



# Dictamen

3/2018

Anteproyecto de ley de fomento del emprendimiento y el trabajo autónomo en Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



**CESA**  
CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 3/2018

Junio de 2018

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2018

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

[cesa@aragon.es](mailto:cesa@aragon.es)

[www.aragon.es/cesa](http://www.aragon.es/cesa)

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 5 de junio de 2018, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

En fecha 11 de mayo de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que solicita dictamen de este Consejo en relación con el “anteproyecto de ley de fomento del emprendimiento y el trabajo autónomo en Aragón”

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española a pesar de no contener una referencia expresa al emprendimiento o al trabajo por cuenta propia, sí recoge en algunos de sus preceptos derechos aplicables a los emprendedores y a los autónomos. Así, el artículo 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado; el artículo 35, en su apartado 1, reconoce para todos los españoles el deber de trabajar y el derecho al trabajo y la libre elección de profesión u oficio; el artículo 40.2 establece que los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales y velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y el artículo 41, por su parte, encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos.

En el ámbito competencial, el artículo 149 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales (149.1.1ª), sobre legislación mercantil (149.1.6ª), legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas (149.1.7ª), legislación civil sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de derechos forales (149.1.8ª) y sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (149.1.17ª). Al amparo de estos títulos competenciales el Estado ha aprobado un amplio abanico de leyes en materia laboral entre las que cabe destacar, por lo que a este dictamen se refiere, la ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, y la Ley 20/2007 de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo y la ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, por su parte, en su artículo 99, y en conexión con lo dispuesto en 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 en el ámbito económico.

Para el desarrollo de dichas atribuciones, el Estatuto de Autonomía reconoce competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma 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, (art. 71.5ª), de desarrollo integral del medio rural (artículo 71.17ª), competencia compartida en materia de enseñanza ( artículo 73) y competencia ejecutiva 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 (artículo 77.2ª)

El anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto, en palabras de su exposición de motivos “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”

Este anteproyecto se enmarca en línea con lo establecido por la Estrategia Europea 2020 que, tras la grave crisis económica sufrida por Europa en la última década, sienta las bases de crecimiento y los objetivos a lograr en los próximos años, planteando diversas medidas de apoyo al emprendimiento, tanto a escala de la Unión Europea, como de los Estados miembros para recuperar el crecimiento y un alto nivel de empleo. En desarrollo de la Estrategia se aprueba por la Comisión Europea el Plan de Acción sobre el emprendimiento 2020.

En el ámbito nacional, cabe citar la Estrategia española para la activación para el empleo 2017-2020, aprobada por Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, y el Plan anual de política de empleo 2018 que recoge como uno de sus ejes principales (eje 5) diversas líneas para la promoción del emprendimiento y el trabajo autónomo.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el apoyo al emprendimiento, a los trabajadores autónomos y a las empresas aragonesas está recogido expresamente en el Plan del Gobierno de Aragón, aprobado el 26 de enero de 2016. Hasta la fecha, son varios los instrumentos que el Gobierno de Aragón ha puesto en marcha para impulsar el emprendimiento: el programa Emprender en Aragón desarrollado por el Instituto Aragonés de Fomento, la Estrategia de Emprendimiento 2015-2020 aprobada por la Fundación Emprender en Aragón o el Servicio de apoyo a la creación de empresas del Instituto Aragonés de Empleo, son algunos de ellos.

## II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, cincuenta y seis artículos distribuidos en siete títulos, cuatro disposiciones adicionales y seis finales.

La exposición de motivos da cuenta del marco competencial, expone las razones para su propuesta y los objetivos buscados, y repasa la estructura de la norma y sus principales contenidos.

El título preliminar establece a lo largo de sus tres capítulos: el objeto y ámbito de aplicación de la ley, los principios rectores de la actuación de la Administración en esta materia y los órganos administrativos competentes.

El título I “Fomento y difusión de la cultura emprendedora y trabajo autónomo” se estructura en siete capítulos, que contienen las bases para el fomento de la cultura emprendedora en ámbitos muy diversos.

