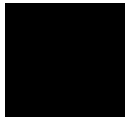
Aunque la regulación de esta comunicación será analizada en otro apartado específico, interesa destacar que el contenido de este precepto presenta un solapamiento con el artículo 5.2, que ya impone a las entidades la obligación de comunicar variaciones en el mismo plazo y de atender los requerimientos de información del centro directivo. La coexistencia de ambos preceptos, sin remisión expresa entre ellos, puede generar incertidumbre entre los operadores económicos. Desde la perspectiva de la buena regulación, resulta aconsejable revisar el régimen de obligaciones de información y de comunicación de variaciones de datos, a fin de reforzar la seguridad jurídica, la claridad normativa y la coherencia interna de la norma.

3.3.4. Configuración del procedimiento de acreditación y registro como Agente del Sistema Andaluz para Emprender (arts. 6 a 12 y 16 a 18)

Según el artículo 6, el procedimiento de acreditación de agentes podrá iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano competente en los supuestos legalmente previstos, o a instancia de la persona o entidad interesada. En cualquier caso, la inscripción en el Registro se realizará siempre de oficio.

Los artículos 7 y 8 establecen un doble régimen de acreditación:

- *Acreditación automática* (art. 7): determinadas entidades expresamente reconocidas como agentes en la Ley 3/2018 son acreditadas e inscritas automáticamente por la Administración, sin necesidad de solicitud previa.
- *Acreditación a instancia de parte* (art. 8 y siguientes): el resto de los agentes deberán presentar una solicitud normalizada a través de la sede electrónica de la Junta de Andalucía, acompañada de la documentación que acredite su personalidad jurídica y el cumplimiento de los requisitos del artículo 4, así como la relación de medios y servicios conforme al Catálogo previsto en el artículo 20.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 17/39	



Recibida la solicitud, el centro directivo competente analizará la documentación y, en su caso, requerirá su subsanación. La instrucción corresponde al centro directivo responsable del Registro de Agentes. Una vez analizada la solicitud y la documentación —y, en su caso, subsanada—, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución y la elevará al órgano competente.

Posteriormente, el órgano directivo competente dictará y notificará la resolución de acreditación en un plazo máximo de tres meses (art.10). Si no hay respuesta en ese tiempo, se entenderá estimada por silencio positivo.

Una vez dictada la resolución, la inscripción en el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz para Emprender se realizará de oficio y se comunicará a la entidad el número registral asignado.

La acreditación e inscripción como Agente del Sistema Andaluz para Emprender implica el reconocimiento, por parte de la Administración autonómica, de que una entidad o estructura organizativa cumple los requisitos establecidos para ser considerada como tal, conforme a la clasificación prevista en el artículo 3. Este reconocimiento conlleva, además, la aptitud para desarrollar las actividades vinculadas al emprendimiento previstas en la Ley 3/2018, de 8 de mayo (art. 12).

– Asimetría en el régimen de acreditación de los diferentes agentes del emprendimiento

Como cuestión preliminar, el artículo 2.c) define como Agentes del Sistema Andaluz para Emprender a un amplio abanico de operadores públicos y privados que contribuyen al fomento de la iniciativa emprendedora. Sin embargo, el artículo 7 prevé la acreditación e inscripción automática de determinadas entidades públicas y corporativas (Andalucía Emprende, entes instrumentales de la Junta, universidades públicas, cámaras de comercio y agentes sociales más representativos), mientras que otras entidades (fundaciones privadas, asociaciones, incubadoras, redes, inversores, entre otras) deben someterse a un procedimiento a instancia de parte (art. 8) y acreditar requisitos adicionales.

Este tratamiento diferenciado suscita dudas desde la perspectiva del principio de neutralidad competitiva, al generar ventajas para las entidades inscritas de oficio:

- Acceso a ayudas y financiación pública, pues estas entidades no afrontan barreras de entrada, mientras que las privadas deben superar un procedimiento formal.
- Reconocimiento institucional y reputacional, ya que la condición automática de “agente del SAEMP” otorga prestigio y confianza frente a otros operadores que deben acreditar requisitos adicionales.
- Competencia en el mercado de servicios de apoyo al emprendimiento, donde universidades privadas, incubadoras, asociaciones empresariales que no tengan la condición de más

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 18/39	



representativas o fundaciones podrían verse en desventaja si la Administración concentra legitimidad y recursos en las entidades acreditadas de oficio.

Además, la combinación de inscripción automática y la obligación de disponer de sede o presencia física en Andalucía puede consolidar un sistema cerrado en torno a actores preexistentes, restringiendo la entrada de nuevos operadores —incluidos los de otros territorios— que podrían aportar innovación y *know-how* en beneficio del ecosistema emprendedor regional.

El Consejo recomienda revisar este diseño regulatorio para evitar asimetrías entre la diferente tipología de operadores y garantizar un acceso equilibrado a la condición de agente del Sistema Andaluz para Emprender.

— Procedimiento de acreditación y registro como régimen administrativo habilitante

Aunque el proyecto no regula expresamente el carácter voluntario u obligatorio de la acreditación e inscripción en el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, en la práctica este mecanismo se configura como presupuesto habilitante y cauce formal de reconocimiento de los agentes que quieran integrarse en el Sistema Andaluz para Emprender, tal y como se desprende del artículo 12. Dicho precepto establece que la acreditación supone el reconocimiento de que la entidad cumple los requisitos previstos y, además, le atribuye la aptitud para desarrollar las actividades contempladas en la Ley 3/2018, de 8 de mayo.

Esta misma naturaleza se confirma también de la lectura conjunta de los artículos 8 a 11, de la que resulta que el procedimiento de acreditación iniciado a instancia de parte se articula a través de una secuencia de trámites y pronunciamientos previos de la Administración que determinan su admisión o rechazo, como el de presentación de la solicitud normalizada con la documentación acreditativa (art. 4 y Catálogo del art. 20); análisis y posible subsanación por el órgano instructor; propuesta de resolución; y decisión final, culminando con la inscripción de oficio en el Registro y la ulterior comunicación a la entidad del número registral asignado.

Dado el esquema procedimental, que requiere la intervención y decisión de la Administración antes de la inscripción, se configura un régimen que, en la práctica, se asemeja a un sistema de autorización.

Así, el hecho de que la acreditación deba resolverse mediante un acto administrativo refuerza aún más esta idea, en la medida en que la Administración comprueba *a priori* quién puede integrarse en el sistema y quién no. A ello se suma un segundo elemento revelador: la limitación temporal de la acreditación a cuatro años sujeta a un procedimiento formal de renovación (art. 13), consolida aún más su configuración como un mecanismo de control previo y no meramente declarativo.

