

**SEGUNDO INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE ECONOMÍA,
INDUSTRIA Y EMPLEO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DEL
EMPENDIMIENTO Y EL TRABAJO AUTÓNOMO EN ARAGÓN (VERSIÓN 15 DE
JUNIO DE 2018)**

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 sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el Trabajo Autónomo en Aragón, elaborado con fecha 15 de junio de 2018, tras la cumplimentación del trámite de audiencia e información pública del citado Anteproyecto y la emisión del preceptivo informe por parte del Consejo Económico y Social de Aragón.

Remitido al Gobierno de Aragón el texto del anteproyecto de ley en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.6 del TRLPGA, mediante acuerdo de 8 de mayo de 2018 acordó tomar conocimiento del Anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento y el Trabajo Autónomo en Aragón y declaró la necesidad de realizar los siguientes trámites, sin perjuicio de las demás consultas, dictámenes e informes que resultasen preceptivos:

- Informe del Consejo Económico y Social.
- Información pública durante el plazo de quince días.
- Audiencia durante el plazo de quince días desde el día siguiente al de la notificación de este trámite a las siguientes entidades: Comisiones Obreras Aragón (CCOO Aragón), Unión General de Trabajadores Aragón (UGT Aragón), Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa Aragonesa (CEPYME Aragón), Confederación de Empresarios de Aragón (CEOE Aragón); Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Zaragoza, Huesca y Teruel; Asociación de Autónomos de Aragón (UPTA Aragón), Asociación de Trabajadores Autónomos de Aragón (ATA Aragón) y Confederación Intersectorial de Empresarios Autónomos de Aragón (CEAT-Aragón); y Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

Asimismo, se acordó dar traslado del texto del anteproyecto a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como a los organismos públicos adscritos al Departamento que pudieran estar afectados por la futura norma, para la aportación de observaciones durante diez días.

En cumplimiento de lo anterior, con fecha 9 de mayo de 2018 se dio traslado del texto del anteproyecto de ley, vía electrónica, a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma y a las entidades mencionadas en el citado acuerdo de Consejo de Gobierno para que formularan las alegaciones que estimasen oportunas en el plazo de diez y quince días, respectivamente. Asimismo, dicho texto se sometió a información pública durante el plazo de quince días, mediante publicación en el Boletín Oficial de Aragón el 11 de mayo de 2018. Finalmente, como se ha indicado, el texto del anteproyecto se remitió para informe al Consejo Económico y Social de Aragón el 9 de mayo de 2018 al amparo de lo dispuesto en la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón.

En cumplimiento de los trámites de audiencia e información pública concedidos, se han formulado alegaciones por las siguientes entidades y departamentos de la Administración autonómica:

- Confederación de Empresarios de Aragón (CEOE-Aragón): 23 de mayo de 2018.
- Asociación de Trabajadores Autónomos de Aragón (ATA-Aragón): 24 de mayo de 2018.
- Asociación de Autónomos de Aragón (UPTA): 25 de mayo de 2018.
- Consejo Aragonés de Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Aragón: 29 de mayo de 2018.
- Unión General de Trabajadores de Aragón (UGT-Aragón): 1 de junio de 2018.

- Departamentos autonómicos:
 - Departamento de Educación Cultura y Deporte: 17 de mayo de 2018.
 - Departamento de Presidencia (Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario): 18 de mayo de 2018.
 - Departamento de Ciudadanía y Servicios Sociales: 5 de junio de 2018.
 - No han formulado alegaciones los Departamentos de Innovación, Investigación y Universidad, de Sanidad y de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, según escritos presentados en fechas 25 de mayo, 31 de mayo y 11 de junio de 2018, respectivamente.

Con fecha 5 de junio de 2018 se emite dictamen por el Consejo Económico y Social de Aragón (en adelante, CESA), en el que se «*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» y se relacionan determinadas mejoras en el texto del articulado.

Las alegaciones formuladas inciden en cuestiones de carácter general del anteproyecto de ley y en el contenido específico del articulado del texto. Con objeto de sistematizar el análisis de las alegaciones (entre ellas, las recomendaciones formuladas por el CESA), se procederá a realizar un examen conjunto de todas ellas en tres bloques distintos: por una parte, el relativo a consideraciones generales realizadas sobre el texto del Anteproyecto; por otra, el referido a las propuestas de modificación y/adición al contenido de la Exposición de Motivos; y, por último, el bloque más extenso, que tendrá por finalidad analizar las diferentes propuestas de supresión, adición, modificación y sobre todo, de redacción alternativa, que han formulado los alegantes, el CESA y algunos departamentos autonómicos al texto del articulado, que se estudiarán respetando la estructura normativa del Anteproyecto, mediante un examen conjunto de las alegaciones que afectan a cada uno de los títulos del texto. Asimismo, con objeto de simplificar la exposición, en aras de una mayor claridad y comprensión, se incorpora en un Anexo adjunto a este informe, un cuadro resumen de todas las alegaciones formuladas, organizadas en atención a los artículos del Anteproyecto, incluyendo las redacciones alternativas propuestas por los alegantes y el CESA, así como las modificaciones del articulado aceptadas por el redactor.

I. CONSIDERACIONES GENERALES AL ANTEPROYECTO DE LEY.

Sin perjuicio de las alegaciones específicas realizadas al contenido de los artículos del Anteproyecto de ley, por parte de UGT, CEOE, el Consejo Económico Social de Aragón, el Consejo de Cámaras de Aragón y la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario del Departamento de Presidencia, se han formulado unas alegaciones de carácter general al texto que, de forma resumida y conjunta, se analizan a continuación:

- a) *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:*

Sobre esta cuestión, que con carácter común se ha puesto de manifiesto por los alegantes, debe señalarse que se han practicado todos los trámites exigidos legalmente

(consulta pública previa, audiencia e información pública) con pleno respeto a las normas legales, considerándose que el doble plazo concedido de 15 días hábiles es un plazo razonable para presentar alegaciones y realizar las aportaciones oportunas, como pone de manifiesto el número de alegaciones presentadas y sobre todo, lo extenso de su contenido.

b) Regulación separada y diferenciada de emprendedores y trabajadores autónomos, con mayor protagonismo del trabajo autónomo (UGT y CESA) y medidas diferenciadas para las medianas empresas (Consejo de Cámaras de Aragón):

En relación con esta alegación debe indicarse que es difícil establecer una regulación separada en una misma ley de todas las categorías, salvo que se regule el emprendimiento y trabajo autónomo en leyes independientes, máxime cuando la norma recoge medidas que van dirigidas, con carácter general, a todos los colectivos. En todo caso, hay que señalar que cuando la ley ha querido dirigirse a un sector concreto, lo ha hecho constar expresamente. Así, el art. 14, bajo el título «*Formación, inserción y orientación en el ámbito del empleo autónomo*», tiene como destinatarios exclusivos a los trabajadores autónomos.

c) Necesidad de 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 contemplados en la ley (CESA y CEOE):