El título II “Medidas de simplificación normativa” se divide en tres capítulos que abordan medidas de simplificación normativa, la creación de una plataforma del emprendimiento y la posibilidad de declarar como inversiones de interés autonómico proyectos empresariales desarrollados por emprendedores, autónomos y PYMES, que cumplan determinados requisitos.

El título III “Medidas para facilitar la financiación y el apoyo de las personas emprendedoras y autónomas” contiene a lo largo de sus dos capítulos distintas medidas de apoyo a los empresarios incluidos en el ámbito de aplicación de la ley.

El título IV “Servicios de apoyo al emprendimiento y autónomos” crea la figura del mediador de emprendimiento y establece distintas medidas de apoyo a la internacionalización.

El título V “Medidas organizativas y de coordinación en apoyo a los emprendedores y autónomos” recoge en sus cuatro títulos, la elaboración y aprobación de un Plan Estratégico del Emprendimiento en Aragón, y la regulación de los órganos de asistencia y asesoramiento en materia de emprendimiento y trabajo autónomo.

El título VI “Transparencia y Participación” recoge a lo largo de sus dos capítulos distintas medidas dirigidas a promover la información y participación.

El Título VII “Evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia de emprendimiento y trabajo autónomo” establece la obligación de elaborar indicadores de impacto y de practicar anualmente evaluaciones.

Las cuatro disposiciones adicionales establecen una cláusula de género y distintos plazos para la adaptación normativa de los procedimientos que incidan en la creación de empresas y para la aprobación del plan estratégico y del mapa de servicios previstos en la ley.

Las seis disposiciones finales introducen una modificación del Decreto ley 1/2008, establecen distintos plazos para aprobar una relación de los procedimientos afectados por la ley y para regular y crear los registros de mediadores de emprendimiento y el registro de autónomos y microempresas; habilitan al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley y prevén su inmediata entrada en vigor.

### III. Observaciones de carácter general

#### I

#### *La estructura empresarial aragonesa*

El tejido productivo aragonés está constituido mayoritariamente por autónomos, microempresas y pequeñas empresas. Los autónomos y las pymes constituyen el factor fundamental de generación de riqueza y empleo en nuestra Comunidad Autónoma.

Según los últimos datos contenidos en el Informe del Consejo Económico y Social de Aragón sobre la situación económica y social de Aragón en 2017, actualmente en proceso de elaboración, el sector empresarial aragonés está integrado en un 95,4%



por microempresas, de las cuales el 54,5% carece de asalariados y el 40,9% tiene menos de diez trabajadores. El peso de la pequeña empresa se cifra en el 3,9%, el de la mediana en el 0,6% y el de las grandes tan apenas roza el 0,1%.

Por otra parte, según los últimos datos de afiliación a la Seguridad Social a 31 de marzo de 2018, en Aragón existen 105.159 afiliados por cuenta propia de la Seguridad Social, 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 ningún colectivo especial de trabajadores. De ellos, más del 81% (51.028) carecen de asalariados. Desde el punto de vista sectorial, destaca el porcentaje de autónomos (personas físicas) dedicados al sector servicios (60,1%), seguido de la agricultura (24,8%), la construcción (10,8%) y la industria (4,3%).

Estas cifras dan idea de la importancia que los autónomos, las microempresas y las pequeñas empresas tienen para el conjunto de la economía y el empleo aragonés.

En este contexto, el Consejo Económico y Social de Aragón no puede sino valorar positivamente la iniciativa del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón para aprobar una ley cuyo objetivo es establecer un nuevo marco normativo para impulsar y fomentar la cultura emprendedora, apoyar el inicio de actividad empresarial y simplificar los trámites administrativos exigidos para la creación de nuevas empresas en nuestra Comunidad.

Ahora bien, el Consejo considera que siendo totalmente encomiable el objetivo perseguido por el anteproyecto de ley, y aun siendo consciente de las limitaciones derivadas del reparto competencial, la norma podría haber sido algo más ambiciosa en su contenido, no limitándose a formular, en buena parte de sus preceptos, objetivos o metas deseables (el anteproyecto incorpora un importante número de orientaciones y encomiendas genéricas, mediante el empleo de fórmulas de estilo de "impulsar", "fomentar", "potenciar", "mejorar"...). En este sentido, hubiera sido deseable que el anteproyecto diera un paso más, estableciendo un mayor número de medidas concretas con plena eficacia jurídica, al tiempo que incluyera otros contenidos que pueden resultar de interés en apoyo de los autónomos y pymes, facilitando, por ejemplo, el acceso de estos colectivos a la contratación pública.