Ha de tenerse en cuenta asimismo que este sistema, planteado como requisito indispensable para acceder a beneficios relevantes —reputacionales, institucionales, de financiación pública o ligados a proyectos específicos—, puede incidir en el funcionamiento competitivo del mercado, al dificultar o

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 19/39	



retrasar la entrada de nuevos operadores, situar en desventaja a aquellos procedentes de otras comunidades autónomas o Estados miembros que desconocen las particularidades del sistema y, en última instancia, concentrar recursos y oportunidades en quienes logran la inscripción, en detrimento de otros agentes que también participan activamente en el ecosistema emprendedor.

Por ello, este Consejo considera imprescindible que la configuración del sistema de acreditación y registro se someta al test de necesidad y proporcionalidad contemplado en los artículos 5 y 17.1 de la LGUM. Resulta aconsejable revisar el precepto y sus trámites asociados.

En nuestro ordenamiento, el régimen de autorización administrativa constituye un medio de intervención excepcional, cuya implantación solo resulta admisible por razones imperiosas de interés general, limitadas a los supuestos contemplados en el artículo 17.1 de la LGUM, y que, en todo caso, requiere de cobertura legal suficiente.

A este respecto, conviene significar que la Ley 3/2018 no establece la obligación de inscripción en un registro oficial ni prevé un registro público para la acreditación automática de agentes. Asimismo, el artículo 8 del Decreto 158/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería proponente, no contiene referencia alguna a un sistema de registro obligatorio para el reconocimiento de los agentes del emprendimiento.

Todo ello refuerza la necesidad de justificar de manera adecuada el régimen proyectado y de valorar alternativas menos restrictivas, tales como la sustitución del sistema habilitante previsto por un mecanismo de carácter voluntario o más flexible, que permita garantizar el reconocimiento institucional de los agentes sin generar barreras de entrada innecesarias que puedan afectar negativamente a la competencia y a la unidad de mercado.

En este sentido, de acuerdo con la LGUM, el instrumento de intervención administrativa más adecuado sería la “comunicación”. En concreto, conforme al artículo 17.3 de la LGUM, cuando la autoridad competente precise conocer el número de operadores, instalaciones o infraestructuras físicas en el mercado para la protección de una razón imperiosa de interés general de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, puede solicitar determinados datos básicos a los operadores o cualquier otro dato relevante para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad (por ejemplo, nombre y apellidos, datos de representación, solicitud, lugar y fecha, firma y órgano al que se dirige, entre otros datos). De este modo, el interesado comunicaría esta información al órgano directivo competente, que procedería a su inscripción de oficio en el Registro, sin perjuicio de una comprobación a posteriori de la veracidad de los datos proporcionados, aplicando un régimen de control *ex post*, en consonancia con los principios recogidos en la LGUM.

– Criterios para el otorgamiento de la acreditación

Conforme al modelo regulatorio diseñado, el reconocimiento como Agente del Sistema Andaluz para Emprender queda supeditado al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 4, cuya

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 20/39	



acreditación debe realizarse mediante la documentación justificativa correspondiente. Asimismo, según el art. 8.5, habrá de aportarse la “relación de medios y servicios prestados por la entidad de acuerdo al Catálogo de Medios y Servicios susceptibles de ser prestados por los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender”.

Ahora bien, más allá de eso, el reglamento no establece con claridad cuáles serán los criterios concretos que guiarán a la Administración en la concesión de la acreditación.

Conviene reiterar que cualquier requisito de carácter territorial debe justificarse en una RIIG y superar el test de proporcionalidad. La LGUM (arts. 3 y 18.2.a) prohíbe expresamente restricciones basadas en el lugar de residencia o establecimiento, como exigir domicilio, sede o inscripción en registros del territorio de la autoridad competente. Por ello, resultaría recomendable que puedan inscribirse en el Registro todos los operadores que desarrollen actividad, con independencia de su sede o domicilio social.

Por otra parte, en aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, recogido en el artículo 5 de la LGUM, la imposición de este tipo de requisitos debe estar justificada por la salvaguarda de una RIIG y debe ser proporcionada de modo que no existan medidas menos distorsionadoras de la actividad económica.

Asimismo, cabe recordar que, conforme al artículo 9 de la Ley 17/2009, los requisitos que condicionen el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deben ajustarse a criterios estrictos, que coinciden con los previstos en el artículo 10.1 de la Directiva de Servicios. En particular, tales requisitos:

- a) No ser discriminatorios.
- b) Estar justificados por una RIIG.
- c) Ser proporcionados a dicha RIIG.
- d) Ser claros e inequívocos.
- e) Ser objetivos.
- f) Ser hechos públicos con antelación.
- g) Ser transparentes y accesibles.

Además, el artículo 9.1 prohíbe exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro, evitando así duplicidades o cargas innecesarias. Por último, el apartado 3 refuerza este marco al establecer que el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 21/39	



En consecuencia, resulta conveniente que el reglamento precisara los criterios a considerar en la decisión administrativa de otorgar la acreditación, garantizando el ajuste a los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y transparencia, tal y como exige la normativa europea y nacional.

– Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz para Emprender (art. 16 a 18)

El Título III del proyecto dota de un marco formal y transparente al Registro Electrónico de Agentes, configurándolo como pieza central del sistema de acreditación y control.

El Registro se define como registro público adscrito a la Consejería competente en materia de emprendimiento (art. 16.1). La inscripción se realiza de oficio para quienes obtengan la acreditación, lo que evita cargas administrativas adicionales para los operadores (art. 17.1).

Asimismo, el art. 17.2 detalla los supuestos objeto de inscripción (acreditación, renovaciones, modificaciones, pérdida o suspensión, así como medios y servicios ofrecidos por los Agentes). No obstante, la amplitud del apartado e), relativo a los “medios y servicios susceptibles de ser prestados”, puede generar incertidumbre si no se concretan criterios de actualización o periodicidad. En este sentido, resulta recomendable delimitar con mayor precisión el alcance de la información a inscribir, en particular la referida a medios y servicios.

Por su parte, el art. 18.1 prevé que cada Agente disponga de una hoja registral con datos básicos identificativos (número único, categoría, fechas, NIF, domicilio, representante, entre otros datos).

Cabe valorar positivamente que se haya previsto, además, la interconexión con el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía (art. 18.3), lo que otorga al Registro una dimensión de utilidad pública para fines estadísticos y de planificación. En esta línea, convendría también valorar reforzar en lo posible los mecanismos de simplificación administrativa —como la interoperabilidad con otros registros o la actualización automática de datos— para reducir cargas a las entidades inscritas y mejorar la eficiencia del sistema.

3.3.5. Vigencia limitada de la acreditación para operar como agente de emprendimiento y el procedimiento de renovación (art. 13)

El proyecto establece que la acreditación e inscripción como Agente del Sistema Andaluz para Emprender tendrá una vigencia de cuatro años, renovable previa solicitud de la entidad interesada, presentada al menos dos meses antes de su vencimiento.

