

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE FOMENTO DEL EMPREDIMIENTO Y EL TRABAJO AUTÓNOMO EN ARAGÓN.

1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD.

La necesidad y oportunidad de la aprobación del Anteproyecto de ley que se pretende aprobar se justifica en una razón fundamental: dar respuesta a un compromiso de la Administración aragonesa de promover el cambio, renovación y el impulso del modelo productivo aragonés, basado en el impulso del emprendimiento y trabajo autónomo, como motor del desarrollo socioeconómico de nuestra Comunidad Autónoma, estableciendo sectores prioritarios de actuación e instrumentos financieros para su desarrollo, facilitando trámites administrativos y apoyando a cualquier persona emprendedora que quiera poner en marcha una idea, prestándole asesoramiento, formación y acompañamiento para que su proyecto empresarial se consolide, crezca y genere nuevos empleos de calidad.

Como se expone en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, en nuestra Comunidad Autónoma el modelo socioeconómico y empresarial está sustentado por la actividad de los autónomos, y de las micro y pequeñas empresas. Son el motor de la economía y del empleo y la garantía de un tejido empresarial estable. En Aragón, según los últimos datos ofrecidos por el Instituto Aragonés de Estadística existen en la actualidad un total de 90.903 empresas y 49.486 de ellas no tienen asalariados. Por otra parte, del total de empresas aragonesas, la mayoría de ellas, un total de 37.188 de empresas tiene menos de 10 trabajadores, 3.552 tienen entre 10 y 49 trabajadores y solo 555 empresas tienen de 50 a 199 trabajadores. Asimismo, es destacable que, en Aragón, solo 122 empresas cuentan con más de 200 o más trabajadores en sus plantillas. Además, la mayoría de las empresas, un total de 65.144, están ubicadas en Zaragoza y de estas, 36.176 empresas carecen de asalariados.

Por otra parte, según los datos obrantes en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social del trabajo autónomo a fecha de 31 de marzo de 2018, existen en Aragón 105.159 afiliados por cuenta propia en la Seguridad Social (todos en el RETA), que representan el 3,2% del total nacional. De estos trabajadores autónomos, 62.739 son personas físicas, es decir, no están integrados en sociedades mercantiles, cooperativas u otras entidades societarias, ni tampoco son colaboradores familiares ni

están registrados como parte de algún colectivo especial de trabajadores, representando el 3,2% del total de autónomos personas físicas.

Es evidente, por tanto, que en nuestra Comunidad Autónoma el tejido productivo está sustentado por la actividad de los autónomos, y de las micro y pequeñas empresas. Y siendo un hecho cierto que el tamaño y características de las empresas aragonesas las hacen notablemente más sensibles a las dificultades propias de la puesta en marcha de una idea de negocio, como encontrar apoyos financieros y la complejidad de trámites administrativos necesarios para su constitución, resulta necesario aprobar un nuevo marco normativo que introduzca medidas para impulsar y fomentar la cultura emprendedora y al tiempo, simplificar la configuración de iniciativas empresariales, garantizando la existencia de una adecuada coordinación y de los instrumentos para la puesta en marcha de estas iniciativas.

Al mismo tiempo, es este un compromiso que está contemplado expresamente en el Plan de Gobierno de Aragón correspondiente a la presente legislatura, aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 26 de enero de 2016, que define los objetivos estratégicos de desarrollo autonómico para impulsar el crecimiento económico y el empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón y en el que adquieren especial relevancia las actuaciones incluidas en el ámbito del Departamento de Economía, Industria y Empleo, dirigidas a:

- Apoyar al emprendimiento y a los trabajadores y trabajadoras autónomos.
- Favorecer la competitividad y el desarrollo de las empresas aragonesas.
- Apoyar la implantación de proyectos empresariales en Aragón.
- Impulsar el desarrollo de nuevos sectores empresariales.
- Potenciar la internacionalización de las empresas aragonesas.
- Fomentar el capital tecnológico de las empresas aragonesas.
- Promover la actividad económica y el empleo en el mundo rural.
- Promover la Formación Profesional de trabajadores dirigida a su empleabilidad.
- Reforzar la seguridad y salud laboral desde la concienciación y el control disuasorio.
- Proceder a la simplificación e informatización de los procedimientos administrativos.

Sin perjuicio de que en cumplimiento de estas actuaciones ya se elaboró desde la Fundación Emprender en Aragón, la Estrategia de Emprendimiento 2015-2020, concebida como proceso de diagnóstico de la situación del emprendimiento en la Comunidad Autónoma de Aragón y como modo de identificar los aspectos susceptibles de mejora, resulta imprescindible aprobar una ley con objeto de

implementar la medidas adecuadas para promover el derecho al emprendimiento y trabajo autónomo en condiciones de igualdad de oportunidades para cualquier ciudadano, impulsando un cambio social y el reconocimiento de la importancia que tiene la actividad emprendedora en una sociedad moderna y desarrollada.