Esta falta de concreción puede verse además acentuada por la demora que puede producirse en la aplicación de buena parte de las medidas previstas en el anteproyecto, como consecuencia del juego de las distintas previsiones contenidas en sus disposiciones adicionales y finales para el desarrollo de algunos de los instrumentos y actuaciones previstas en el mismo.

## II

*La participación institucional de las organizaciones sindicales  
y empresariales más representativas*

Con carácter previo al análisis del anteproyecto sometido a dictamen, este Consejo cree necesario recordar que la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas viene exigida por la Constitución, y que la determinación de su representatividad queda establecida por disposiciones del máximo rango legal. Es la propia Constitución Española la que establece, en su artículo 7 –ya en el título preliminar–, que “los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”. En desarrollo de estas previsiones constitucionales, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en sus artículos 6 y 7, y el Estatuto de los Trabajadores, en su disposición adicional sexta, atribuyen a las organizaciones sindicales y empresariales que tengan la condición de más representativas, la capacidad para ostentar la representación institucional ante las Administraciones Públicas.

De esta forma, se atribuye a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas una posición jurídica relevante para participar en la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica, al entender que los intereses que estas organizaciones representan van más allá de los intereses particulares de trabajadores y empresarios, abarcando también, en su genérica función de agentes o interlocutores sociales, los intereses generales de los ciudadanos.

Esta especial posición ha sido recogida por la ley 1/2018, de 8 de febrero, de Diálogo Social y Participación Institucional en Aragón que garantiza la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en cuanto representantes del interés general socioeconómico de nuestra Comunidad, estableciendo el marco legal para el ejercicio de la misma.

También el Estatuto del trabajo autónomo, en su redacción actual, recoge la especial posición jurídica de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, otorgándoles capacidad jurídica para actuar en representación de los trabajadores autónomos a todos los niveles territoriales y reconociéndoles un papel fundamental en el diseño de las políticas y programas públicos que incidan sobre el trabajo autónomo ( artículo 21.3 ley 20/2007 de 11 de julio, en la redacción dada por la ley 30/2015, de 9 de septiembre)

De acuerdo con todo lo expuesto, resulta necesario que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas jueguen un papel esencial tanto en el proceso de elaboración de la ley como en los distintos ámbitos de actuación que ésta contempla, participando en el diseño de políticas y programas públicos o en los distintos órganos colegiados que se creen.

### III

#### *La elaboración del anteproyecto de ley*

El texto del anteproyecto sobre el que se solicita dictamen figura en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón acompañado de la siguiente documentación: orden de inicio del procedimiento; memoria justificativa (en la que se incorporan elementos como la necesidad y oportunidad del anteproyecto, los títulos competenciales en que se ampara, una descripción sobre su impacto de género y una descripción del procedimiento a seguir); memoria económica ( en la que se hace una estimación del coste económico que conlleva la implementación de los instrumentos y actuaciones previstas en el proyecto); informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Industria y Empleo; y el certificado del Gobierno de Aragón de toma de conocimiento del anteproyecto.

Según consta en el portal de transparencia y en la memoria justificativa del anteproyecto, el trámite de consulta pública previsto en el artículo 133 de la ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se llevó a cabo del 28 de marzo al 13 de abril.

El CESA, cuyo lema es el “valor de la participación”, viene sosteniendo reiteradamente en sus dictámenes la importancia de llevar a cabo en los procesos de elaboración normativa un adecuado proceso de participación de los ciudadanos y sus organizaciones que, más allá de cumplir las exigencias formales, facilite una participación “real”, poniendo a disposición de los ciudadanos, durante el tiempo suficiente, una documentación completa y adecuada que posibilite el conocimiento y comprensión de la norma y favorezca la presentación de aportaciones.

