

Visto el **Anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el Trabajo Autónomo en Aragón**, del que se le ha dado traslado a este centro directivo, procede de informar en los siguientes términos:

I.- Los **artículos 1 y 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 de la Diputación General de Aragón, así como el **artículo 37.7** de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante Ley 2/2009), determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir informe sobre los anteproyectos de Ley que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

II.- El anteproyecto señala en su exposición de motivos que se basa *“en tres aspectos claves; por un lado el impulso al emprendimiento y la cultura emprendedora en todos los ámbitos, con especial atención al educativo y al medio rural; en segundo lugar, la ley busca coordinar e instrumentar políticas y medidas de apoyo, incluidas las económicas y financieras, de todas las instituciones, a los emprendedores, PYMES y autónomos; finalmente, en tercer lugar, la ley establece el marco para reducir progresivamente las cargas administrativas y burocráticas que dificultan la creación de empresas y el inicio de la actividad de emprendedores y autónomos, creando así el marco jurídico favorable a la generación y creación de empleo”*.

III.- El **título competencial en el que se ampara** se cita de manera extensa en la exposición de motivos de la norma. Así, el vigente Estatuto de Autonomía reconoce en su **artículo 99.2** que *“la Comunidad Autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el presente Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado.”* A su vez, el **artículo 71. 32<sup>a</sup>** establece la competencia

exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de “*planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad y, en especial, la creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad. Participación, en su caso, en la gestión del sector público estatal.*”

También se mencionan otros preceptos estatutarios que recogen las competencias autonómicas involucradas, por lo que nada que objetar desde el punto de vista competencial al anteproyecto de Ley sometido a informe.

**IV.- Respecto a la competencia para la elaboración del anteproyecto**, corresponde la iniciativa legislativa al Gobierno de Aragón, conforme al **artículo 42.2** del Estatuto de Autonomía de Aragón, así como los **artículos 12.3 y 37.1** de la citada Ley 2/2009. Dicha iniciativa legislativa se ejercita mediante el envío de los anteproyectos de ley a las Cortes de Aragón para su tramitación, y la concreta iniciativa para la elaboración de anteproyectos de ley, a tenor del **artículo 37.2** de la misma, corresponde a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación, siendo en este caso el Departamento competente el de Economía, Industria y Empleo, con base en lo dispuesto en el Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, el Decreto 108/2015, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y 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.

**V.- Desde el punto de vista procedimental**, el presente anteproyecto en atención a su naturaleza debe de adecuarse a la tramitación exigida en el **artículo 37** de la Ley 2/2009 de 11 de mayo, del Presidente y Gobierno de

Aragón, conforme a la redacción dada al mismo por la Ley 10/2012 de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, incrementando una serie de informes en la elaboración del anteproyecto, así como estableciendo una elevación del anteproyecto de ley al Gobierno para que el mismo decida sobre los trámites a seguir.

A la vista de la documentación remitida a este centro directivo:

**1º)** Consta en el expediente facilitado a esta Dirección General, 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 de Aragón.

Asimismo en dicha Orden se acuerda encomendar a Secretaría General Técnica, la elaboración del mismo así como la realización de los trámites necesarios para su aprobación como proyecto de ley ante el Consejo de Gobierno de Aragón.

**2º)** Se incluyen dos memorias justificativas y dos memorias económicas de de 3 de mayo y 15 de junio de 2018 respectivamente, firmadas por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Industria y Empleo en las que se hacen referencia a la necesidad y oportunidad de elaborar la norma, el contenido de la misma, marco normativo, valoración del anteproyecto, así como las consideraciones sobre el impacto por razón de género de las medidas establecidas.

En cuanto a las memorias económicas, como suele recordarse en los informes emitidos por la Dirección General de Servicios Jurídicos respecto a los proyectos normativos sometidos a su consideración, el Consejo Consultivo de Aragón y anteriormente la Comisión Jurídica Asesora, han señalado reiteradamente que la estimación del coste que puede llevar aparejada cualquier actuación pública es una exigencia elemental del buen gobierno. Y

por ello la memoria económica que establece la Ley 2/2009 debe contener una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición determinando tanto el coste como su forma de financiación, con independencia de si se va a producir o no un incremento del gasto. Estas memorias, a nuestro juicio, cumplen con la naturaleza y finalidad que toda memoria económica tiene encomendada.

Sentado lo anterior, debemos poner de manifiesto que la existencia de dicha memoria económica con dichos gastos **lleva consigo la necesidad de informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública** de conformidad con el **artículo 13** de la **Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018**. Dicho informe consta que se ha solicitado mediante oficio de fecha 2 de julio de 2018 pero no ha sido remitido junto con el expediente administrativo.

**3º)** Se acompañan dos informes elaborados por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo, de 4 de mayo y de 20 de junio de 2018.