El artículo 13 dispone que la renovación requiere una declaración responsable sobre el mantenimiento de los requisitos que motivaron la acreditación inicial y será objeto de comprobación administrativa, a través de un procedimiento con varias fases: presentación de la solicitud, tramitación e instrucción (incluida la posibilidad de subsanar documentación), propuesta de resolución y decisión final del

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 22/39	



órgano competente. En caso de no solicitarse en plazo, se declarará la pérdida de vigencia y se procederá a la cancelación registral de la inscripción.

Desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente, este diseño se configura como un nuevo régimen de autorización periódica, que introduce costes de transacción (tiempo, recursos e incertidumbre) tanto para los operadores como para la Administración. Además, genera un marco de inseguridad jurídica, especialmente para pymes y entidades de menor tamaño, con menor capacidad para absorber cargas administrativas.

El sistema planteado también puede producir asimetrías competitivas. Así, mientras que los agentes inscritos de oficio disfrutan de un procedimiento más ágil o incluso exento de cargas, los acreditados a instancia de parte deben afrontar renovaciones más gravosas. Ello favorece de facto a operadores públicos o de mayor dimensión en detrimento de entidades privadas más pequeñas, lo que pueda afectar negativamente al mantenimiento de la neutralidad competitiva.

Conviene recordar que el artículo 7.1 de la Ley 17/2009 establece que, con carácter general, las autorizaciones o declaraciones responsables permiten ejercer una actividad por tiempo indefinido, salvo en tres supuestos: (a) cuando la renovación sea automática o dependa exclusivamente del cumplimiento continuo de requisitos; (b) cuando el número de autorizaciones sea limitado; o (c) cuando exista una RIIG que justifique expresamente la limitación temporal.

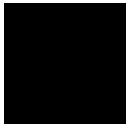
Corresponde, por tanto, al órgano proponente acreditar que el objetivo de garantizar la calidad y solvencia de los agentes no puede alcanzarse mediante mecanismos menos restrictivos, como una declaración responsable periódica reforzada con controles *ex post*.

Finalmente, debe señalarse que la exigencia de presentar una declaración responsable como paso previo para la renovación (art. 13.1) plantea un problema adicional. A este respecto, el artículo 17.4 de la LGUM dispone que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad, la autoridad debe optar por un único mecanismo de intervención (comunicación, declaración responsable o autorización).

La coexistencia de un régimen de autorización periódica y de una declaración responsable para una misma actividad constituye, por tanto, una restricción injustificada, contraria a los principios de buena regulación económica previstos en dicha ley.

3.3.6. Comunicación de la variación de datos (art. 14)

El artículo 14 preceptúa el deber de las entidades acreditadas de colaborar en la actualización de los datos previamente comunicados, a cuyos efectos estarán obligadas a poner en conocimiento, en el plazo de un mes, cualquier variación de los datos obrantes en la Hoja Registral o de aquellos que sirvieron de base para su acreditación o renovación.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 23/39	



El incumplimiento de esta obligación podrá ser causa de revocación de la acreditación y de baja en el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz para Emprender (art.14.2). De este modo, la norma vincula expresamente la omisión de este deber de información con consecuencias jurídicas tan relevantes como la pérdida de la condición de Agente.

Asimismo, si de la variación comunicada se desprende un posible incumplimiento de los requisitos exigidos para la acreditación o, en su caso, para su renovación, la persona titular del centro directivo competente podrá revocar la acreditación y proceder a la baja en el Registro, mediante el correspondiente procedimiento administrativo (art. 14.3).

Además del solapamiento de este precepto con el artículo 5.2, relativo a la obligación de comunicar variaciones en el mismo plazo —ya analizado en el apartado 4.3.3 de este informe—, cabe recordar que la LGUM subraya en su preámbulo la necesidad de impulsar un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas. En esta misma línea, el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, recoge en su artículo 3 el deber general de promoción de la simplificación administrativa².

En aplicación de ese deber general de simplificación y minoración de cargas —que entronca con el principio de simplificación plasmado en el artículo 7 de la LGUM—, sería oportuno que el órgano proponente explore la utilización de plataformas de interoperabilidad y reutilización de datos con otras Administraciones, a fin de reducir cargas para los operadores.

A la vista de tales consideraciones, se recomienda evaluar la obligación de comunicación de la variación de datos prevista en el artículo 14 en términos de necesidad y proporcionalidad y, en su defecto, considerar su revisión.

3.3.7. Figuras de colaboración empresarial (arts. 2.a), 2.b), 3.1.d) y 20)

El borrador normativo incluye numerosas referencias a lo largo de su articulado a diversas fórmulas de colaboración empresarial. A título de ejemplo, cuando se regulan las definiciones de “ecosistema emprendedor” (art. 2.a)) y de “Sistema Andaluz para Emprender” (art. 2.b)).

² En virtud de dicho precepto “todas las entidades y órganos que integran el sector público autonómico” deberán promover de forma efectiva la simplificación administrativa en sus respectivos ámbitos de competencias, de manera que suponga una menor carga para la ciudadanía y para los operadores económicos, “removiendo todos los obstáculos que lo impidan o dificulten y realizando aquellas adaptaciones que sean necesarias, ya sean de carácter normativo o no”.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 24/39	



Asimismo, en el artículo 3, relativo a la clasificación de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, en el apartado 1.d), se hace mención a las “Redes, estructuras de soporte y agrupaciones de cooperación que generen conocimiento y su aprovechamiento compartido y que mejoren las condiciones para emprender en Andalucía”.

Otro ejemplo se encuentra en el artículo 20, que regula el “Catálogo de medios y servicios a prestar por los agentes del Sistema Andaluz para Emprender”, en el que se incluyen, entre otras iniciativas, diferentes medios y servicios de generación o desarrollo de redes, infraestructuras y condiciones del ecosistema emprendedor (3.2.1. viveros de empresas y alojamientos de incubación; “centros de coworking”; “redes de cooperación y mejora de condiciones del ecosistema emprendedor”; “iniciativas que fomenten el intercambio de experiencias, *networking*, asociacionismo y cooperación empresarial”; “mecanismos de coordinación y facilitación de las relaciones de colaboración entre agentes del ecosistema emprendedor andaluz”, “iniciativas pretenden potenciar redes de *partners*, clientes y mercados, plataformas transversales de participación, convenios y sponsors público-privados, entre otras fórmulas...”).

Sin embargo, para que estas iniciativas alcancen plenamente sus objetivos y no generen efectos indeseados, resulta conveniente introducir ciertas cautelas desde la óptica de la competencia.

Se recomienda que su diseño y aplicación se efectúe con prudencia suficiente para garantizar el respeto a los principios de libre competencia y salvaguarda de la competencia efectiva, así como el mantenimiento de la neutralidad competitiva, de manera que los beneficios derivados de estas fórmulas se traduzcan en un incremento real de la innovación, la productividad y la diversidad empresarial, evitando al mismo tiempo la generación de barreras de acceso o efectos de cierre en los mercados.