En este ámbito, y en línea con lo establecido en la anterior observación general sobre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, este Consejo considera que hubiera sido deseable otorgar una mayor participación a los agentes sociales en el proceso de elaboración de la norma, máxime cuando la mayoría de estas organizaciones gozan de una amplia experiencia en materia de emprendimiento y fomento empresarial, con acciones y servicios plenamente consolidados. En este mismo sentido, el Consejo quiere manifestar la conveniencia de que tanto la fase de consulta pública, como la posterior de audiencia e información pública (ambas establecidas en 15 días) hubieran tenido una mayor duración en el tiempo con el fin de posibilitar un mejor conocimiento de la norma y una mayor participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

En relación con la memoria económica que acompaña al anteproyecto, llama la atención que ésta no contempla ninguna nueva obligación económica para el ejercicio presente, al considerar que el “anteproyecto no contiene ningún compromiso directo de gasto”. Todas las estimaciones de gasto se refieren a futuros ejercicios presupuestarios. A pesar de que la norma contempla muchas actuaciones que ya se vienen desarrollando en la actualidad, y que por consiguiente ya están presupuestadas en el ejercicio corriente, hubiera sido deseable un mayor compromiso de gasto por parte del Gobierno para que algunas de las previsiones contenidas en el anteproyecto no queden en una mera declaración de intenciones. En este sentido, se echa en falta, por ejemplo, una mayor dotación para la promoción de proyectos en el medio rural o



para poder formalizar instrumentos de colaboración con organizaciones y entidades privadas que llevan a cabo reconocidos servicios de apoyo a emprendedores.

En cuanto a cuestiones de técnica normativa, el Consejo siempre ha puesto de manifiesto la necesidad de tender hacia un sistema normativo cada vez más claro y sencillo para sus destinatarios. En este sentido, y de acuerdo con los principios de buena regulación contenidos en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en las Directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón (aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013), las disposiciones normativas deben redactarse con criterios de inteligibilidad y sencillez expresiva, de tal forma que resulten fácilmente entendibles por los destinatarios de las mismas.

Con este objetivo, en los siguientes apartados de consideraciones generales y particulares se realizarán algunas sugerencias tendentes a evitar repeticiones innecesarias o conseguir una mejor ordenación interna y de sistematización de los preceptos, con el fin de mejorar la claridad de la regulación propuesta. También en esta misma línea podría resultar conveniente completar la exposición de motivos con una referencia al marco normativo en el que ha de insertarse la nueva ley y retirar de la norma aquellas materias que ya están reguladas o contempladas para todas las empresas y que por tanto resultan aplicables a emprendedores y autónomos ( como ocurre, por ejemplo, en materia de fomento y promoción de riesgos laborales o en materia de responsabilidad social empresarial).

Por otra parte, sería conveniente que el anteproyecto no contuviese referencias a normas concretas, que con el paso del tiempo pueden quedar desfasadas. En este sentido, debería obviarse la referencia contenida en el artículo 4 d) al Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, que ha sido derogado por la ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

#### IV

#### *Objeto y ámbito de aplicación de la norma*

El objeto de la norma según se señala en el artículo 1 del anteproyecto es promover la actividad emprendedora y el trabajo autónomo, a través del apoyo a emprendedores, autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas.

La norma contempla de este modo dos realidades diferentes, que no conviene confundir:

- de una parte, el apoyo a los emprendedores propiamente dichos, es decir las personas que inician una actividad empresarial o profesional (bien hayan iniciado únicamente los trámites para ello, o bien una vez iniciada ésta cuente con hasta dos años de antigüedad, según la definición contenida en el artículo 2 del anteproyecto), cualquiera que sea la forma organizativa por la que opte para desarrollarla;

- de otra, el apoyo a las actividades empresariales que ya están en marcha desarrolladas por autónomos, microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas, en los términos en que unos y otras aparecen definidos en el artículo 3 del anteproyecto.

A pesar de esta diferenciación, las medidas tendentes a conseguir cada uno de los objetivos mencionados aparecen entremezcladas a lo largo del anteproyecto, lo que en ocasiones puede generar dificultades en la comprensión y alcance de la norma.