**4º)** Se trasladó el anteproyecto de Ley a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como a los organismos públicos adscritos al Departamento de Economía, Industria y Empleo que pudieran estar afectados por el proyecto de Ley.

**5º)** Se incluyen en el expediente, los correspondientes informes de alegaciones o sugerencias que fueron remitidos por los diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón, la Universidad de Zaragoza. También consta el informe del Consejo Económico y Social de Aragón de 3 de noviembre de 2017.

**6º)** Consta la certificación del acuerdo de Gobierno por el que se toma de conocimiento del anteproyecto en fecha 8 de mayo de 2018, de conformidad con la previsión del **artículo 37.9** LPGA.

**7º)** En aplicación de lo dispuesto en el **artículo 37.6** de la LPGA se declaró la necesidad de realizar los siguientes trámites:

- Informe del Consejo Económico y Social, que se emitió con fecha 5 de junio de 2018.
- Información pública durante el plazo de quince días.
- Trámite de audiencia durante el plazo de quince días a una serie de entidades.

**8º)** Se incluye en el expediente varias versiones del anteproyecto de Ley, elaboradas después de analizar las sugerencias de los informes de los distintos Departamentos y de los trámites de información y audiencia pública. La última es de fecha 15 de junio de 2018 y es la versión que va a ser estudiada en este informe.

**9º)** Se valora positivamente que en este expediente se han observado las obligaciones establecidas por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en relación con la publicación de la documentación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

**10º)** Los trámites previos culminan precisamente con este informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, sin que sea preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, supremo órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, al

que puede, no obstante, someterse con carácter facultativo en aras a la más exigente garantía de cumplimiento de la legalidad.

**VI.- Análisis del anteproyecto. Estructura y contenido. Aspectos que sugieren la reconsideración de su formulación.**

El anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el Trabajo Autónomo en Aragón consta de una exposición de motivos y 56 artículos, estructurados en un título preliminar y los títulos I a VII, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Respecto a la estructura de la norma, el texto se ajusta a la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015, de aplicación al presente anteproyecto según dispone su acuerdo segundo.

A continuación pasaremos a exponer una serie de consideraciones y sugerencias relativas a la formulación de algunos aspectos del anteproyecto:

**I.- Con relación a la PARTE EXPOSITIVA,**

La exposición de motivos, de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, tiene la función de explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

La parte expositiva de la disposición tiene un contenido acorde con su naturaleza. Únicamente tenemos que reseñar que deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, entre otros. Esta

información deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria.

II.- Con relación a la **PARTE DISPOSITIVA**, la redacción tanto del articulado, como sus disposiciones posteriores, con carácter general, resulta ajustada a derecho y no plantea ningún problema de índole jurídica, obedeciendo la misma a razones o criterios de oportunidad que no compete analizar a este centro directivo.

Sin perjuicio de lo anterior realizaremos las siguientes observaciones:

- La redacción del **artículo 29** del anteproyecto debería ser revisada ya que en realidad, se está refiriendo a los ***procedimientos que incidan en la creación de empresas y desarrollo de la actividad emprendedora y trabajo autónoma*** y no a los “*procedimientos administrativos instruidos por la Comunidad Autónoma de Aragón para la creación de empresas y desarrollo de la actividad emprendedora y trabajo autónomo*”.

A su vez, consideramos que no procede la remisión al **artículo 33** de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015) que se realiza en el apartado tercero. En este **artículo 29.3** se menciona que estos procedimientos gozarán de preferencia en la tramitación, pero en el **artículo 33** de la Ley 39/2015 se regula la tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos.

Debemos recordar en este punto que el fundamento de los procedimientos de urgencia no es otro que la rapidez que puedan exigir **las especiales circunstancias** que concurran en un supuesto concreto, como puede ser cuando existe necesidad de atender una finalidad determinada en la que el factor tiempo es elemento determinante y constitutivo, y es imposible cumplirla mediante los procedimientos administrativos normales, lo que obliga a

aplicar procedimientos excepcionales. Este centro directivo considera que no todos los procedimientos que incidan en la creación de empresas y desarrollo de la actividad emprendedora y trabajo autónomo pueden ser calificados como urgentes y lo que, en su caso, podría plantearse es la remisión al **artículo 96** de la Ley 39/2015, es decir a la tramitación simplificada del procedimiento.

- Se sugiere suprimir el **apartado 5 de este artículo 29**, dedicado a la regulación del silencio en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, al reproducir el contenido del **artículo 24** de la Ley 39/2015, ya que en aras de los principios de claridad y simplicidad en la elaboración de los proyectos normativos, el anteproyecto de ley exclusivamente debe incluir aquellas medidas de simplificación que resulten novedosas respecto de las que ya se encuentran reguladas con carácter general en la Ley 39/2015 o en otras normas sectoriales.