2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMA.

1.1. TÍTULO COMPETENCIAL.

La regulación que se introduce con este Anteproyecto de ley se ampara, fundamentalmente, en el artículo 99 del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en conexión con el artículo 38 de la Constitución española, establece que la libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el marco de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito económico.

Asimismo, habilitan al Gobierno de Aragón a la normativa proyectada, los títulos competenciales recogidos en el art. 71 con carácter exclusivo en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.32ª), de régimen local, que incluye la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.5ª) y en materia de desarrollo integral del mundo rural (art. 71.17ª).

Asimismo, la norma proyecta encuadra habilitación en la competencia compartida atribuida a la Comunidad Autónoma de Aragón en el artículo 73 del Estatuto de Autonomía en materia de enseñanza, título competencial que incluye, entre otras, las competencias en la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria.

Finalmente, la norma proyectada tiempo amparo en la competencia ejecutiva atribuida en el artículo 77. 2ª, en materia de trabajo y relaciones laborales que incluye

las políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo.

1.2. CONTENIDO.

El presente Anteproyecto de ley se estructura en siete títulos, cincuenta y seis artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

El título preliminar, «Disposiciones generales», establece el objeto general de la presente ley, los principios rectores y objetivos que han de regir la actuación de la Administración en esta materia, además de señalar los órganos administrativos competentes para impulsar las medidas señaladas en la ley.

El título I, «Fomento y difusión de la cultura emprendedora y trabajo autónomo», establece las bases para el fomento de la cultura emprendedora en el ámbito del sistema educativo aragonés y universitario, así como en el ámbito rural, con el fin de impulsar el desarrollo sostenible y las oportunidades económicas generadoras de empleo y valor en el medio rural. Se completa el título con medidas dirigidas a fomentar la prevención de riesgos laborales, la responsabilidad social de las empresas, y la solución extrajudicial de conflictos de trabajadores autónomos, incorporando, asimismo, otras medidas específicas de fomento y tutela dirigidas a impulsar proyectos innovadores o con proyección internacional, a garantizar la igualdad de oportunidades y evitar la discriminación, así como a apoyar al emprendedor de segunda oportunidad y al «intraemprendor», y a fomentar la reinserción profesional para los trabajadores autónomos.

En este sentido, la ley prevé que el Gobierno de Aragón acuerde la declaración de los municipios aragoneses como «Municipio emprendedor de Aragón», atendiendo a las actuaciones desarrolladas por aquellos ayuntamientos que hayan ido dirigidas a la incentivación y apoyo de la actividad emprendedora y el trabajo autónomo en su municipio. Asimismo, por su relevancia se considera necesario atender a la situación de los empresarios y autónomos próximos a la jubilación y fomentar el relevo generacional en estos casos.

El título II, «Simplificación de la tramitación administrativa», aborda en primer término los principios generales y medidas que deben presidir dicha simplificación normativa para que redunde en un ahorro tanto en los tiempos de constitución de una empresa como en los costes, y en segundo lugar, la creación de una Plataforma del Emprendimiento como herramienta para el acceso único a la Administración e

impulsora de oficio de todas las actuaciones tendentes a la puesta en marcha de una iniciativa empresarial. Asimismo, incorpora la posibilidad de declarar como inversiones de interés autonómico proyectos empresariales que se desarrollen por emprendedores, autónomos, microempresas y pymes, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la ley, al amparo de lo dispuesto en el Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón.

El título III, «Medidas para facilitar la financiación y apoyo de las personas emprendedoras y autónomos», recoge un conjunto de medidas de apoyo a emprendedores, autónomos, microempresas, pequeñas y medianas empresas, entre las que cabe destacar las medidas financieras, públicas y privadas y medidas fiscales vinculadas al inicio de la actividad empresarial.

El título IV, «Servicios de apoyo al emprendimiento y autónomos», regula los servicios de apoyo al emprendimiento y autónomos, destacando la creación de la figura del mediador de emprendimiento, el impulso de medidas de apoyo a la internacionalización de empresas y la coordinación de las infraestructuras públicas y privadas existentes para el desarrollo de proyectos empresariales.

El título V, «Medidas organizativas y de coordinación en apoyo a los emprendedores y autónomos», recoge expresamente la elaboración y aprobación de un Plan Estratégico del Emprendimiento en Aragón, entendido como instrumento de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas desarrolladas en la materia, para garantizar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos establecidos en esta ley.

Asimismo, se regulan los órganos de asistencia y asesoramiento en materia de emprendimiento y trabajo autónomo: el Consejo Asesor del Emprendimiento, ya en funcionamiento en el marco de la Fundación Aragón Emprender y el Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón, cuyo desarrollo reglamentario está pendiente de su próxima aprobación por el Gobierno de Aragón. Se da reconocimiento legal a estos órganos, evitando, en el primero de los señalados, la creación de uno nuevo que realice funciones que ya desarrolla un órgano existente, en virtud de la aplicación de los principios de simplificación, racionalidad, eficacia y eficiencia de la administración.

El título VI, «Transparencia y participación», incorpora disposiciones normativas relativas a fomentar la transparencia e información en materia de emprendimiento y trabajo autónomo; a regular la participación social en la materia, fomentando las Asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Aragón y su

registro, y creando un Registro de autónomos y microempresas constituidas por emprendedores, con el fin de determinar los posibles beneficiarios de las medidas previstas en esta ley.

Por último, el título VII, «Evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de emprendimiento y trabajo autónomo», recoge la obligación de elaborar indicadores de impacto de las políticas públicas en materia de emprendimiento y trabajo autónomo, así como de proceder, con carácter anual, a la evaluación y seguimiento de dichas políticas públicas.

La disposición adicional primera establece la cláusula de género a efectos normativos. La adicional segunda contempla la adaptación normativa de todos los procedimientos administrativos que incidan en la creación de empresas en el plazo de un año y finalmente, las disposiciones adicionales tercera y cuarta establecen el plazo de aprobación del Plan Estratégico del Emprendimiento en Aragón y del Mapa de Servicios previstos en la ley.

La disposición final primera modifica el artículo 7 del Decreto-ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón, al objeto de incluir un nuevo apartado en el que se establezca la regla general del silencio administrativo negativo en todos los procedimientos de declaración de inversión de interés autonómico y la posibilidad de su caducidad y revocación, al igual que se contempla en el artículo 33 de esta ley en relación con la declaración de proyectos desarrollados por emprendedores y autónomos.

La disposición final segunda establece un plazo de seis meses para la aprobación de la relación de procedimientos y trámites de acuerdo con lo dispuesto en el título II. La Disposición final tercera hace referencia al desarrollo de la figura del mediador de emprendimiento y creación de su registro; y la Disposición final cuarta establece el plazo de aprobación de la norma de creación y regulación del Registro de Autónomos y Microempresas constituidas por emprendedores.

Por último, disposición final quinta habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo de esta ley, y la disposición final sexta establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

3. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 37.1 y 2 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, corresponde al Gobierno ejercer «*la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón*», y a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación, «*la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley*».

De acuerdo con el apartado tercero del citado precepto «*El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento*».

De acuerdo con lo expuesto y en cumplimiento de la exigencia establecida, se ha aprobado la Orden de 26 de marzo de 2018, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, por la que se resuelve iniciar el procedimiento de elaboración del anteproyecto de la Ley de fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón, así como encomendar a la Secretaría General Técnica de dicho departamento la elaboración del citado anteproyecto.

Asimismo, hay que indicar que se ha practicado el trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, en el que se formularon aportaciones por parte de la Asociación de Autónomos de Aragón (UPTA) y por la Asociación de Trabajadores Autónomos de Aragón (ATA).

El Anteproyecto de ley, según la previsión contenida en el apartado tercero del artículo 37 de la citada Ley 2/2009, de 11 de mayo, debe incluir los documentos anteriormente relacionados, un informe de la Secretaria General Técnica del departamento competente, que en el presente caso resulta coincidente con el órgano encargado para la elaboración del Anteproyecto de ley y en su redacción deben tenerse en cuenta los criterios de correcta técnica normativa aprobados por el Gobierno.

Una vez elaborado el texto del Anteproyecto de ley, el titular del Departamento proponente, el departamento de Economía, Industria y Empleo en el presente expediente, deberá elevarlo al Gobierno, con la documentación referida en el citado artículo 37.3, a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos, según se indica en el apartado sexto del artículo 37.

En el presente caso, y sin perjuicio del mejor criterio del Gobierno de Aragón, se considera necesario que el anteproyecto de ley se someta a información pública y a audiencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón, de las Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Aragón, así como de las asociaciones más representativas de los sectores afectados por el contenido del Anteproyecto de ley, concretamente las asociaciones de autónomos y también la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. Asimismo, en atención a la afeción de las competencias de otros departamentos de la Administración autonómica, debería darse audiencia a los todos los departamentos que integran la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como a los organismos públicos adscritos al Departamento que puedan estar afectados por la futura norma.

A continuación, el anteproyecto de ley deberá someterse a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas (art. 37.7). En el presente caso, y salvo mejor criterio, se considera que el presente Anteproyecto de ley deberá someterse a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos exigido en el citado artículo 37.7 de la Ley 2/2009, así como del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, dado que la norma que se proyecta puede comportar un incremento de gasto no tanto en el ejercicio del año 2018 sino en un ejercicio posterior.