Debe tenerse en cuenta que a pesar de que el título del anteproyecto de ley únicamente hace referencia al emprendimiento y al trabajo autónomo (“Ley de fomento del emprendimiento y el trabajo autónomo”), el ámbito de aplicación de la norma, definido en el artículo 2, incluye además de a emprendedores y autónomos, a microempresas y pequeñas y medianas empresas, cuya actividad económica se desarrolle en la Comunidad Autónoma de Aragón o establezca en ella su domicilio fiscal.

Existen así a lo largo de la norma preceptos dirigidos a emprendedores y autónomos (art.13), a autónomos (art.15), a emprendedores, autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas (art.18), a empresarios y autónomos (art. 24), a emprendedores (artículo 25)... lo que dificulta la comprensión de la norma, generando confusión sobre los sujetos a los que van dirigidas las distintas medidas.

En aras de conseguir una mayor claridad y seguridad jurídica, sería conveniente diferenciar qué artículos se refieren específicamente a autónomos, cuáles se refieren a emprendedores en general y cuáles otros son aplicables a microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas (que en razón de su tiempo de actividad empresarial no entren en la categoría de emprendedores).

## V

### *Medidas de fomento y financiación*

El anteproyecto de ley contiene numerosas medidas destinadas al fomento y apoyo de la cultura emprendedora y el trabajo autónomo que aparecen agrupadas fundamentalmente en tres títulos: el título II “Fomento y difusión de la cultura autónoma y trabajo autónomo”, título III “Medidas para facilitar la financiación y apoyo de las personas emprendedoras y autónomos” y título IV “Servicios de apoyo al emprendimiento y autónomos”.

No cabe duda de que cualquier medida destinada a promover la generación de tejido empresarial, bien estimulando y apoyando la creación de nuevas empresas, bien apoyando el mantenimiento de las ya existentes, debe ser valorada favorablemente.

En particular, el Consejo quiere resaltar la valoración positiva que, a su juicio, merecen las medidas contenidas en el anteproyecto destinadas a fomentar:

- El emprendimiento en el ámbito educativo. El Consejo comparte plenamente la importancia de promover valores tales como la iniciativa personal, la creatividad y el talento en todas las etapas educativas, tanto en la no universitaria, (debiendo prestar especial atención a la educación secundaria obligatoria, a la formación profesional – con atención específica a la formación profesional dual- y también al bachillerato), como en la universitaria (a través de las diversas medidas previstas en el anteproyecto a las que cabría incorporar otras, como la creación de oficinas de emprendedores en las universidades)

- Las iniciativas y proyectos que se desarrollen en el medio rural, en cuanto dichos proyectos resultan esenciales para fijar población en nuestros municipios y mejorar la vertebración y cohesión territorial. En este ámbito el Consejo quiere poner de manifiesto, por una parte, la importancia de promover medidas que prioricen el establecimiento de mujeres emprendedoras en el medio rural, y de otra animar a la reflexión sobre la conveniencia de fijar de un modo tan taxativo el límite de población de los núcleos (menos de 5.000 habitantes) en los que puede ubicarse una iniciativa para que tenga la consideración de proyecto de emprendimiento rural.

- Los proyectos innovadores y/o con proyección internacional, claves para avanzar en el cambio y renovación de nuestro tejido productivo e impulsar la creación de empresas de alto valor añadido. El Consejo Económico y Social de Aragón viene reiterando en sus informes socioeconómicos anuales que la investigación, la innovación y la internacionalización -al mismo nivel que el capital humano- son elementos claves sobre los que hay que incidir para consolidar los puntos fuertes de nuestra economía y hacer surgir nuevas oportunidades económicas

También el Consejo quiere manifestar su apoyo al especial tratamiento que a lo largo de su articulado la norma muestra a ciertos colectivos en atención a las diversas circunstancias que en ellos concurren y que les hacen merecedores de una atención preferente (mujeres, jóvenes, discapacitados, colectivos en riesgo de exclusión...), si bien considera conveniente reflexionar acerca de la inclusión de otros colectivos no contemplados, como el de inmigrantes.

Por otra parte, el Consejo quiere destacar que la efectiva aplicación de algunas de estas previsiones, en la medida que suponen la implicación de otros departamentos del Gobierno de Aragón, así como de otras administraciones (fundamentalmente, municipales), requerirá intensificar los esfuerzos de coordinación y entendimiento para garantizar el éxito de las mismas.