- Lo mismo que acabamos de argumentar en el anterior apartado lo hacemos extensivo al **artículo 30.2**, ya que por su contenido es similar al **artículo 72** de la Ley 11/2014 de Prevención Protección Ambiental en Aragón, debiendo advertir que en esta Ley 11/2014 tan sólo se regula la declaración responsable y no la comunicación previa, por lo que se recomienda la revisión o supresión de este artículo al objeto de lograr una mayor seguridad jurídica.

- El **artículo 30.5** del anteproyecto también reproduce, en parte, el **artículo 69.4** de la Ley 39/2015, por lo que se propone eliminarlo, advirtiendo a su vez que consideramos más conveniente que el plazo que se fije para impedir la posibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto en el caso de que se compruebe la inexactitud, falsedad o omisión de la información contenida en la declaración responsable, se regule específicamente en las normas sectoriales de aplicación, puesto que en algunos supuestos el plazo de un año puede resultar excesivamente amplio o reducido, por lo que tendrá que valorarse en cada procedimiento el plazo a determinar.

- En el **artículo 31 a)** se sugiere una modificación en la redacción al objeto de lograr una mayor claridad, proponiéndose lo siguiente:

*“a) En las leyes autonómicas en las que se determine que para el ejercicio de una actividad se deban obtener la correspondiente autorización o licencia municipal y la de la administración autonómica, se establecerán los mecanismos de coordinación procedimental de todos los trámites administrativos para que, **respetando las competencias de ambas administraciones, se conceda una única autorización o licencia**”.*

- La regulación del **artículo 32.5** resulta, a nuestro juicio, confusa, ya que no existe una definición en la normativa de las “*cargas administrativas*”, a su vez, resulta difícil determinar “*el coste de las cargas administrativas*”, y se presupone que reducir los trámites administrativos y la simplificación de los procedimientos administrativos es uno de los principios de esta norma por lo que si la normativa sectorial que afecte a procedimientos vinculados con la creación de empresas o el trabajador autónomo establece nuevas obligaciones para los ciudadanos que deciden iniciar cualquier tipo de actividad, se deduce que será por razones de interés general, por lo que este apartado no se considera necesario.

- El **artículo 39.4** reproduce el **artículo 8** del Decreto-ley 17/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón, por lo que podría suprimirse.

- El **artículo 39. 8**, debe ser revisado al objeto de adaptarlo al régimen jurídico de la Ley 39/2015. Se establece que la inactividad manifiesta del promotor del proyecto declarado de interés autonómico por más de un año en cuanto a la realización de las tramitaciones precisas para su ejecución o por otras causas que pongan de manifiesto la inviabilidad en su desarrollo conllevará la posibilidad de declarar la caducidad o la revocación del acuerdo

del Gobierno de Aragón por el que se declara un proyecto como inversión de interés económico.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que el **artículo 95** de la Ley 39/2015 prescribe:

*“En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.”*

Del tenor literal del precepto que acabamos de transcribir se desprende lo siguiente:

**1º)** En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, como el que nos ocupa, cuando se produzca **su paralización por causa imputable al mismo se producirá la caducidad del procedimiento.**

Es por ello que, frente al texto propuesto que establece “*podrá declararse la caducidad o la revocación*” debe regularse expresamente que los efectos de la paralización por causa imputable al interesado son **la caducidad del procedimiento** (no la revocación, ex artículo 109 de la Ley 39/2105) **y el archivo del mismo.**

**2º)** La declaración de inversión de interés autonómico implica que dichos proyectos tendrán una tramitación preferente y urgente, **reduciéndose a la mitad** los plazos ordinarios de trámite en los procedimientos administrativos previstos en la normativa aragonesa que deban seguirse para la efectiva ejecución del proyecto. Dicho esto, no resulta coherente, que se amplíe el

plazo en el que permanezca paralizado un procedimiento por causas imputables al interesado de los **tres meses** que fija la Ley 39/2015 a **un año** que se determina en la norma proyectada.

3º) Tal y como hemos argumentado, el **artículo 95** de la Ley 39/2015 establece que se producirá la caducidad exclusivamente cuando la paralización del procedimiento sea por causas imputables al interesado, por lo que la previsión final de este **artículo 33.8** “*otras causas que pongan de manifiesto la inviabilidad en su desarrollo*”, no se ajusta a esta previsión por lo que debería revisarse.

- El título del **artículo 37** “*medidas fiscales vinculadas al inicio de la actividad empresarial*” no se corresponde exactamente con el contenido del mismo, ya que no se establecen medidas fiscales vinculadas al inicio de la actividad empresarial sino determinadas líneas de ayudas, por lo que se propone su modificación.

- La **disposición final primera**, por las mismas consideraciones que hemos realizado respecto del **artículo 33.8** entendemos que debe ser revisado.

Sin perjuicio de otro criterio mejor fundado, es todo lo que procede informar con arreglo a derecho.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

**SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO.**