A tal respecto debe señalarse que tanto las organizaciones empresariales como sindicales más representativas de Aragón han participado en el procedimiento de elaboración de este Anteproyecto, tal como ha quedado reflejado en este informe. Por otra parte, son numerosos los artículos que contemplan la participación - genérica o específica- de estas entidades, que, además, verán incrementada su presencia en virtud de la estimación de algunas alegaciones, como se puede constatar en el apartado III de este informe.

d) Mayor ambición y concreción en el contenido del Anteproyecto (UGT y CESA):

En relación con esta alegación, es necesario resaltar que el Anteproyecto contempla medidas concretas, si bien alguna de ellas, al igual que ha sucedido con muchas normas autonómicas, requieren de un desarrollo o implementación posterior a través de los instrumentos que la norma regula. Así, por ejemplo, en el Anteproyecto se

regula una plataforma de emprendimiento para agrupar en red toda la información referida a empresas y autónomos; se establecen las bases para la modificación normativa y procedimental que facilite la creación de empresas e inicio de una actividad económica; se establece la posibilidad de declarar como inversiones de interés autonómico proyectos empresariales que se desarrollen por emprendedores, autónomos, microempresas y pymes; se regula el contenido y procedimiento de elaboración del Plan Estratégico del Emprendimiento en Aragón; se crea la figura del mediador de emprendimiento; se regulan los órganos de asistencia y asesoramiento en materia de emprendimiento y trabajo autónomo; se crea un Registro de autónomos y microempresas constituidas por emprendedores; se establece la obligación de elaborar indicadores de impacto de las políticas públicas en materia de emprendimiento y trabajo autónomo, etc. Todas son medidas concretas, si bien es cierto que algunas de las contempladas en el Anteproyecto exigirán una concreción y desarrollo posterior por parte de los órganos competentes en las materias relacionadas en la futura ley.

- e) *Previsión expresa de constitución de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios como entidades colaboradoras, de acuerdo con las funciones consultivas y de colaboración con las Administraciones Públicas en materia de industria, comercio y servicios (Consejo de Cámaras de Aragón):*

Como bien se indica por el Consejo de Cámaras de Aragón en su escrito de alegaciones y se regula en la Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Aragón, dichas Cámaras se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas de Aragón, sin perjuicio de los intereses privados que persiguen (artículo 2). Siendo ello así, no resulta preciso incluir en el Anteproyecto de ley ninguna mención expresa al respecto. Por otra parte, en el texto se ha incorporado la participación y colaboración de las Cámaras Oficiales de Aragón en diversos preceptos, como consecuencia de la estimación de alegaciones formuladas por el Consejo de Cámaras de Aragón, tal como se puede constatar en el apartado III de este informe.

- f) *Eliminar referencias a normas concretas que con el paso del tiempo pueden quedar desfasadas (CESA); corregir y unificar terminología en la designación del departamento competente en materia de emprendimiento y del Gobierno de Aragón/Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario):*

En relación con esta alegación, se indica que se ha procedido a revisar el texto del Anteproyecto para incorporar las modificaciones necesarias en su articulado en el sentido expresado por los alegantes.

g) Falta de definición en el ámbito competencial entre IAF e INAEM, en lo relativo al fomento de actividad emprendedora, subvenciones y apoyo emprendedor (CEOE):

Sobre esta cuestión hay que recordar que tanto el INAEM como el IAF tienen atribuidas competencias en materia de trabajo autónomo y emprendimiento de acuerdo con sus normas reguladoras, la Ley 9/1999, de 9 de abril, por el que se crea el Instituto Aragonés de Empleo y Decreto Legislativo 4/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Instituto Aragonés de Fomento. Dichas competencias se ejercerán en el marco de lo dispuesto en estas normas y en el propio Anteproyecto de Ley, en el que se designan a estos órganos de forma diferenciada para la implementación de las medidas en él contempladas, si bien, en determinados supuestos, se admite que podrán ser desarrolladas por ambos órganos en el ámbito de sus funciones propias (como en el caso de asesoramiento).

h) Incluir y regular en el marco de la Ley determinadas materias en el ámbito de las competencias autonómicas (UGT): contratación pública, lucha contra la precariedad a través de la figura del falso autónomo; microactividad; compensación de deudas de naturaleza pública; actividad económica de los prosumidores; creación y regulación de la figura del Defensor del Autónomo; ordenación territorial y el urbanismo comercial; emprendimiento social; creación y dotación de un Fondo de Segunda Oportunidad y fomento del emprendimiento en el marco de la economía social.

Dado que muchas de las regulaciones propuestas inciden sobre cuestiones que son analizadas en el apartado III de este informe (falsos autónomos, fondo de segunda oportunidad, defensor del autónomo), nos remitimos a las consideraciones realizadas en el mismo. En cuanto al resto de las propuestas realizadas, unas inciden en materias que serán objeto de una futura ley de economía social (emprendimiento social, fomento del emprendimiento en el marco de la economía social) y otras, como la ordenación territorial y urbanismo comercial, afectan a la regulación de los planes urbanísticos y a materias ya reguladas en la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón («urbanismo comercial», artículos 42 a 44).

En cuanto a la figura del «prosumidor», además de plantear dudas desde una perspectiva puramente administrativa, debe indicarse que es una figura que resulta por completo ajena a los presupuestos clásicos en torno a los que se ha desarrollado el Derecho aplicable a la empresa en nuestro país. En todo caso, cualquier regulación exigiría una recalificación de este tipo de relaciones en contratos de trabajo o bien, desarrollar una relación laboral especial que englobe a estos colectivos de operadores y la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello.

Finalmente, en relación con la contratación pública y sin perjuicio de la regulación actual prevista en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, debe recordarse que se halla en tramitación un Anteproyecto de ley de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, que es el marco normativo en el que se deben incorporar las especialidades sectoriales. En el proyecto ya se establecen medidas encaminadas especialmente a la protección de los trabajadores de las empresas adjudicatarias de contratos públicos, la reserva de contratos, así como al fomento de la participación y protección de las pequeñas y medianas empresas.

- i) *Incorporar en el Anteproyecto de Ley al colectivo de trabajadores autónomos de origen extranjero (UGT):*

Sobre los trabajadores extranjeros, se recuerda que el art. 149.1. 2ª CE declara como competencia exclusiva estatal la materia de «*nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*», por lo que no cabe que la Comunidad Autónoma realice ninguna regulación expresa sobre esta materia.

- j) *Modificar la Memoria Económica que acompaña al anteproyecto para contemplar obligaciones económicas para el ejercicio presente e identificar con claridad los recursos económicos precisos para el correcto logro de los objetivos previstos en la futura ley (UGT y CESA):*

Sobre esta cuestión, teniendo en cuenta los trámites del procedimiento de elaboración de una norma de rango de ley y la dificultad de incorporar medidas económicas en una Ley de Presupuestos ya aprobada para el año 2018, se ha estimado que la incidencia económica se materializará en los futuros ejercicios presupuestarios. Por otra parte, ya se indica en la Memoria Económica que, dada la complejidad de su cuantificación en esta fase del procedimiento, la estimación del coste económico que se

realiza debe ser tomada con cierta reserva y que la estimación será objeto de un análisis más preciso en una etapa posterior.

k) *Valorar la pertinencia de iniciar la elaboración normas de carácter sectorial que inciden directamente en la actividad profesional desarrollada por los trabajadores autónomos (UGT):*

En relación con esta alegación, no procede realizar ninguna consideración dado que resulta ajena a este expediente.