Tal como ya se puso de manifiesto en informes recientes de este Consejo —por ejemplo, el relativo al Anteproyecto de Ley de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía (N4/2025), resulta conveniente que la norma incluya una previsión expresa de que toda fórmula de cooperación empresarial deberá ajustarse a la normativa de competencia, evitando acuerdos o prácticas que restrinjan el funcionamiento eficiente de los mercados.

3.3.8. Catálogo de medios y servicios del Sistema Andaluz para Emprender (arts. 19, 20 y 21)

Los artículos 19, 20 y 21 regulan el Catálogo de medios y servicios del Sistema Andaluz para Emprender, concebido como un repositorio común en el que se identifican los medios y servicios que los Agentes ponen a disposición de la iniciativa emprendedora y del ecosistema emprendedor.

Su configuración está estrechamente vinculada a la acreditación de los Agentes, dado que el art. 8.5 exige, como requisito para solicitarla, la aportación de la relación de medios y servicios prestados por

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 25/39	



la entidad de acuerdo con el Catálogo de Medios y Servicios susceptibles de ser prestados por los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender.

El Catálogo tiene naturaleza dinámica: junto a los servicios expresamente previstos, se contempla la posibilidad de que los Agentes soliciten el reconocimiento e inclusión de otros servicios no recogidos inicialmente, previa autorización del centro directivo competente. Asimismo, está prevista su actualización periódica cada cuatro años o cuando resulte necesario, lo que otorga flexibilidad al sistema.

El contenido del Catálogo se articula en seis grandes bloques:

- Sensibilización y fomento de la cultura emprendedora.
- Apoyo de iniciativas (información, asesoramiento, acompañamiento especializado, elaboración de planes de negocio, validación de modelos, constitución de empresas, consultoría para la generación de iniciativas de base tecnológica, segunda oportunidad, etc.).
- Redes, infraestructuras y condiciones del ecosistema (puntos de atención, incubadoras, coworking, *hubs*, clústeres, etc.).
- Financiación e inversión (información sobre productos, intermediación, subvenciones, capital riesgo, etc.).
- Formación, divulgación y transferencia de conocimiento (programas básicos y especializados, prácticas en empresas, publicaciones, innovación abierta, tendencias de negocio).
- Internacionalización (información, consultoría, promoción y formación en comercio exterior).

Aunque el Catálogo se plantea como una herramienta de organización, coordinación y transparencia, que puede contribuir a mejorar la accesibilidad y eficiencia en el apoyo al emprendimiento, también conviene advertir algunos riesgos regulatorios asociados al diseño, gestión y actualización de dicho instrumento:

- Puede percibirse como un aval institucional, lo que podría favorecer determinadas soluciones o entidades sin una justificación objetiva y afectar a la neutralidad competitiva.
- Si el catálogo no se diseña y gestiona de manera adecuada, puede derivar en un elemento de rigidez que reduzca los márgenes de innovación y diferenciación de los operadores privados, dificultando la incorporación de enfoques alternativos o más disruptivos.
- Existe el riesgo de que el Catálogo pueda operar en la práctica como una recomendación pública tácita, lo que podría generar barreras de entrada para otras soluciones o proveedores. Asimismo, su configuración desde una lógica eminentemente institucional podría otorgar un mayor peso a actores tradicionales, en detrimento de la diversidad y de la participación de agentes emergentes en el ecosistema emprendedor.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 26/39	



- Aunque el art. 21 prevé la posibilidad de incorporar nuevos servicios³, a instancia de los Agentes, el plazo de cuatro años para la actualización periódica puede resultar excesivamente largo en un sector tan dinámico, especialmente en los ámbitos digital y tecnológico. En consecuencia, resultaría recomendable que los mecanismos de actualización e inclusión se diseñen de forma más ágil, flexible y transparente, minimizando la carga burocrática y garantizando un acceso equilibrado para todos los agentes, de modo que el Catálogo no se convierta en un factor de rigidez sino en un verdadero instrumento de dinamización y competitividad del ecosistema emprendedor andaluz.

3.3.9. Participación en los órganos de gobernanza [arts. 5.1.b), 22 y disposición final primera]

El artículo 5 reconoce entre los derechos de los agentes acreditados el de participar en los órganos de gobernanza que se constituyan, de acuerdo con su composición y reglamentación, para el desarrollo, impulso y seguimiento del Sistema Andaluz para Emprender.

La condición de agente acreditado permite, por tanto, formar parte de dichos órganos, si bien la participación concreta dependerá de lo que disponga la futura Orden que apruebe el modelo de gobernanza (según la disposición final primera del decreto).

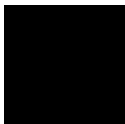
El artículo 22 y la disposición final primera atribuyen a la Consejería proponente la elaboración y aprobación del modelo de gobernanza mediante Orden, en la que se concretará la composición, funciones y funcionamiento de los órganos.

A la vista de los preceptos citados, los miembros y órganos del modelo de gobernanza están por definir, con una salvedad. Así, en la MAIN señala que se ha aceptado la inclusión del Observatorio del Ecosistema Emprendedor —integrado por un equipo multidisciplinar de investigadores y profesionales de distintas universidades andaluzas, mayoritariamente públicas, aunque también con presencia privada— como miembro del Consejo Andaluz de Emprendimiento y de las Comisiones Provinciales.

El borrador concede a la Consejería un amplio margen de discrecionalidad para definir el modelo de gobernanza: determinar qué agentes participan, con qué criterios de representatividad y en qué nivel (consejo autonómico, comisiones provinciales o grupos de trabajo).

Desde la óptica de la competencia, resulta esencial que la norma o la futura Orden establezcan criterios claros, objetivos y transparentes para la participación; evite la sobrerrepresentación de agentes públicos en detrimento de los privados; y garantice la pluralidad y diversidad de actores (universidades, asociaciones, colegios profesionales, entidades sociales, entre otros). Solo de este

³ El artículo 21 abre la posibilidad de que los agentes propongan la incorporación de nuevos servicios al Catálogo, previa validación por la Consejería competente. En concreto, permite que los agentes acreditados que ofrezcan medios o servicios no recogidos puedan solicitar su reconocimiento e inclusión.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 27/39	



modo se asegurará un modelo de gobernanza inclusivo y equilibrado, que refuerce la confianza en el sistema y contribuya a un ecosistema emprendedor más abierto y competitivo.

3.3.10. Colaboración público-privada. Convenios

El proyecto normativo incorpora diversos preceptos dedicados a la colaboración público-privada y a la suscripción de convenios, subrayando la importancia de movilizar recursos y capacidades del sector privado para complementar la acción pública en el ámbito del emprendimiento.