Por lo que se refiere a las medidas de impulso para la financiación de proyectos de emprendedores, autónomos, microempresas y pymes, este Consejo, aún siendo consciente de que la mayoría de ellas ya existen en la actualidad, valora el compromiso del Gobierno con el tejido empresarial aragonés al recogerlas en este anteproyecto. No obstante, el Consejo considera que hubiera sido deseable un mayor grado de concreción y un esfuerzo adicional por no demorar en el tiempo el estudio e implementación de aquellas medidas fiscales que, dentro del ámbito competencial de nuestra Comunidad Autónoma, pueden favorecer el inicio de una actividad empresarial en Aragón.

## VI

### *Medidas de simplificación normativa y administrativa*

Reducir las cargas administrativas y burocráticas que deben soportar los ciudadanos que deciden iniciar cualquier tipo de actividad económica ha sido una preocupación constante de este Consejo Económico y Social de Aragón.

Por ello, este Consejo valora muy favorablemente todas las previsiones contenidas en el anteproyecto dirigidas a simplificar el proceso de creación de empresas. No cabe duda de que cualquier medida que conlleve una simplificación de trámites o la reducción de cargas burocráticas, supondrá un importante ahorro, tanto en tiempo

como en costes, que generará un marco favorable para el inicio de nuevas actividades empresariales y para la creación de empleo.

Particularmente, el Consejo valora muy positivamente que el anteproyecto, siguiendo la línea marcada por la Directiva 2006/123/CE, conocida como Directiva de Servicios, y por las distintas leyes aprobadas por el Estado español para su trasposición, establezca como criterio general la posibilidad de sustituir la aportación de documentos y/o las autorizaciones administrativas por declaraciones responsables y/o comunicaciones previas de las personas interesadas.

En la misma línea debe ser objeto de una valoración favorable la reducción general de plazos establecida por el anteproyecto al considerar que, a efectos de lo dispuesto en el artículo 33 de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concurren razones implícitas de interés público en los procedimientos administrativos instruidos por la Comunidad Autónoma de Aragón para la creación de empresas; así como la previsión de una autorización única para aquellos supuestos en que deban concurrir autorizaciones de distintas administraciones (habitualmente, local y autonómica).

No obstante, y en aras de los principios de claridad y simplicidad que deben presidir el sistema normativo, sería deseable que el anteproyecto únicamente incluyera aquellas medidas de simplificación normativa que resultan novedosas respecto de las ya establecidas con carácter general en la legislación de procedimiento administrativo. También el Consejo quiere llamar la atención sobre la conveniencia de reducir los plazos temporales establecidos para la aplicación de estas medidas, previstos en la disposición adicional segunda en relación con la disposición final segunda.

Por último, y en línea con la reducción de cargas burocráticas y simplificación de trámites administrativos perseguida por la ley, este Consejo considera conveniente llamar a la reflexión sobre la necesidad de proceder a la creación de nuevos registros administrativos como el de mediadores de emprendimiento, previsto en el artículo 40.3 del anteproyecto, y el de autónomos y microempresas constituidas por emprendedores, previsto en el artículo 54. Por otra parte, y para aquellos registros que se creen, convendría que el anteproyecto facilitara más información sobre los mismos, abordando cuestiones tales como su finalidad, sujetos inscribibles, carácter público, condiciones de acceso o funcionamiento.

## VII

### *Organización administrativa*

La ley recoge distintos órganos administrativos con competencias en las materias que regula. El grueso de competencias se atribuye al Departamento competente en materia de economía y empleo, que las ejercerá bien directamente, bien a través del Instituto Aragonés de Fomento (IAF), del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) o de otras entidades del sector público dependientes del mismo. También a lo largo del texto se reconocen las competencias de otros Departamentos del Gobierno de Aragón como los competentes en materia de educación, de universidades e innovación o de vertebración del territorio.