De acuerdo con dicho precepto, el expediente *«deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa»*.

Finalmente, hay que resaltar que no resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de acuerdo con lo establecido en los artículos 15 y 16.1.1) de la

Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, siendo decisión del órgano directivo la solicitud de dictamen facultativo.

De igual forma, corresponde al Gobierno de Aragón determinar la necesidad de solicitar un informe al Consejo Económico y Social de Aragón, al que el artículo 3 de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón atribuye como una de sus funciones «*Informar los anteproyectos de Ley que, a criterio de la Diputación General, tengan destacada trascendencia en el ámbito económico y social de Aragón, a excepción del anteproyecto de Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma*» (art. 3.1. 2ª).

Una vez cumplidos todos los trámites indicados, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación (art. 37.8).

4. IMPACTO DE GÉNERO DE LAS MEDIDAS

El ámbito de aplicación del Anteproyecto de la Ley de fomento del emprendimiento y el trabajo autónomo en Aragón, se centra fundamentalmente sobre las personas físicas con capacidades e inquietudes para iniciar una actividad emprendedora y empresarial. Sobre estas personas no existen estadísticas de género. No obstante está contrastada la relación directa entre personas emprendedoras y autónomas, y la opción mayoritaria de los emprendedores y las emprendedoras para el inicio de una actividad empresarial, es el trabajo autónomo.

Consultados los datos obrantes en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a fecha 31 de marzo 2018, del trabajo autónomo, propiamente dicho, hay que indicar que del total de trabajadores autónomos personas físicas en Aragón en situación de alta en la Seguridad Social, 41.912 son varones (66,8% del total) y 20.827 mujeres (33,2% del total).

Como consecuencia de estas cifras se puede afirmar que la gran mayoría de trabajadores autónomos en Aragón son hombres (dos tercios) frente a un porcentaje considerablemente más reducido de mujeres (un tercio). Con el fin de corregir dicha situación, el anteproyecto de ley recoge entre los principios configuradores del futuro texto normativo, junto a otros principios tradicionales de impulso del desarrollo empresarial y la creación de empleo, el de la apuesta por un patrón de crecimiento basado en el desarrollo de la persona emprendedora en igualdad.

Dicho principio tiene un reflejo eminentemente práctico a lo largo del articulado de la norma proyectada, en el que se resalta que uno de los principios rectores del es la inclusión de perspectiva de género en el diseño y planificación y ejecución de las acciones a desarrollar, garantizando la igualdad entre hombres y mujeres (art. 5).

Asimismo, se introducen medidas específicas que van dirigidas impulsar el apoyo al emprendimiento y trabajo autónomo de mujeres (art. 6) o a implantar programas formativos que integren la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mundo empresarial (art. 13) y en especial, dirigidas a mujeres en situación de desempleo (art. 14).

De igual modo, en el marco de las políticas públicas de fomento y apoyo al emprendimiento y trabajo autónomo previstas en la presente ley y aquellas que se incluyan en el Plan Estratégico de Emprendimiento en Aragón, el Anteproyecto de ley se establece que las medidas tendrán, como objetivo prioritario, la promoción de la actividad emprendedora y trabajo autónomo femenino en el marco de las políticas de igualdad (art. 18). Por otra parte, se dispone que en materia de relevo generacional de autónomos se apoyará especialmente que la sucesión se realice a favor de mujeres en situación de desempleo (art. 23).



Asimismo, y entre otras medidas, el Anteproyecto contempla expresamente que se priorizarán a los proyectos emprendedores con especial implicación de mujeres en las líneas de financiación, en especial, en la concesión de líneas de avales o de microcréditos y subvenciones (art. 33), así como los proyectos que correspondan a iniciativas empresariales emprendidas por mujeres, a efectos de su posible declaración de inversión de interés autonómico de los mismos (art. 30).

En definitiva, el Anteproyecto de ley tiene como objetivo promover la igualdad de género en el ámbito del trabajo autónomo y la actividad emprendedora, hasta transformar en realidad el deseo de una presencia más intensa de la mujer en este sector, que supondría un ejemplo para el resto de sectores de la economía. Todo ello desde el convencimiento de que la participación en todos los ámbitos de las mujeres y los hombres debe desarrollarse en términos de absoluta igualdad para lograr un pleno desarrollo de la actividad económica en nuestra Comunidad Autónoma.

Por último, hay que destacar la voluntad mantenida en la elaboración del texto normativo en lo que al enfoque de género se refiere, con el uso de una terminología lingüística armónica con el principio de correspondencia de igualdad efectiva entre

sexos, que contribuya a la efectiva correspondencia entre hombres y mujeres
(Disposición adicional primera).

Zaragoza, a 3 de mayo de 2018
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



Carlos Soria Cirugeda

Handwritten signature or scribble.