El propio preámbulo anticipa esta orientación, al reconocer la necesidad de ofrecer a quienes desean emprender un conjunto amplio de recursos —públicos, privados y mixtos— que faciliten su acompañamiento y apoyo.

En esta línea, el artículo 1 establece como objeto de la norma dar a conocer y poner a disposición del ecosistema emprendedor los recursos especializados de carácter público, privado y de colaboración público-privada, canalizados a través del Catálogo de medios y servicios y del Portal Andalúz del Emprendimiento.

Por su parte, el artículo 22 regula la creación de un modelo de gobernanza participativo para el Sistema Andalúz para Emprender. Dicho modelo contemplará mecanismos efectivos de coordinación entre los agentes del ecosistema, fomentando la colaboración público-privada e integrando a entidades, organismos, administraciones y actores relevantes del ámbito empresarial y social. Se atribuye a la Consejería competente en materia de emprendimiento la elaboración de este modelo, que deberá promover las relaciones de intercambio, cooperación y proyección internacional entre universidades, inversores, *business angels*, organizaciones empresariales, administraciones y otros actores del sistema.

Para garantizar una gestión eficiente, el modelo habrá de ofrecer una visión global de los medios, estructuras y actuaciones de los distintos agentes, facilitando su coordinación con el fin de evitar duplicidades, cubrir necesidades no atendidas y aprovechar las sinergias existentes. De esta forma, la colaboración público-privada se configura como un instrumento transversal para la puesta en marcha de diversas medidas previstas en el proyecto normativo.

En particular, cabe destacar su aplicación en la creación de redes, estructuras de soporte y agrupaciones de cooperación (artículo 3.1.d), así como en el impulso de iniciativas que fomenten el intercambio de experiencias, el *networking*, el asociacionismo y la cooperación empresarial (artículo 20). Estas actuaciones se orientan a favorecer el encuentro y la articulación de intereses comunes a través de hubs, labs, company y venture *builders*, clústeres sectoriales, polos de innovación, asociaciones empresariales, centros de innovación social, centros de emprendimiento o retos de innovación abierta, entre otros.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 28/39	



El artículo 20 contempla asimismo la promoción de redes de *partners*, clientes y mercados, plataformas transversales de participación, convenios y patrocinios público-privados, reforzando así la integración de la colaboración público-privada en el diseño e implementación de las políticas de apoyo al emprendimiento en Andalucía.

Esa concepción amplia y transversal de la colaboración público-privada, que podría concretarse también mediante la suscripción de convenios, ha sido analizada en reiteradas ocasiones por la ACREA en general, y este Consejo en particular, que la considera una herramienta valiosa para ampliar la capacidad operativa de las Administraciones, dado que aportan flexibilidad, especialización, eficiencia e innovación a la gestión de políticas públicas.

Sin embargo, este Consejo también ha advertido de los riesgos que entraña su utilización desde la óptica de la competencia. Resulta esencial que el diseño y la implementación de los mecanismos de colaboración público-privada se realicen con principios procompetitivos, que eviten distorsiones en los mercados, garanticen la igualdad de oportunidades entre los operadores y aseguren que toda colaboración se oriente al interés general.

Los poderes públicos disponen de un margen de discrecionalidad para organizar y ejercer sus competencias, siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico interno y del Derecho de la Unión Europea. En este sentido, resulta oportuno recordar que la utilización de la fórmula del convenio debe articularse de manera coherente con la normativa de contratación pública y garantizar, en todo caso, el respeto a la competencia efectiva.

Tal y como ha puesto de manifiesto la CNMC en su documento G-2021-01, y ha reiterado este Consejo en informes recientes⁴, el uso de los convenios solo resulta legítimo en aquellos supuestos en los que se justifique su mayor eficiencia frente a otras alternativas. De lo contrario, su empleo podría traducirse en la exclusión injustificada de operadores económicos que podrían haber concurrido en igualdad de condiciones, vulnerando así los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación que inspiran el régimen de contratación pública. Ello supondría, en la práctica, una renuncia a los beneficios de la competencia por el mercado y a las eficiencias derivadas de la presión competitiva entre operadores.

Además, debe subrayarse que el recurso a los convenios implica, en muchos casos, la prestación de servicios o la satisfacción de fines de interés general al margen de los procedimientos de concurrencia competitiva, lo que puede comprometer el principio de neutralidad competitiva. Por ello, antes de

⁴ Vid., entre otros, los informes relativos al Anteproyecto de Ley de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía ([N4/2025](#)); Anteproyecto de Ley para el avance de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación para Andalucía ([N8/2025](#)); Anteproyecto de Ley para la Gestión Ambiental de Andalucía ([N5/2025](#)); Anteproyecto de Ley de Vivienda de Andalucía ([N3/2025](#)); Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Andalucía ([N9/2025](#)); Anteproyecto de Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía ([N12/2025](#)); Anteproyecto de Ley de Turismo Sostenible de Andalucía ([N13/2025](#)); Anteproyecto de Ley de Montes de Andalucía ([N15/2025](#)), entre otros).

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 29/39	



acudir a esta fórmula, resulta imprescindible una evaluación rigurosa y comparativa que valore si los objetivos perseguidos pueden alcanzarse mediante otras opciones más acordes con los principios de buena regulación y competencia efectiva.

En consecuencia, las Administraciones públicas deberían realizar siempre un análisis comparado de las distintas alternativas disponibles, priorizando aquellas que reduzcan las cargas administrativas y favorezcan la competencia. El instrumento elegido deberá tener en cuenta su impacto sobre el funcionamiento del mercado, evitando distorsiones y promoviendo un entorno abierto, transparente y equitativo para todos los operadores económicos.

Sobre la base de lo expuesto, y recogiendo la doctrina de las autoridades de competencia, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Garantizar que el uso de convenios con operadores privados no sustituya injustificadamente los procedimientos de contratación pública, preservando así los principios de concurrencia, transparencia, igualdad y libre competencia.
- Evaluar previamente, de forma comparada, las posibles alternativas, priorizando aquellas que promuevan la competencia efectiva. Así, el órgano proponente deberá valorar si las tareas contempladas en los preceptos correspondientes podrían abordarse mediante otras formas de intervención más adecuadas, especialmente si los objetivos perseguidos pueden alcanzarse a través de procedimientos de contratación pública o si existe una pluralidad de operadores capacitados para ejecutarlas.
- Asegurar que los convenios respondan a una auténtica finalidad cooperativa, con objetivos compartidos claramente definidos y una distribución equilibrada de aportaciones, riesgos e inversiones. Debe evitarse su utilización para cubrir necesidades de aprovisionamiento que correspondan al régimen contractual.
- Establecer que cualquier fórmula de colaboración entre Administraciones y operadores económicos se ajuste a los principios de neutralidad competitiva y, cuando proceda, se someta a la normativa de contratación pública.
- Para prevenir restricciones a la competencia, incorporar una previsión expresa que evite que, salvo justificación debidamente motivada, los convenios se formalicen con una única entidad o un número reducido de operadores. Su diseño debe permitir la participación del mayor número posible de entidades interesadas, garantizando así la competencia efectiva en el mercado.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 30/39	



4.3.11. Portal Andaluz del Emprendimiento

El artículo 23 regula el Portal Andaluz del Emprendimiento como instrumento complementario del Registro y del modelo de gobernanza previstos en el proyecto de decreto. Se define como una herramienta integradora que concentra aplicaciones, contenidos y funcionalidades vinculadas al emprendimiento, configurándose como una plataforma digital transversal que conecta a los Agentes del Sistema con la ciudadanía emprendedora.