En este punto, el Consejo quiere llamar la atención sobre las diversas denominaciones empleadas para designar al Departamento competente por razón de la materia (“economía y empleo”, “economía”, “emprendimiento”, “trabajo”) y la conveniencia de meditar sobre la denominación más adecuada, anticipándose a la eventualidad de posibles cambios en la distribución actual de competencias entre los distintos Departamentos. También el Consejo, quiere poner de manifiesto que la aprobación de esta ley hubiera podido ser una oportunidad para avanzar en la delimitación competencial entre los principales organismos públicos (IAF e INAEM, fundamentalmente) en todo lo relativo al fomento y apoyo al emprendimiento.

Junto a estos órganos el anteproyecto recoge otros órganos de consulta y participación: el Consejo Asesor de Emprendimiento, como órgano de consulta y asesoramiento, en el ámbito del emprendimiento (aunque el anteproyecto extiende sus funciones a las microempresas y pymes), y el Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón, como órgano de participación y diálogo institucional en el ámbito de los autónomos. En relación con estos órganos, el CESA considera oportuno formular algunas reflexiones:

- En primer lugar, y atendiendo a la especial posición institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a que se ha hecho referencia en el apartado primero de estas consideraciones generales, este Consejo considera necesario que el anteproyecto garantice la participación de dichas organizaciones en ambos Consejos.
- En segundo lugar, y sin poner en duda el buen funcionamiento del actual Consejo Asesor de Emprendimiento constituido en el seno de la Fundación Aragón Emprender, se considera que dicho Consejo debería de tener sustantividad propia en la ley, estableciendo una regulación mínima de los caracteres esenciales del mismo (composición, funciones, régimen de funcionamiento...) con independencia de la Fundación referida.

Por último, resulta conveniente recordar que la función consultiva del Gobierno de Aragón en naturaleza socioeconómica está atribuida por el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 102, al Consejo Económico y Social de Aragón en cuanto órgano consultivo en que se materializa la colaboración en intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma.

#### **IV. Observaciones de carácter específico**

##### *Al artículo 2. Ámbito de aplicación*

Convendría reflexionar sobre los criterios establecidos en este artículo para determinar el ámbito de aplicación de la norma, valorando la posibilidad de priorizar el criterio del domicilio fiscal y de concretar el criterio relativo a que la “actividad económica se desarrolle en la Comunidad Autónoma de Aragón”.



### *Al artículo 3. Definiciones*

Sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de adecuar las definiciones contenidas en este precepto, y en particular los requisitos temporales de desarrollo de la actividad contenidos en ellos, a los parámetros comúnmente establecidos por otras disposiciones nacionales e internacionales sobre la materia.

### *Al artículo 4. Excepciones*

Cabría plantearse la conveniencia de eliminar de este precepto la referencia a los "falsos autónomos", toda vez que se trata de una categoría no establecida normativamente que vendrá determinada "per se" por el incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos por la legislación vigente sobre trabajadores autónomos para su consideración como tales. En este sentido, pueden resultar especialmente relevantes los requisitos exigidos por el artículo 11 del Estatuto del Trabajo autónomo para la conceptualización de los llamados trabajadores autónomos económicamente dependientes.

### *Al capítulo I del título I, "Fomento de la cultura emprendedora en el sistema educativo" y al artículo 14, "Formación, inserción y orientación en el ámbito del empleo autónomo"*

De acuerdo con lo manifestado en el apartado de observaciones de carácter general, sería deseable que las organizaciones empresariales y sindicales más representativas tuvieran una mayor participación en las actuaciones previstas por la ley para fomentar el emprendimiento en las distintas etapas educativas.

En el mismo sentido, debería contarse con la colaboración de estas organizaciones en las labores de estudio y prospección del mercado de trabajo territorial a que se refiere el artículo 14, en su apartado tercero, y mencionarlas específicamente, junto a las asociaciones profesionales del trabajo autónomo, en el apartado 5 del mismo artículo.

### *Al artículo 17. Reconocimiento de municipios emprendedores*

Podría resultar oportuno que para la "declaración de municipio emprendedor de Aragón" se tuviera en cuenta además de las iniciativas de incentivación y apoyo a emprendedores y autónomos, cualquier otra iniciativa del municipio dirigida a favorecer la localización de nuevos proyectos empresariales en su territorio.

Por otra parte, podría resultar conveniente determinar de forma más concreta los indicadores o parámetros en base a los cuales un municipio puede obtener dicha declaración.