II. ALEGACIONES A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

Examinadas las alegaciones realizadas al contenido de la Exposición de Motivos del Anteproyecto de ley, se estima adecuado incorporar, tal como señalan UGT y UPTA, una breve referencia a la normativa estatal existente sobre la materia a legislar en su texto. A tal efecto, se adicionan los siguientes párrafos:

«Frente a esta realidad, la mayor parte de los países de la OCDE están implantando nuevos marcos normativos que son, sin duda, un elemento importante para impulsar la competitividad y el emprendimiento. Así, en el ámbito estatal se aprobó la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, con el objeto de apoyar al emprendedor y la actividad empresarial, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización y fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica, tanto en los momentos iniciales a comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización.

Asimismo, en materia de trabajo autónomo, la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, representa un hito importante para el desarrollo de la actividad económica por cuenta propia. En primer lugar, aporta un marco conceptual y jurídico adecuado a la definición del trabajo autónomo, que deja de ser una definición estrictamente económica o sociológica para pasar a tener rango normativo. Y, en segundo lugar, constituye un avance en el reconocimiento de todos los derechos de las personas trabajadoras autónomas, pues, por primera vez, el sistema de

protección de éstas se acerca a los derechos que vienen siéndoles reconocidos a las trabajadoras y los trabajadores por cuenta ajena.

Ambos textos normativos facultan a que los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten políticas de fomento del emprendimiento, así como del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas emprendedoras e iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia.»

Asimismo, se incorpora en el epígrafe III un párrafo nuevo sugerido por UPTA:

«Por otro lado la Dirección General de Trabajo ha elaborado un proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Aragón; se regulan las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos; y se establece la composición, régimen de funcionamiento y organización del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón, que se halla próximo a su aprobación.»

Por último, se incorporan pequeñas modificaciones de acuerdo con las sugerencias realizadas por varios alegantes:

- Se incluye la referencia a la situación económica de los trabajadores autónomos en el primer párrafo (UGT y UPTA).
- Se elimina la frase «*el autoempleo debe dejar de ser una respuesta a una situación difícil para convertirse en...*», en el párrafo séptimo (ATA).
- Se corrigen algunos datos y cifras del epígrafe II, con objeto de indicar el 59,7% del total de autónomos personas físicas afiliadas al RETA.

III. ALEGACIONES AL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales.

Sin perjuicio de alegaciones referidas a cuestiones formales que inciden en la mejora de la redacción de diversos artículos, las principales alegaciones hacen referencia a la aclaración del ámbito de aplicación de la norma (artículo 2), a las definiciones contenidas en el artículo 3 y a la necesidad de suprimir la referencia legal a la figura del «*falso autónomo*» (artículo 4). Asimismo, se incorporan distintas

propuestas de redacción alternativas de algunos apartados de los artículos 5 y 6 que regulan los principios rectores y objetivos de la ley y se propone la incorporación de algunos nuevos. Finalmente, se realizan algunas breves consideraciones sobre las competencias administrativas en materia de emprendimiento y trabajo autónomo (artículo 7).

Examinadas las alegaciones (CESA y Departamento de Presidencia), se considera necesario modificar el artículo 2 al objeto de delimitar el ámbito de aplicación de la ley y concretar el requisito relativo a que la actividad económica se desarrolle en la Comunidad Autónoma de Aragón:

«2. Esta ley será de aplicación a los emprendedores, autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas, que tengan su domicilio fiscal o centro de trabajo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón».

En relación con las definiciones contenidas en artículo 3, son diversas las propuestas formuladas por los alegantes. Respecto del concepto de emprendimiento o actividad emprendedora (apartado 1), de acuerdo con las sugerencias de UGT y UPTA se incluye la referencia a los trabajadores autónomos por entender que completa la definición original.

En cuanto la definición de emprendedor (apartado 2) y trabajador autónomo (apartado 5), es cierto, como indica CEOE en sus consideraciones generales al anteproyecto, que el concepto de emprendedor es un concepto amplio que afecta a la totalidad de los empresarios y sea cual fuere la forma jurídica en las etapas iniciales de puesta en marcha de sus proyectos. Por lo tanto, en dicho concepto también estará incluido el concepto de trabajador autónomo que podrá ser, además, emprendedor si cumple el requisito del alcance temporal del 3.2.

Si bien se cuestiona por CEOE y CESA el periodo temporal de 2 años de antigüedad de la actividad empresarial considerado para definir al emprendedor (no el resto de los alegantes), hay que recordar que las definiciones establecidas en el artículo 3 lo son *«a los efectos de la Ley»* y, en consecuencia, de la determinación de los destinatarios de las medidas y actuaciones específicas de apoyo previstas en ella. No obstante, parece adecuado ampliar el plazo de emprendimiento a 3 años para asimilarlo más a la Tasa de Actividad Emprendedora como se sugiere (apartado 2).

No se incluye, sin embargo, la figura de *«familiar de trabajador autónomo»* en la definición del trabajador autónomo (apartado 5) como sugieren UGT, UPTA y ATA, dado

que la intención del redactor ha sido recoger la definición legal contenida en el artículo 1 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo y remitir a la norma reguladora del trabajo autónomo para evitar posibles dudas de interpretación o incoherencias con la normativa aplicable.

En cuanto a la definición de joven empresa emprendedora se acepta la alegación de la CEOE y se modifica la redacción del apartado 4 para establecer el plazo de 6 años, por cuanto la acreditación de estas empresas, basada en la especificación técnica de AENOR EA 0043, va dirigida a empresas que tengan menos de 6 años y que puedan acreditar su carácter innovador.

Respecto a la propuesta de incorporación de un nuevo apartado en el artículo 3 para incluir la definición de «*microactividad*», no se considera oportuno, a los efectos de la regulación de esta futura ley, incluir un concepto tan indeterminado y carente (en los términos expresados) de reconocimiento legal.

En relación con los «*falsos autónomos*» existe un consenso (UGT, CEOE, ATA, UPTA, CÁMARAS y CESA) en eliminar esta figura del artículo 4 por considerar que no está reconocida legalmente ni regulada en el Estatuto de los Trabajadores y entender que la valoración sobre si un autónomo es falso o no, corresponde a los órganos jurisdiccionales. Por otra parte, se alega que no debe confundirse con «*trabajador autónomo económicamente dependiente*» (TRADE).

A tal respecto hay que indicar que el Tribunal Supremo en sentencia de unificación doctrina núm. 3394/2015, de 24 de enero de 2018, en relación con los falsos autónomos, ha unificado criterios para dejar claro que lo importante es la naturaleza del contrato, señalando que, si la relación es laboral, esta debe prevalecer independientemente del acuerdo firmado por las partes.

En este sentido, para diferenciar al falso autónomo del autónomo dependiente el Tribunal Supremo ha indicado que los TRADE deben ser personas físicas que, de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, realicen una actividad económica a título lucrativo.

De igual forma, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya había precisado que la calificación de «*prestador autónomo*» con arreglo al Derecho nacional no excluye que la misma persona deba ser calificada de «*trabajador*» a efectos del Derecho de la Unión si su independencia sólo es ficticia y disimula lo que a todos los efectos es una relación laboral (véase, en este sentido, la sentencia Allonby, C-256/01, EU:C:2004:18, apartado 71).

El estatuto de «trabajador» a efectos del Derecho de la Unión no se ve afectado por el hecho de que una persona sea contratada como prestadora autónoma de servicios con arreglo al Derecho nacional, sea por motivos tributarios, administrativos o burocráticos, siempre que actúe bajo la dirección del empresario, en particular por lo que se refiere a su libertad para determinar su horario, su lugar de trabajo y el contenido del mismo (sentencia Allonby, EU:C:2004:18, apartado 72), que no participe en los riesgos comerciales de dicho empresario (sentencia Agegate, C-3/87, EU:C:1989:650, apartado 36) y que esté integrada en la empresa durante el período de la relación laboral y, de este modo, forme con ella una unidad económica (véase la sentencia Becu y otros, C-22/98, EU:C:1999:419, apartado 26).

A la vista de dichos principios, para que se pueda considerar, a efectos del Derecho de la Unión, que los «autónomos» no son «trabajadores» sino verdaderas «empresas», el tribunal correspondiente deberá comprobar, más allá de la naturaleza jurídica de sus contratos por obra o servicio, que dichas personas no estén en una relación de subordinación durante el período de la relación contractual, sino que dispongan de más autonomía y flexibilidad que los trabajadores que ejerzan la misma actividad en lo que se refiere a la determinación del horario, el lugar y las modalidades de realización de la actividad que desarrollen.

Siendo evidente que esta figura es polémica y es objeto de examen por los tribunales, hay que señalar que el objeto de su mención en el Anteproyecto era dar visibilidad a un fenómeno muy extendido para poner de manifiesto su total exclusión de una norma que pretende favorecer, entre otros, a los trabajadores autónomos, en los que no se incluyen a aquellos colectivos de trabajadores que, en fraude de ley, adoptan tal forma jurídica (autónomos).

No obstante, es cierto que la redacción puede generar alguna confusión con la figura – legal - del trabajador autónomo económicamente dependiente. Por ello, si bien se mantiene la inclusión de los falsos autónomos en el artículo 4 del Anteproyecto como una manifestación clara de la voluntad del Gobierno de Aragón de denunciar y rechazar estas conductas, se procede a la modificación de su redacción para excluir la mención expresa de la denominación «falso autónomo» y a incluir la figura de los TRADE en el artículo 3 regulador de definiciones.

De acuerdo con ello, se procede a modificar el artículo 4 g) en el siguiente sentido:

«g) Las personas que desempeñan su actividad exclusivamente para una empresa, en ámbito de su dirección y organización, pero sin existir contrato laboral y encontrándose en situación de alta en el régimen de autónomos de la Seguridad Social.»

Asimismo, se incorpora un segundo apartado en el artículo 3.5 del siguiente tenor literal:

«Son trabajadores autónomos económicamente dependientes aquéllos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales y cumplen los requisitos establecidos en el Estatuto del Trabajo Autónomo».

Se rechaza, sin embargo, la adición de un nuevo apartado en el artículo 4 del Anteproyecto que propone UGT, referido a las personas incluidas en el Real Decreto 3325/1981, de 29 de diciembre, por el que se incorpora al Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónoma a los religiosos y religiosas de la Iglesia Católica. El alegante parece mezclar el concepto de autónomo con la cotización a la Seguridad Social, ya que estos trabajadores se incluyeron en el RETA para poder cotizar, pero no se consideran autónomos a efectos de la Ley 20/2007.

En relación con el **Capítulo II**, regulador de los principios rectores y objetivos, se han examinado todas las alegaciones presentadas y tras su valoración, se ha considerado que la mayoría de los contenidos propuestos se podría incardinar fácilmente en los distintos apartados de los artículos 5 y 6 del Anteproyecto que deben interpretarse de una forma amplia y extensiva. Así sucede, especialmente, con los principios rectores (artículo 5) y en menor medida, con los objetivos (artículo 6) dado que, respecto de estos, las alegaciones se han limitado a formular mejoras en la redacción de los artículos del Anteproyecto.

No obstante, se considera oportuno ampliar el artículo 6 para incorporar como uno de los objetivos de la Comunidad Autónoma el fomento del asociacionismo y la colaboración con las entidades sindicales, empresariales y de defensa de los trabajadores autónomos más representativas de Aragón, que está presente en el conjunto del texto del Anteproyecto, así como incluir, dentro de los colectivos con especial relevancia para la adopción de medidas específicas, a personas con discapacidad, mayores de 45 años, desempleados de larga duración o personas en

situación o en riesgo de exclusión social, en coherencia con la estimación de otras alegaciones que se reflejan en este informe.

A tal efecto, se modifica el artículo 6.2 o) que pasa a tener la siguiente redacción:

«o) Impulso de medidas específicas de apoyo al emprendimiento y trabajo autónomo en el medio rural, y de medidas destinadas a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, mayores de 45 años, desempleados de larga duración o personas en situación o en riesgo de exclusión social»

Y se incluye un nuevo apartado 2. p):

«p) Fomentar y apoyar los movimientos asociativos en Aragón para la defensa y representación de los intereses de los trabajadores autónomos, e impulsar su participación, así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en Aragón, en el desarrollo de las iniciativas para fomentar el emprendimiento y trabajo autónomo en la Comunidad Autónoma de Aragón.»

Finalmente, en relación con el **Capítulo III** referido a las competencias administrativas, se considera adecuado modificar el apartado 2 del artículo 7 para eliminar la referencia a *«otras entidades del sector público autonómico dependientes del mismo que tengan atribuidas competencias en las materias reguladas en esta ley»*, de acuerdo con las alegaciones formuladas por ATA y la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario.

Según el citado precepto, el departamento competente en materia de economía y empleo tiene atribuidas las competencias para favorecer y fomentar la iniciativa, establecimiento y desarrollo del emprendimiento y el autoempleo en Aragón, que ejercerá, directamente o a través de del Instituto Aragonés de Fomento y del Instituto Aragonés de Empleo. Si bien es cierto que existen otras entidades del sector público, dependientes o vinculadas al Departamento de Economía, Industria y Empleo que ejercen funciones en materia de emprendimiento, como pueden ser la fundación pública «Fundación Emprender en Aragón» o la empresa pública autonómica «Aragón Exterior S.A.U.» (AREX), no se incardinan en la estructura administrativa del departamento ni desarrollan funciones de carácter administrativo. Por este motivo, en aras a una mayor seguridad jurídica, se excluye dicho inciso final, sin perjuicio de que estas entidades puedan colaborar en el ejercicio de las competencias desarrolladas por el departamento competente en materia de emprendimiento y trabajo autónomo. A tal efecto, se modifica la redacción del apartado 2 en los siguientes términos:

«2. El departamento competente en materia de emprendimiento y trabajo autónomo ejercerá sus competencias directamente o a través del Instituto Aragonés de Fomento y del Instituto Aragonés de Empleo, sin perjuicio de la colaboración de otras entidades del sector público autonómico dependientes de dicho departamento que tengan atribuidas competencias en las materias reguladas en esta ley.»

TITULO I. Fomento y difusión de la cultura emprendedora y trabajo autónomo

En relación con el articulado incorporado en el **Capítulo I** (Fomento de la cultura emprendedora en el sistema educativo), se han formulado varias alegaciones que hacen referencia a la incorporación de pequeñas modificaciones en la redacción de los preceptos que, con carácter general, se aceptan. Son las siguientes:

- Incorporación de una mención expresa al emprendimiento «*individual*» junto al colectivo en el artículo 9.2, como indica UGT.
- Supresión de la referencia a «*la formación profesional para el empleo*» en el artículo 9.3, por no corresponder al ámbito educativo y estar contemplado en otros preceptos de este Anteproyecto, como bien señala ATA.
- Sustituir «*decretos*» por «*órdenes*» en el artículo 10 a) de acuerdo con lo indicado por el Departamento de Educación, e incluir en dicho precepto una referencia expresa al nivel educativo de bachillerato por sugerencia de CEOE, si bien hay que aclarar que implícitamente estaba incluido en el artículo y se menciona en la letra e).
- Incluir en el artículo 10 c) a las los trabajadores autónomos y sus asociaciones, según se indica por ATA, UGT y UPTA.

En relación con el **Capítulo II** se han presentado varias alegaciones que inciden en la incorporación de las asociaciones de trabajadores autónomos y empresariales en varios artículos, como interlocutores en los instrumentos de colaboración y participación en las políticas de fomento del emprendimiento y trabajo autónomo que se contemplan en la norma. Evidentemente, dichas organizaciones y asociaciones tienen un protagonismo importante en todo el texto, ya sea de forma genérica o específica, como no puede ser de otra forma. No obstante, examinado el articulado se considera oportuno

modificar los artículos 13.3 y 14.3 para incorporar su mención expresa, así como el artículo 14.5 para incluir a las Cámaras de Comercio, Industria y Servicios de Aragón.

En cuanto a la propuesta formulada por ATA sobre la refundición del artículo 15 con el artículo 25 (Apoyo al emprendedor de segunda oportunidad) y la incorporación de tres nuevos apartados en el artículo 15 y un nuevo artículo 15 bis) relativo a una Red de asistencia a emprendedores, debe indicarse que el artículo 15 tiene como destinatario exclusivo los trabajadores autónomos y por ello procede una regulación independiente. Por otra parte, la propuesta de nuevos apartados y un precepto incide sobre determinadas medidas, entre ellas, las económicas y financieras, que ya están reguladas, con carácter general, en un título específico del Anteproyecto para todos los destinatarios de la norma.

Finalmente, respecto a inclusión de los certificados de profesionalidad para facilitar el acceso a la capacitación de las personas autónomas que alega el Consejo de Cámaras de Aragón, se considera que es esta una cuestión que corresponderá determinar al INAEM quien, por otra parte, es el competente para expedir los certificados que acreditan que la persona que lo posee tiene los conocimientos y las habilidades para desarrollar una actividad laboral determinada.

En cuanto al **Capítulo III**, referido al fomento de la cultura emprendedora y trabajo autónomo en el medio rural, al margen de descartar cuestiones menores que afectan a la redacción de algunos artículos, por parte de la mayoría de los alegantes se ha propuesto la incorporación de nuevos objetivos en el artículo 16.2 del Anteproyecto dirigidos a potenciar el relevo generacional en los negocios viables y actividades empresariales en los pequeños municipios (UGT, UPTA y Consejo de Cámaras de Comercio de Aragón) y a incorporar medidas que se implementarán mediante la creación de fondo específico en los presupuestos generales de la Comunicad Autónoma (ATA).

En relación con el relevo generacional en el mundo rural, se considera que la propuesta formulada por UGT y en similares términos por UPTA y el Consejo de Cámaras, puede ser una medida relevante en el medio rural para apoyar al emprendimiento y trabajo autónomo en el medio rural mediante la ampliación del concepto de relevo generacional a la admisión de la sustitución en la actividad y al concurso de un tercero que permita la renovación de activos y/o la adaptación de la línea productiva, Así se incorpora un nuevo apartado h) en el artículo 16.2 en los siguientes términos:

«16.2 h). *Potenciar el Relevo Generacional en los negocios viables y actividades empresariales en municipios menores de 2.000 habitantes, en particular en el caso de trabajadores autónomos de más de 60 años que se encuentren en tránsito de acceder a la jubilación o en el de los trabajadores autónomos mayores de 55 años que precisen el concurso de un tercero para continuar la actividad afrontando una renovación suficiente de sus activos o una actualización de su línea productiva.*»

Sobre la creación de fondo específico para el mundo rural, se reitera que las medidas específicas que se proponen por la Asociación ATA se enmarcan en el ámbito de las políticas de impulso a la financiación de proyectos empresariales de emprendedores, autónomos, microempresas y pymes contempladas en el artículo 36 del Anteproyecto, cuyo apartado 3 dispone expresamente que se priorizarán líneas de financiación, dirigidas, entre otras, a iniciativas «*de implantación en el medio rural*». Por otra parte, como se indica en el apartado 5, el Gobierno determinará en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón las dotaciones adecuadas para la financiación de los emprendedores, conforme a las medidas descritas en dicho precepto y es en dicho ámbito donde se valorará la adecuación de las concretas medidas de financiación aplicables –como las que se plantea por ATA - y su dotación presupuestaria correspondiente.

Asimismo, en relación con las sugerencias de UGT y UPTA de incorporar en el apartado 5 del artículo 16 la colaboración con los agentes sociales y económicos más representativos y las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos más representativas para el fomento del emprendimiento, no se estima oportuno dado que el objeto del precepto tiene como finalidad promover las relaciones de colaboración interadministrativa, en este caso, con la administración local, en atención a las medidas reguladas en el capítulo III.

En cuanto a la alegación realizada por CEOE sobre la ampliación del límite de 5.000 habitantes en núcleos de población para la consideración de proyectos de emprendimiento rural previsto en el artículo 16.3, debe rechazarse porque el objetivo del precepto es priorizar e impulsar las actividades de los municipios con menor población y excluir, en consecuencia, aquellos más poblados que disponen de mayores herramientas para la consecución de estos objetivos y no requieren de estas medidas específicas de fomento. En todo caso, hay que resaltar que, de los 731 municipios existentes en la actualidad en Aragón, solo 24 tienen una población superior a 5.000 habitantes, lo que implica que las medidas resultan de aplicación a la mayoría de los municipios aragoneses.

En relación con las alegaciones formuladas referidas al reconocimiento de municipios emprendedores del artículo 17, hay que indicar que corresponderá al Instituto Aragonés de Fomento, en el ejercicio de sus competencias y funciones, determinar y valorar las concretas actuaciones desarrolladas por un ayuntamiento dirigidas a la incentivación y apoyo de la actividad emprendedora y el trabajo autónomo en su municipio. Para mayor claridad, se incorpora un nuevo apartado 3 en el artículo 17:

«3. Corresponde al Instituto Aragonés de Fomento determinar los indicadores o parámetros para que un municipio puede obtener dicha declaración.»

En relación con el **Capítulo IV** relativo al fomento de la prevención de riesgos laborales, se propone por UGT y ATA hacer referencia en el artículo 17 a la participación de trabajadores autónomos en programas de formación e información de prevención de riesgos laborales de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.

Sobre esta cuestión hay que indicar que la disposición adicional duodécima de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo establece que *«Con la finalidad de reducir la siniestralidad y evitar la aparición de enfermedades profesionales en los respectivos sectores, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos intersectoriales y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas podrán realizar programas permanentes de información y formación correspondientes a dicho colectivo, promovidos por las Administraciones Públicas competentes en materia de prevención de riesgos laborales y de reparación de las consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.»*. No es necesario, por lo tanto, reproducir este precepto en el citado artículo 17, máxime cuando el departamento competente, como se indica en el apartado 4, gestionará periódicamente una oferta formativa preventiva general y sectorial dirigida específicamente a las trabajadoras y los trabajadores autónomos y podrá aplicar el contenido de esta norma.

Respecto del contenido del **Capítulo V** sobre solución extrajudicial de conflictos en Aragón del trabajo autónomo y las alegaciones presentadas, se señala que es cierto que es una materia que ya está regulada en el vigente Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales en Aragón (ASECLA), pero se le ha querido dotar de un reconocimiento legal expreso. Sobre la incorporación en el art.18.4 la negociación con los agentes sociales y económicos más representativos para la adopción del Acuerdo, no se considera necesaria porque esta negociación ya se produce.

En cuanto a la posibilidad de resolver controversias mediante arbitraje o mediación administrada por la Corte Aragonesa de Arbitraje y Mediación que propone el Consejo de Cámaras de Aragón, no se considera oportuna su inclusión dado que se trata de una institución no reconocida legalmente, que se inserta en el seno de la Asociación Aragonesa de Arbitraje y Mediación y está formada en la actualidad por el Consejo Aragonés de Cámaras de Comercio, el Consejo de Colegios de Abogados de Aragón, el Colegio Notarial de Aragón, el Colegio de Ingenieros Industriales de Aragón y La Rioja y el Colegio de Economistas de Aragón.

Sin perjuicio que dicha Asociación y su Corte de Arbitraje y Mediación ofrezcan un servicio de resolución de conflictos a las empresas y particulares como alternativa a los Tribunales de Justicia, a cambio de un precio, la ley ya contempla que la resolución extrajudicial de conflictos prevista en la ley será opcional para las partes respecto de otras posibilidades de sometimiento a un arbitraje voluntario previsto en las leyes, incluidas, las de naturaleza específica o sectorial.

Lo mismo cabe indicar respecto de las Juntas Arbitrales de Consumo referidas en la alegación formulada por UPTA. Por otra parte, el artículo 53.4 promueve expresamente la participación en ellas de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos que prevean funciones arbitrales en sus estatutos.

En relación con **el Capítulo VI**, regulador de medidas específicas de fomento y tutela, se formulan diversas alegaciones que no se aceptan por referirse a medidas económicas que ya están reguladas en otros artículos del Anteproyecto (ATA), a supresiones no justificadas (en contra de lo indicado por ATA, la colaboración con otros departamentos o entidades integrantes del sector público autonómico del artículo 21.4 se considera necesaria, en especial, la colaboración del departamento de Innovación) y a la creación de órganos que se estiman innecesarios por existir instrumentos suficientes (propuesta de ATA de creación de un servicio especializado, de colaboración pública-privada, para facilitar sus iniciativas a las personas emprendedoras y trabajadoras autónomas).

No obstante, se considera oportuno modificar el artículo 22 para incluir a los trabajadores autónomos (a propuesta de UGT y ATA) y el artículo 24 para incluir, al igual que en otros preceptos, a determinados colectivos vulnerables (a propuesta de UGT).

Respecto de las alegaciones referidas al fomento del relevo generacional del artículo 24, no se aceptan las referidas al medio rural, dado que ya existen medidas específicas en este ámbito en el nuevo apartado h) del artículo 16.2 que se ha

incorporado al Anteproyecto en virtud de la alegación formulada por UGT. Sí que se incorporan las medidas previstas para el fomento del relevo generacional que garanticen, de alguna forma, la continuación de la actividad que cesa y la incorporación de otros colectivos específicos, tal como sugieren UGT y el Consejo Económico y Social de Aragón en su informe. Conforme a ello, la redacción del artículo 24 pasa a tener la siguiente redacción:

«1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón pondrá en marcha medidas específicas e incentivos para fomentar el relevo generacional de los empresarios y autónomos próximos a la jubilación y para garantizar la continuidad de la ocupación y de las actividades económicas sostenibles que potencialmente pudieran finalizar por jubilación.»

2. Para ello el Instituto Aragonés de Empleo y el Instituto Aragonés de Fomento, cada uno en el ámbito de sus competencias, en colaboración con las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos y las organizaciones empresariales más representativas, contarán con una relación actualizada de traspasos de negocios que carecen de relevo, así como con un asesoramiento específico para estos casos concretos, apoyando especialmente el relevo generacional en zonas y a favor de jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, mayores de 45 años, desempleados de larga duración o personas en situación o en riesgo de exclusión social.»

En cuanto a la creación de un Fondo específico autogenerable y solidario, gestionado por la empresa pública autonómica «Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A.» y por la mercantil participada «Avalia Aragón, S.G.R» que proponen UGT y UPTA para apoyar al emprendedor de segunda oportunidad que se regula en el artículo 25, se indica que serán los órganos competentes en la materia quienes determinen las medidas económicas más adecuadas de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias y en su caso, las citadas mercantiles en el desarrollo de su objeto social.

Finalmente, en relación con el **Capítulo VII**, se acepta la alegación referida al artículo 27 sobre responsabilidad social y ética empresarial y se incorpora en su redacción el fomento de la «información» y el Plan de Responsabilidad Social de Aragón, tal como sugiere UGT en su alegación.