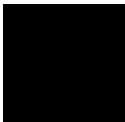
El portal responde a un principio de interoperabilidad y centralización de recursos, lo que puede favorecer la eficiencia administrativa. Su diseño busca ofrecer un acceso rápido, ágil e intuitivo a los servicios disponibles, coordinar a las distintas Administraciones y entidades que prestan soporte en materia de emprendimiento, e incorporar tanto asesoramiento personalizado como un mapa de servicios, reforzando así la orientación práctica para los usuarios.

El artículo 24 identifica como destinatarios del Portal Andaluz del Emprendimiento a todos los agentes del ecosistema (personas emprendedoras, empresas, incubadoras y aceleradoras, entidades inversoras, universidades, centros de conocimiento, Administraciones públicas, entre otros agentes), y regula distintos perfiles de usuario: persona emprendedora, gestor de entidad, asesor y gestor de emprendimiento, gestor del portal y usuario administrador, cada uno con funciones específicas de acceso, gestión o supervisión.

El portal puede generar efectos positivos relevantes. En primer lugar, puede mejorar la accesibilidad y la transparencia, al poner a disposición de todos los agentes información clave sobre servicios y programas de apoyo. Además, contribuye a la simplificación administrativa, al configurarse como una ventanilla única digital que centraliza trámites y recursos. También permitirá reducir los costes de búsqueda y de información en un sector tradicionalmente fragmentado, lo que ayuda a disminuir las asimetrías informativas que dificultan la entrada de nuevos emprendedores o de pequeñas empresas. Finalmente, el portal puede convertirse en una auténtica palanca de innovación e internacionalización, al facilitar la conexión con redes de emprendimiento y el acceso a mercados globales.

No obstante, el diseño abierto del Portal también plantea ciertos riesgos desde la óptica de la competencia:

- Su concepción como espacio de *networking* digital y colaboración público-privada (art. 24) puede propiciar el riesgo de aparición de coordinaciones indirectas o comportamientos colusorios. Cuanto más sensible sea la información comercial intercambiada (por ejemplo, datos de facturación o precios) y más desagregada se presente, mayor será el riesgo de infracción de la normativa de competencia, en particular del artículo 1 de la LDC. Por ello, resultaría recomendable incorporar una referencia expresa al cumplimiento de la normativa de defensa de la competencia.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 31/39	



- La promoción y gestión institucional por parte de la Junta de Andalucía puede conferir un aval reputacional a los agentes integrados, favoreciendo la priorización de determinados servicios y otorgando ventajas competitivas indirectas frente a operadores no incluidos o de otros territorios, lo que podría comprometer la neutralidad competitiva y desplazar iniciativas privadas ya existentes de intermediación o *networking*.
- El control administrativo sobre qué entidades aparecen en el portal —dado que los agentes acreditados son los que tienen derecho a integrar su información en el mismo— y sobre las condiciones de su presencia puede derivar en situaciones de cierre de mercado, restringiendo injustificadamente el acceso de prestadores externos.

Además, resulta esencial que su implantación no genere cargas administrativas adicionales para los operadores, ya que su finalidad debe ser la de convertirse en una herramienta útil y eficiente, tanto para quienes ofrezcan servicios como para las personas emprendedoras que los demanden.

En conclusión, este Consejo considera que, para que el Portal Andaluz del Emprendimiento contribuya de forma efectiva a reforzar la eficiencia y el dinamismo del ecosistema emprendedor andaluz y, al mismo tiempo, reduzca los riesgos de distorsión competitiva, resulta esencial que su configuración e implementación se ajusten al principio de salvaguarda de la competencia efectiva. A tal efecto, se recomienda introducir salvaguardas específicas, como la inclusión de una cláusula expresa de cumplimiento de la normativa de competencia, que contribuya a minimizar el riesgo de aparición de prácticas anticompetitivas.

Es todo cuanto procede informar respecto del proyecto normativo analizado. No obstante, resulta oportuno subrayar que, en el supuesto de que durante la tramitación se introdujeran nuevas modificaciones que pudieran afectar a la competencia o a la unidad de mercado, sería necesario recabar nuevamente el parecer de este Consejo.

En mérito de las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta del Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica de la ACREA, este Consejo emite el siguiente,

DICTAMEN

PRIMERO.- El texto normativo analizado tiene por objeto establecer la clasificación de los Agentes del Sistema Andaluz para Empezar, así como la determinación de los requisitos y el procedimiento para su acreditación e inscripción como tales; la creación y regulación del Registro Electrónico de Agentes

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 32/39	



del Sistema Andaluz para Emprender; y dar a conocer y poner a disposición del ecosistema emprendedor los recursos especializados públicos, privados y de colaboración público-privada que los diferentes Agentes ofrecen a través del Catálogo de medios y servicios a prestar por los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, del modelo de gobernanza de dicho Sistema y del Portal Andaluz del Emprendimiento. En líneas generales, este Consejo, valora positivamente que la autoridad promotora de la presente iniciativa haya recabado el presente informe.

Este Consejo destaca también el esfuerzo de la Consejería competente en materia de impulso de la actividad emprendedora por dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de un reglamento específico que regule la clasificación, acreditación y registro de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender, dando cumplimiento al mandato contenido en la Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

SEGUNDO.- Este Consejo de la Competencia de Andalucía, tras el análisis pormenorizado del borrador de estas bases reguladoras, formula las siguientes recomendaciones particulares sobre aspectos susceptibles de mejora en relación con los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva:

(1º). Sobre la importancia de la evaluación de la norma, este Consejo considera que es clave que la propuesta normativa identifique desde su concepción inicial los sectores, mercados o actividades afectados, así como los agentes económicos directamente implicados, de acuerdo con lo previsto en el apartado 2.5.1.3.a) de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN. Esta información ha de recogerse, al menos, de manera indicativa o aproximada en el apartado 4.1 de la propia MAIN. También este Consejo, en línea con la recomendación de la CNMC, aconseja articular una evaluación *ex post* detallada de la norma, habida cuenta de su relevancia.