*Al artículo 19. Resolución extrajudicial de conflictos de trabajadores autónomos económicamente dependientes.*

Teniendo en cuenta que el actual acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales en Aragón (ASECLA), suscrito por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ya contempla la posibilidad de que los conflictos surgidos en el ámbito de los trabajadores económicamente dependientes sean resueltos a través del Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje, se considera adecuado que sea en el marco de dicho acuerdo donde se determinen la organización, funcionamiento y el tipo de conflictos a tramitar.

No obstante, se sugiere matizar la redacción del párrafo cuarto del este artículo, en el sentido de prever como posibilidad que la organización, funcionamiento y el tipo de conflictos objeto de tramitación pueda ser determinada por el acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales en Aragón (ASECLA)

*Al artículo 24. Fomento del relevo generacional*

Se sugiere valorar la posibilidad de que las medidas previstas para el fomento del relevo generacional garanticen, de alguna forma la continuación de la actividad que cesa, así como que se prevea la aplicación preferente de estas medidas a pequeños municipios.

*Al artículo 30. Inscripciones registrales y declaraciones responsables*

Se propone eliminar el último inciso del apartado 5 “[...] así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un año”, ya que dicha previsión constituye “de facto” una sanción administrativa y como tal debería someterse a los principios y al procedimiento que regulan la potestad sancionadora de la Administración.

*Al artículo 37. Medidas fiscales vinculadas al ejercicio de la actividad empresarial*

Se propone suprimir el apartado segundo de este precepto toda vez que la exención del pago del Impuesto de Actividades Económicas ya está prevista en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de Haciendas Locales.

#### *Al artículo 40. Mediador de emprendimiento*

Se sugiere completar la regulación de esta nueva figura del mediador de emprendimiento, previendo aspectos tales como a quién corresponde su nombramiento o su posible financiación o retribución.

También, y en línea con lo ya establecido en el apartado de observaciones de carácter general, se sugiere reflexionar sobre la necesidad de crear un nuevo registro de mediadores de emprendimiento.

#### *Al capítulo I del título V. Plan estratégico del emprendimiento en Aragón*

De acuerdo con la configuración que el anteproyecto de ley hace del Plan estratégico del emprendimiento de Aragón como instrumento esencial de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de emprendimiento, se sugiere completar el contenido del mismo, previsto en el artículo 44 del anteproyecto, en los siguientes términos:

- En el apartado g) incorporar, junto con los indicadores territoriales ya previstos, el establecimiento de indicadores de proceso y resultado
- Introducir un nuevo apartado i) que incorpore un cronograma de ejecución del Plan

Igualmente, y en atención a la configuración de dicho plan como instrumento básico de planificación en materia de emprendimiento y trabajo autónomo, se considera que en el procedimiento de elaboración del mismo debería garantizarse la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como la de aquellos órganos consultivos y de participación que puedan resultar competentes por razón de la materia.

Por otra parte, cabría también reflexionar en qué medida la aprobación de este Plan afectaría a la Estrategia del Emprendimiento 2015-2020, actualmente en vigor.

#### *Al capítulo I del Título VI. Transparencia*

Para finalizar este apartado de observaciones de carácter particular, este Consejo sugiere reflexionar sobre la conveniencia de que en el capítulo destinado a "Transparencia" se incluyan, además de las medidas ya previstas dirigidas a ofrecer información sobre aspectos que, sin duda, son de gran interés ( marco normativo, trámites de creación de empresas, instrumentos de apoyo existentes...), otra información sobre determinados aspectos de la actuación de los poderes públicos que resulta esencial para garantizar la transparencia de la actividad pública, tal como información sobre subvenciones, avales y ayudas concedidas, acuerdos suscritos o contratos realizados.

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de establecer un marco normativo que impulse y fomente el emprendimiento y el trabajo autónomo a través del apoyo a microempresas, y pequeñas y medianas empresas y de la reducción de cargas burocráticas y simplificación de trámites administrativos.

No obstante, considera que el anteproyecto de ley de fomento del emprendimiento y el trabajo autónomo en Aragón es susceptible de mejoras, que se han señalado en los apartados anteriores de este dictamen.

Zaragoza, a 5 de junio de 2018

*V.º B.º*

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea