

## **INFORME PRECEPTIVO DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y EL TRABAJO AUTÓNOMO EN ARAGÓN.**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, se emite el siguiente informe preceptivo sobre el anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el Trabajo Autónomo en Aragón.

-I-

Es el artículo 37 de la citada Ley el que establece el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, enunciando lo siguiente:

«1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón.

2. La iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.

3. 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.

4. En el caso del Derecho foral civil aragonés, los anteproyectos de ley podrán ser elaborados por la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

5. En la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.

6. El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

7. A continuación, el anteproyecto de ley se someterá 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.

8. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, 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.

9. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Gobierno podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado sexto de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón.

10. El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.»

La documentación que obra en el expediente al objeto de realizar este informe preceptivo, de acuerdo con el artículo 37.3 de la citada ley, es la siguiente:

- Orden de 26 de marzo de 2018, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el trabajo autónomo en Aragón.

- Memoria justificativa y económica del anteproyecto de Ley suscrita por esta Secretaría General Técnica, de fecha 3 de mayo de 2018.

- Anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el trabajo autónomo en Aragón.

## -II-

Previamente, se debe analizar la legitimación competencial para elaborar el anteproyecto de ley.

El objeto principal del anteproyecto remitido es establecer un marco normativo que favorezca la iniciativa, el establecimiento y el desarrollo de la actividad emprendedora y el autoempleo en Aragón para así hacer frente a las consecuencias de la crisis económica, especialmente en materia de desempleo, así como promover la actividad empresarial y la generación de riqueza y empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón, y concretamente,

apoyar y fomentar la actividad emprendedora y el autoempleo, tanto en los momentos iniciales del desarrollo de la actividad como en su posterior desarrollo, crecimiento, consolidación e internacionalización.

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, se configura como el fundamento jurídico esencial de la norma. Dicho artículo 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. Por otra parte, el artículo 71.32ª contempla la competencia en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón y el artículo 77.2ª, la competencia en materia de trabajo y relaciones laborales.

Por su parte, el Decreto 133/2017, de 5 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía, Industria y Empleo, atribuye al citado departamento las competencias de impulso de la actividad económica, así como el ejercicio de las competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, concretamente en materia de trabajadores autónomos.

Por ello, y ya dentro del análisis del procedimiento seguido para la tramitación del anteproyecto de ley, de conformidad con el apartado primero del citado artículo 37, la iniciativa le corresponde al miembro del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación, esto es, a la Consejera de Economía, Industria y Empleo, cuestión que queda reflejada en la Orden de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, de 26 de marzo de 2018, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el trabajo autónomo en Aragón.

La orden de inicio atribuye la tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley a la Secretaría General Técnica, por lo que ha sido ésta la que,

además de elaborar el citado anteproyecto, ha elaborado una memoria justificativa y económica, fechada el 3 de mayo de 2018.

En la Memoria justificativa se expone la voluntad de 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.

En la Memoria justificativa se indica su inserción en el ordenamiento jurídico y el impacto por razón de género, además de hacer referencia al marco jurídico y procedimiento de elaboración de la Ley, cumpliendo así con lo dispuesto en la legislación al respecto. Incluye también una memoria económica

Por otra parte, en la memoria también se hace referencia al trámite de la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dicho trámite se realizó con fecha 28 de marzo y en ella se dio de plazo hasta el 13 de abril para realizar aportaciones. Hicieron aportaciones la Asociación de Trabajadores Autónomos de Aragón (ATA Aragón) y la Asociación de Autónomos de Aragón (UPTA Aragón).

ATA Aragón plantea medidas de apoyo al emprendimiento general, para luego concretar propuestas en relación con apoyo a la contratación, al emprendimiento en el medio rural, a la consolidación y mantenimiento posterior al emprendimiento, cultura preventiva y de seguridad laboral, medidas financieras y fiscales, simplificación administrativa, lucha contra la economía sumergida y la competencia desleal, reemprendimiento y segunda oportunidad, formación y la creación del Consejo del Trabajo Autónomo.

Por su parte, UPTA Aragón realiza una serie de propuestas generales, y otras que aun generales, se centran en el ámbito del trabajo autónomo y el emprendimiento, para posteriormente aportar propuestas en materia de prevención y seguridad laboral, la creación del Consejo del Trabajo Autónomo, apoyo al relevo generacional, mejora de la solución de conflictos, mejoras administrativas, segunda oportunidad, financiación y formación.

En general las aportaciones recibidas tienen su reflejo en el anteproyecto de Ley, dado que se incluyen medidas en todos los ámbitos señalados por las asociaciones citadas a lo largo de los distintos títulos del texto.

Al margen de lo anterior, en la memoria justificativa se constata que, dado el contenido del anteproyecto, 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 y de Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

Asimismo, en atención a la afección de las competencias de otros departamentos de la Administración autonómica o de los organismos públicos adscritos al Departamento, 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.

Finalmente, se considera oportuno someter el texto a informe del Consejo Económico y Social de Aragón, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, que lo regula.

En otro orden de cosas, ha de tenerse en cuenta que también la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, establece una serie de obligaciones. Concretamente el artículo 15.1 establece la obligación de publicar los anteproyectos de Ley tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, así como tras su aprobación por el mismo.

Por todo ello, se informa que el procedimiento se ha iniciado de conformidad con la normativa aplicable, debiendo procederse tras la recepción de este informe, y previa toma de conocimiento del Gobierno de Aragón, a someter el texto a información pública, audiencia de las organizaciones afectadas y departamentos de la Administración, e informe del CESA, y solicitar el informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos de acuerdo con el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo; y el artículo 3.3 a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica.

Así mismo, se solicitará informe al 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 2018 sino en ejercicios posteriores.

Finalmente, no resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.1.1) de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, siendo la solicitud de dictamen facultativa.

### -III-

En relación con el contenido del anteproyecto de Ley se realizan las siguientes consideraciones:

En primer lugar, hay que indicar que según el apartado segundo del Acuerdo de 8 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa de Gobierno de Aragón, «Estas Directrices son de aplicación a los anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes, decretos, acuerdos del Gobierno, órdenes y resoluciones emanados de los órganos competentes del Gobierno de Aragón y que hayan de publicarse en el “Boletín Oficial de Aragón”», correspondiéndole a la Secretaría General Técnica de la Presidencia y el Departamento de Presidencia y Justicia velar por la correcta aplicación de las Directrices, para lo cual contarán con la colaboración de las Secretarías Generales Técnicas de los respectivos Departamentos, por lo que le corresponde a esta

Secretaría verificar la adecuación del anteproyecto de ley objeto de informe. Asimismo, debe realizarse un análisis del contenido desde un punto de vista estrictamente jurídico.

Desde una perspectiva formal, el texto se ha elaborado respetando las Directrices de Técnica Normativa citadas, optándose por una división del articulado en títulos y capítulos, lo que facilita su comprensión.

En cuanto al contenido material del anteproyecto de Ley, se realizan las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe indicarse, como bien señalan tanto la Memoria justificativa como la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, que la Ley tiene por finalidad establecer un marco normativo que favorezca la iniciativa, el establecimiento y el desarrollo de la actividad emprendedora y el autoempleo en Aragón para así hacer frente a las consecuencias de la crisis económica, especialmente en materia de desempleo, así como promover la actividad empresarial y la generación de riqueza y empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón, y concretamente, apoyar y fomentar la actividad emprendedora y el autoempleo, tanto en los momentos iniciales del desarrollo de la actividad como en su posterior desarrollo, crecimiento, consolidación e internacionalización.

La Exposición de Motivos cumple lo dispuesto en cuanto a su contenido mínimo en las Directrices de Técnica Normativa, pues explica el objeto de la norma y sus antecedentes, así como las competencias en cuyo ejercicio se dicta y los aspectos más relevantes de su tramitación.

El título preliminar, «Disposiciones generales», establece el objeto general de la 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 misma.

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 y responsabilidad social de las empresas, 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 fomentar la cultura emprendedora en los municipios aragoneses.

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.

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.

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.

El texto de la Ley concluye con cuatro disposiciones adicionales. 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. Las disposiciones adicionales tercera y cuarta establecen el plazo de aprobación del Plan Estratégico del Emprendimiento en Aragón y del Mapa de Servicios.

Se incluye una disposición derogatoria única, mediante la que se derogan las disposiciones de igual o inferior rango se puedan oponer a lo establecido en la ley. Y finaliza con seis disposiciones finales: La 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, mediante la inclusión de la regla general del silencio administrativo negativo y de caducidad y revocación; la

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 de la Ley; la tercera hace referencia al desarrollo de la figura del mediador de emprendimiento y creación de su registro; la cuarta establece el plazo de aprobación de la norma de creación y regulación del Registro de Autónomos y Microempresas constituidas por emprendedores; la quinta habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo de la ley; y la sexta establece su entrada en vigor.

Es todo cuanto ha de informarse, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

Zaragoza, 4 de mayo de 2018

**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO  
DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO**



**Carlos Soria Girugeda**