En particular, resulta especialmente aconsejable someter a un análisis específico las figuras novedosas que incorpora el texto —como el procedimiento de acreditación de los agentes, la puesta en marcha del Registro público y centralizado, el Catálogo de medios y servicios a prestar, el modelo de gobernanza sustentado en la coordinación y la colaboración público-privada, o la creación del Portal Andaluz del Emprendimiento—. Evaluar de forma diferenciada la implementación de estas innovaciones permitirá conocer su impacto real tanto en el funcionamiento del mercado como en la consecución de los objetivos de política pública perseguidos.

(2º). Sobre la clasificación de los Agentes del Sistema Andaluz para Emprender (art. 3), aunque en el precepto se contempla una pluralidad de agentes, sería aconsejable que la clasificación establecida se formule en términos aún más abiertos y flexibles, de manera que abarque al mayor número posible de operadores, evitando exclusiones innecesarias de operadores que, aun no encajando plenamente en las categorías previstas, pudieran desempeñar un papel relevante en el ecosistema emprendedor.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 33/39	



Este Consejo recomienda que la regulación asegure la neutralidad competitiva entre entidades públicas, corporativas y privadas, evitando privilegios injustificados y garantizando un marco competitivo no discriminatorio.

Además, este Consejo considera que la exigencia de registrarse en una sola categoría en función de la naturaleza jurídica puede representar una restricción, dado que muchos operadores ejercen funciones mixtas —por ejemplo, una universidad que actúa también como incubadora o como agente de transferencia del conocimiento—. Si bien la norma permite la inscripción en diversas actividades, la limitación derivada de la clasificación por naturaleza podría generar obstáculos o barreras para acceder a determinados incentivos o beneficios vinculados a otros ámbitos en los que igualmente participen.

De ahí la conveniencia de evaluar la necesidad y proporcionalidad de esta medida y considerar la incorporación de mecanismos que reconozcan la multifuncionalidad de los agentes.

Finalmente, respecto a las universidades, este Consejo recomienda suprimir la restricción geográfica prevista en el artículo 3 y avanzar hacia fórmulas más inclusivas, que permitan la participación de universidades públicas y privadas, estatales o extranjeras, siempre que dispongan de proyectos acreditados en Andalucía.

Asimismo, se aconseja reflejar de manera explícita que podrán formar parte del Sistema Andaluz para Emprender tanto universidades públicas como privadas, para reforzar la pluralidad y diversidad de instituciones que pueden operar como agentes.

(3º). Sobre los requisitos para obtener la acreditación (preámbulo y art. 4):

3.1. Este Consejo recomienda revisar la referencia a los requisitos de tipo económico en la parte expositiva de la norma, a fin de asegurar su plena adecuación a la normativa básica estatal citada. Ello contribuiría, además, a garantizar la coherencia interna del texto, dado que el artículo 4 no contempla exigencias expresas de esta naturaleza.

3.2. Este Consejo aconseja sustituir el requisito de sede o presencia física previsto en el art.4.1.a) por un criterio de “actividad acreditada con impacto en Andalucía”, en aras de asegurar su adecuación a la LGUM. De este modo, se eliminaría la restricción territorial y se abriría el sistema a entidades de la sociedad civil, tanto de otras comunidades autónomas, nacionales o extranjeras, que contribuyan de forma efectiva al ecosistema emprendedor andaluz y a la consecución de los objetivos de fomento del emprendimiento previstos en la propuesta normativa.

3.3. Este Consejo recomienda permitir la participación de profesionales autónomos y operadores individuales en condiciones de igualdad con entidades y espacios o centros de apoyo al emprendimiento, especialmente a la vista de sus posibles efectos adversos sobre la competencia.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 34/39	



3.4. Este Consejo recomienda al órgano proponente valorar la revisión de la referencia expresa a la obligación de inscripción en el registro correspondiente del artículo 4.1.b), por tratarse de un requisito ya cubierto por la normativa sectorial que regula la personalidad jurídica de cada tipo de entidad. De mantenerse, debería aclararse expresamente que la acreditación se limitará a la verificación de oficio de la inscripción en los registros legalmente previstos, sin exigir trámites adicionales ni restringirla a registros autonómicos.

(4º). Respecto a los derechos y obligaciones de las entidades acreditadas e inscritas en Sistema Andaluz para Emprender (art. 5 y 14):

4.1. Este Consejo considera que el requisito previo de inscripción en un registro territorial como condición para optar a participar en convocatoria de ayudas para considerarse legítimo, habrá de justificarse en función de una RIIG y superar el test de necesidad y proporcionalidad previsto en los artículos 5 y 17 de la LGUM. Además, debe evitarse la exigencia de inscripción exclusiva en un registro autonómico sin reconocer registros equivalentes de otros ámbitos.

4.2. Este Consejo recomienda evaluar la necesidad de mantener las Obligaciones de información (art.5.2 y 14) en los términos actuales y, en su caso, configurarlas de manera clara y proporcionada en cuanto a su alcance, periodicidad y medios de verificación. De este modo se evitarían cargas innecesarias —especialmente para las pymes— y se reforzaría la seguridad jurídica de los operadores. Por otra parte, estas cargas deberían aplicarse con igual rigor a todos los agentes, incluidos los reconocidos de oficio (art. 7.1), a fin de evitar asimetrías regulatorias que comprometan la neutralidad competitiva.

(5º). En relación con la configuración del procedimiento de acreditación y registro como Agente del Sistema Andaluz para Emprender (arts. 6 a 12 y 16 a 18):

5.1. El Consejo recomienda evitar asimetrías entre la diferente tipología de operadores y garantizar un acceso equilibrado a la condición de agente del Sistema Andaluz para Emprender.

5.2. Este Consejo considera imprescindible que la configuración del sistema de acreditación y registro se someta al test de necesidad y proporcionalidad contemplado en los artículos 5 y 17.1 de la LGUM. Resulta aconsejable revisar el precepto y sus trámites asociados.

En nuestro ordenamiento, el régimen de autorización administrativa constituye un medio de intervención excepcional, cuya implantación solo resulta admisible por razones imperiosas de interés general, limitadas a los supuestos contemplados en el artículo 17.1 de la LGUM, y que, en todo caso, requiere de cobertura legal suficiente.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 35/39	



A este respecto, conviene significar que la Ley 3/2018 no establece la obligación de inscripción en un registro oficial ni prevé un registro público para la acreditación automática de agentes. Asimismo, el artículo 8 del Decreto 158/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería proponente, no contiene referencia alguna a un sistema de registro obligatorio para el reconocimiento de los agentes del emprendimiento.

Todo ello refuerza la necesidad de justificar de manera adecuada el régimen proyectado y de valorar alternativas menos restrictivas, tales como la sustitución del sistema habilitante previsto por un mecanismo de carácter voluntario o más flexible, que permita garantizar el reconocimiento institucional de los agentes sin generar barreras de entrada innecesarias que puedan afectar negativamente a la competencia y a la unidad de mercado.

5.3. Resulta conveniente que el reglamento precise los criterios a considerar en la decisión administrativa de otorgar la acreditación, garantizando el ajuste a los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y transparencia, tal y como exige la normativa europea y nacional.

5.4. Este Consejo valora positivamente que se haya previsto la interconexión con el Sistema Estadístico y Cartográfico de Andalucía (art. 18.3), lo que otorga al Registro una dimensión de utilidad pública para fines estadísticos y de planificación. En esta línea, convendría también valorar reforzar en lo posible los mecanismos de simplificación administrativa —como la interoperabilidad con otros registros o la actualización automática de datos— para reducir cargas a las entidades inscritas y mejorar la eficiencia del sistema.

(6º). En cuanto a la vigencia limitada de la acreditación para operar como agente de emprendimiento y el procedimiento de renovación (art. 13), este Consejo considera que la coexistencia de un régimen de autorización periódica y de una declaración responsable para una misma actividad constituye una restricción injustificada, contraria a los principios de buena regulación económica previstos en dicha ley.

(7º). En relación con la comunicación de la variación de datos (art. 14), se recomienda evaluar la obligación de comunicación de la variación de datos prevista en el artículo 14 en términos de necesidad y proporcionalidad y, en su defecto, considerar su revisión.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 36/39	



(8º). Sobre las figuras de colaboración empresarial [arts. 2. a), 2. b), 3.1. d) y 20], tal como ya se puso de manifiesto en informes recientes de este Consejo —por ejemplo, el relativo al Anteproyecto de Ley de Espacios Productivos para el Fomento de la Industria en Andalucía (N4/2025)—, resulta conveniente que la norma incluya una previsión expresa de que toda fórmula de cooperación empresarial deberá ajustarse a la normativa de competencia, evitando acuerdos o prácticas que restrinjan el funcionamiento eficiente de los mercados.

(9º). Sobre el Catálogo de medios y servicios del Sistema Andaluz para Emprender (arts. 19, 20 y 21):

9.1. Este Consejo considera que, si el catálogo no se diseña y gestiona de manera adecuada, puede derivar en un elemento de rigidez que reduzca los márgenes de innovación y diferenciación de los operadores privados, dificultando la incorporación de enfoques alternativos o más disruptivos.

9.2. Para este Consejo existe el riesgo de que el Catálogo pueda a operar en la práctica como una recomendación pública tácita, lo que podría generar barreras de entrada para otras soluciones o proveedores. Asimismo, su configuración desde una lógica eminentemente institucional podría otorgar un mayor peso a actores tradicionales, en detrimento de la diversidad y de la participación de agentes emergentes en el ecosistema emprendedor.

9.3. Este Consejo recomienda que los mecanismos de actualización e inclusión se diseñen de forma más ágil, flexible y transparente, minimizando la carga burocrática y garantizando un acceso equilibrado para todos los agentes, de modo que el Catálogo no se convierta en un factor de rigidez sino en un verdadero instrumento de dinamización y competitividad del ecosistema emprendedor andaluz.

(10º). Sobre la participación en los órganos de gobernanza (arts. 5.1.b), 22 y disposición final primera), para este Consejo resulta esencial que la norma o la futura Orden establezcan criterios claros, objetivos y transparentes para la participación; evite la sobrerrepresentación de agentes públicos en detrimento de los privados; y garantice la pluralidad y diversidad de actores (universidades, asociaciones, colegios profesionales, entidades sociales, entre otros).

(11º). Sobre la formalización de convenios, este Consejo recomienda:

11.1. Garantizar que el uso de convenios con operadores privados no sustituya injustificadamente los procedimientos de contratación pública, preservando así los principios de concurrencia, transparencia, igualdad y libre competencia.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 37/39	



11.2. Evaluar previamente, de forma comparada, las posibles alternativas, priorizando aquellas que promuevan la competencia efectiva. Así, el órgano proponente deberá valorar si las tareas contempladas en los preceptos correspondientes podrían abordarse mediante otras formas de intervención más adecuadas, especialmente si los objetivos perseguidos pueden alcanzarse a través de procedimientos de contratación pública o si existe una pluralidad de operadores capacitados para ejecutarlas.

11.3. Asegurar que los convenios respondan a una auténtica finalidad cooperativa, con objetivos compartidos claramente definidos y una distribución equilibrada de aportaciones, riesgos e inversiones. Debe evitarse su utilización para cubrir necesidades de aprovisionamiento que correspondan al régimen contractual.

11.4. Establecer que cualquier fórmula de colaboración entre Administraciones y operadores económicos se ajuste a los principios de neutralidad competitiva y, cuando proceda, se someta a la normativa de contratación pública.

11.5. Para prevenir restricciones a la competencia, incorporar una previsión expresa que evite que, salvo justificación debidamente motivada, los convenios se formalicen con una única entidad o un número reducido de operadores. Su diseño debe permitir la participación del mayor número posible de entidades interesadas, garantizando así la competencia efectiva en el mercado.

(12º). Este Consejo considera que, para que el Portal Andaluz del Emprendimiento contribuya de forma efectiva a reforzar la eficiencia y el dinamismo del ecosistema emprendedor andaluz y, al mismo tiempo, reduzca los riesgos de distorsión competitiva, resulta esencial que su configuración e implementación se ajusten al principio de salvaguarda de la competencia efectiva. A tal efecto, se recomienda introducir salvaguardas específicas, como la inclusión de una cláusula expresa de cumplimiento de la normativa de competencia, que contribuya a minimizar el riesgo de aparición de prácticas anticompetitivas.

TERCERO.- Con el objetivo de promover un marco regulatorio eficiente y favorecedor de la competencia en todos los mercados y sectores económicos, es esencial que los centros directivos y las Consejerías a las que pertenecen integren en sus actuaciones las recomendaciones formuladas por este Consejo, desde la óptica de la promoción de la competencia y de los principios de buena regulación económica y unidad de mercado. La aplicación de estos principios, que inspiraron el Plan de Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, permitirá adoptar un enfoque pro competitivo, simplificar los procedimientos administrativos y reducir las barreras y obstáculos al acceso o ejercicio de la actividad económica, tanto en la normativa vigente como en la de nueva creación.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 38/39	



Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.

Juan de Dios del Pino Cabello
PRESIDENTE

José Ignacio Castillo Manzano
VOCAL PRIMERO

María del Rocío Martínez Torres
VOCAL SEGUNDA

Eugenio Benítez Montero
SECRETARIO

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JUAN DE DIOS DEL PINO CABELLO	03/11/2025	
	JOSE IGNACIO CASTILLO MANZANO		
	MARIA DEL ROCIO MARTINEZ TORRES		
	EUGENIO PEDRO BENITEZ MONTERO		
VERIFICACIÓN		PÁG. 39/39	