TITULO II. Medidas de simplificación normativa y administrativa

En relación con las medidas de simplificación administrativa reguladas en el **Capítulo I**, una vez examinadas las alegaciones formuladas, se considera oportuno incorporar en el artículo 28.2 una mención expresa a los trabajadores autónomos, si bien la utilización del término «*emprendedores*» de este apartado tiene un carácter genérico, que comprende, por lo tanto, a los autónomos, microempresas y pequeñas y medianas empresas. Así se deduce de su expresa designación en el apartado primero.

En cuanto a la concreción de la reducción de los plazos máximos de tramitación, resolución y notificación de los procedimientos (art. 29.4 d) no es posible indicar dichos plazos en la ley, tal como sugiere CEOE, ya que dependerá de cada procedimiento y del examen de los distintos plazos establecidos en cada uno de ellos. Por este motivo, se ha dispuesto en la disposición final segunda un plazo de seis meses para relacionar todos los procedimientos que resultan afectados por las medidas de simplificación contempladas en la ley.

En cuanto a la adición de un nuevo apartado 4 n) para la creación de un Registro único de requerimientos documentales que también señala CEOE, se considera que es una medida innecesaria ya que la Plataforma de Emprendimiento se articula con la herramienta básica para la realización de los trámites vinculados a la creación de empresas e inicio de una actividad económica.

Por otra parte, se acepta la alegación de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario que indica que la letra f) del artículo 29.4 no contiene un criterio sino una obligación con carácter jurídico, que debería ubicarse en un apartado o artículo independiente. En consecuencia, se elimina la letra f) del apartado 4, se reordena el mismo y se incorpora un nuevo apartado 5 en el artículo 29 del Anteproyecto:

«5. La falta de resolución en plazo por parte de la Administración, de los procedimientos relativos a la creación e instalación de empresas, tendrá efectos estimatorios, excepto en los supuestos en los que una norma de derecho comunitario o una norma con rango legal contenga una justificación explícita que ampare el efecto desestimatorio del silencio administrativo por razones imperiosas de interés general.»

Respecto de las alegaciones formuladas por CEOE y CESA referidas a la eliminación en el artículo 30.5 de «*la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objetivo durante un año*», hay que señalar que el artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que cuando la administración compruebe la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de la información contenida en la declaración responsable y disponga la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos «*podrá*

determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.».

Finalmente, de acuerdo con la alegación formulada por la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario, se aclara que el informe preceptivo que menciona el artículo 32 es para cualquier norma legal o reglamentaria (apartado 2), no solo para disposiciones de carácter general (apartado 3), tal como se deduce de este apartado, en el que se obliga a remitir este informe a las Cortes de Aragón en el caso de decretos leyes y proyectos de ley. Por otra parte, como aclaración a la alegación de la CEOE, se indica que es el Departamento competente en materia de emprendimiento quien debe evaluar y medir las cargas normativas en el referido informe de evaluación del impacto económico -administrativo previsto en el artículo 32.

En el **Capítulo II**, en atención a las alegaciones presentadas por UGT y UPTA y en coherencia con otros preceptos y alegaciones que han sido estimadas, se modifica la redacción del artículo 33.2 para incluir como criterio para la declaración de la inversión de interés autonómico a las personas en situación o riesgo de exclusión social y personas desempleadas de larga duración:

«2. A efectos de la declaración de inversión de interés autonómico, se priorizarán los proyectos que, cumpliendo alguno de los requisitos señalados en el apartado anterior, correspondan a iniciativas empresariales emprendidas por mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas en situación o riesgo de exclusión social, personas desempleadas de larga duración o mayores de 45 años, o bien, a iniciativas de segunda oportunidad».

En cuanto a la justificación del interés general en la aplicación del sentido desestimatorio del silencio en los procedimientos para la declaración de inversión de interés autonómico que se propone por el Consejo de Cámaras de Aragón, se indica que el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece la regla general del silencio administrativo positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, *«excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario»* y exige que el carácter desestimatorio del silencio se funde en la concurrencia de razones imperiosas de interés general *«cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio»*. Ello no resulta de aplicación en el presente caso, dado que no es un procedimiento para regular el acceso a actividades

o su ejercicio, aunque tenga incidencia en su tramitación por los efectos de la declaración. En todo caso, hay que recordar que dicha declaración de inversión de interés autonómico está regulada en el Decreto 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, con la finalidad de favorecer la implantación o localización en Aragón de inversiones, proyectos e iniciativas inversoras de especial relevancia para el desarrollo económico y social y territorial en Aragón, esto es, de inversiones de interés general.

En relación con el **Capítulo III** relativo a la regulación de la Plataforma de Emprendimiento, se ha planteado por varios alegantes (UGT y UPTA) cambiar su denominación para incluir a los trabajadores autónomos. Sobre esta cuestión debe señalarse que la denominación –genérica- de la Plataforma es una decisión del redactor que no influye en su contenido y en sus destinatarios, quedando claro en su regulación que dicha Plataforma agrupa en red toda la información que pueda ser de utilidad a las personas emprendedoras, autónomos, microempresas y pymes (art. 34.1).

En cuanto a la recomendación de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario de no hacer referencia al Plan de Administración Electrónica 2018-2020 porque tiene una vigencia limitada, debe recordarse que el Anteproyecto ubica en dicho Plan la «creación» de la Plataforma, que dicho Plan 2018-2020 es el vigente en la actualidad y que el Anteproyecto – y su redactor- pretende que dicha plataforma esté creada en su plazo de vigencia.

Por otra parte, se han formulado varias alegaciones que solicitan, como es ya común en la mayoría de los artículos, que se mencione expresamente a las asociaciones de trabajadores autónomos, organizaciones empresariales y Cámaras de Comercio en varios preceptos. A tal respecto hay que indicar que la plataforma se ha constituido con un instrumento público para favorecer la creación de empresas, facilitar la tramitación administrativa y el asesoramiento preciso para el inicio de la actividad, lo que en ningún caso excluye la labor que realizan otras entidades – públicas y privadas- en esta materia. No obstante, se adiciona un nuevo apartado 4 en el artículo 35:

«4. Fuera del ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, las funciones de asesoramiento a emprendedores, autónomos, microempresas y pymes se podrán desarrollar por las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Aragón más representativas, las Cámaras de Comercio de Aragón y demás entidades públicas o privadas con competencias en la materia.»

Finalmente, se modifica el apartado 3 del artículo 35 para adecuar la actual denominación de la Ventanilla Única Empresarial que, como bien indica el Consejo de Cámaras de Aragón, se ha integrado en los Puntos de Atención al emprendedor que forman parte del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) con

el fin de que sólo exista una única red de oficinas de atención a los emprendedores bajo una sola denominación y marca, y para evitar duplicidades y costes. Así, la nueva redacción es la siguiente:

«3. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón desarrollará la intercomunicación con los Puntos de Atención al Emprendimiento que forman parte del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) para poder implantar e interrelacionar toda la información necesaria para llevar a cabo una actividad, y facilitar así la tramitación electrónica de los procedimientos.».

TITULO III. Medidas para facilitar la financiación de las personas emprendedoras y autónomos

En relación con el **Capítulo I** referido a la regulación de los instrumentos económicos públicos de apoyo al emprendimiento y trabajo autónomo, se estima oportuno incluir, al igual que en otros preceptos, nuevos colectivos con claras dificultades de acceso a la financiación en el artículo 36.1b):

«b) Crear líneas de préstamos, incluidos los participativos y los microcréditos, en su caso, con financiación pública, dirigidas a apoyar proyectos de emprendedores, autónomos, microempresas y pymes. Se promoverán principalmente los microcréditos a mujeres, jóvenes, mayores de 45 años, personas con discapacidad, desempleados de larga duración y personas en situación o riesgo de exclusión social que no tengan acceso a otro tipo de financiación, dando prioridad a aquellos que realicen su actividad económica en el sector social, agroalimentario, rural sostenible, cultural o digital.»

En cuanto al resto de alegaciones, hacen referencia a medidas que ya están previstas (*crowdfunding*), que se consideran innecesarias (adaptación de los planes de viabilidad) o bien, medidas económicas específicas que se determinarán por los órganos competentes previa valoración de su mejor eficiencia, adecuación, competencias tributarias de la Comunidad Autónoma y disponibilidad presupuestaria.

Respecto del **Capítulo II** referido a otras medidas económicas, se propone la supresión del artículo 37.2 por parte de CEOE, ATA, CESA y el Consejo de Cámaras de Aragón dado 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 las Haciendas Locales.

Asimismo, el Consejo Aragonés de Cámaras sugiere sustituir el apartado 2 por otra medida fiscal o aumentar la regulada a los cuatro primeros años. Y UPTA propone añadir un nuevo apartado para incluir que el Gobierno de Aragón, en el ámbito de sus competencias y en el plazo de tres meses procederá a definir, revisar y posteriormente, implantar apoyos fiscales específicos a la iniciativa emprendedora, al trabajo autónomo y a la actividad profesional.

Igualmente, propone que en el mismo plazo se revisarán y se implantarán apoyos fiscales a las aportaciones, donaciones y préstamos, que realicen los inversores privados, para la creación, consolidación de proyectos realizados por emprendedores, trabajadores autónomos y profesionales.

Sobre esta última cuestión, hay que recordar que el artículo 36.4 del Anteproyecto ya establece que el Gobierno de Aragón, a propuesta del departamento competente en materia de economía y en el marco del Plan Estratégico del Emprendimiento en Aragón, estudiará e implementará medidas fiscales que estimulen el inicio de la actividad empresarial.

En cuanto a la supresión del apartado 2 del artículo 37, es cierto que existe una exención del pago del IAE durante los dos primeros periodos impositivos tal y como viene recogido en el artículo 82.1b) del Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales. Por ello se modifica la redacción del artículo 37.2 para que la ayuda específica que en él se contempla tenga por objeto el pago del impuesto en el tercer año de actividad, siendo este (tres años) el límite de aplicación de la ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3:

«2. Asimismo, el Gobierno de Aragón creará en el marco del Plan Estratégico del Emprendimiento en Aragón, una línea de ayuda específica para el pago del Impuesto de Actividades Económicas de emprendedores durante el año de actividad siguiente a la conclusión del segundo periodo impositivo de desarrollo de aquella, si se desarrolla en el entorno rural y genera empleo.».

TITULO IV. Servicios de apoyo al emprendimiento y autónomos

Examinadas las alegaciones formuladas en relación con este título, se considera oportuno aceptar la alegación de ATA, que propone añadir en el primer párrafo del artículo 39 la colaboración público-privada:

«La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través, fundamentalmente, del Instituto Aragonés de Fomento y de la colaboración público

privada prevista en el artículo 23, prestará a los emprendedores, a lo largo del proceso para iniciar una actividad emprendedora, servicios de asesoramiento, a través, entre otras, de las siguientes figuras:»

Asimismo, se completa la figura del mediador de emprendimiento regulada en el artículo 40, para determinar el órgano competente para su nombramiento y financiación, tal como sugieren CEOE, CESA y la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario. A tal efecto, se incorpora un nuevo apartado 4 en el artículo 40 del siguiente tenor literal:

«4. El Instituto Aragonés de Fomento es el órgano competente para proceder al nombramiento, selección, supervisión y financiación de la actividad desarrollada por el mediador del emprendimiento en el ámbito de sus competencias.».

Respecto de las alegaciones referidas a incorporar en el artículo 41 el impulso del Gobierno de Aragón al desarrollo de los servicios de asesoramiento al emprendedor que existen en organizaciones empresariales (CEOE), se recuerda que el precepto hace referencia a infraestructuras públicas para el desarrollo de proyectos empresariales.

En cuanto a la propuesta de UPTA y el Consejo de Cámaras de Aragón de incluir a las Cámaras de Comercio de Zaragoza, Huesca y Teruel junto con «Aragón Exterior S.A.U.» (AREX) en el artículo 42 referido a medidas de internacionalización, se considera oportuno incluir también en el precepto a los organismos representativos del sector público, como sujetos susceptibles de colaborar con la Administración autonómica para impulsar la internacionalización de las empresas emprendedoras, autónomas, microempresas y pequeñas y medianas empresas de Aragón. De acuerdo con lo dispuesto, el artículo 42.2 queda redactado de la siguiente forma:

«2. A tal fin, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, directamente o a través de la empresa pública «Aragón Exterior S.A.U.» (AREX), promoverá la firma de convenios de colaboración con el Estado, con otras administraciones públicas y con los organismos representativos del sector público y privado que tengan por objeto impulsar la internacionalización de las empresas emprendedoras, autónomas, microempresas y pequeñas y medianas empresas de Aragón.».

Por otra parte, dado que las organizaciones representativas del sector privado ya están presentes en el citado precepto, no se considera necesaria la inclusión de una referencia a CEOE en el artículo 42.

TITULO V. Medidas organizativas y de coordinación en apoyo a los emprendedores y autónomos

En relación con el Plan Estratégico del Emprendimiento que se regula en el **Capítulo I**, no se acepta la alegación formulada por UGT de incluir en el artículo 43 que dicho Plan se diseñará en el marco del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón, por cuanto el Anteproyecto contempla dos órganos distintos – Consejo Asesor del Emprendimiento y Consejo del Trabajo autónomo de Aragón – y ello exigiría hacer referencia a la participación de los dos órganos. No obstante, es evidente que ambos órganos tienen un protagonismo esencial en la materia y que la participación de las entidades más representativas en materia de emprendimiento y trabajo autónomo está asegurada con el diseño del procedimiento de elaboración del Plan que se regula en el artículo 45 del Anteproyecto, en el que expresamente se dispone que el Plan será sometido a información pública y a audiencia de las Administraciones Públicas implicadas, organismos y entidades públicas y privadas con competencias en materia de emprendimiento y trabajo autónomo.

Por otra parte, hay que señalar a CEOE que no existe un «solapamiento» de la Estrategia del Emprendimiento 2015-2020 en vigor con la elaboración del Plan Estratégico de Emprendimiento regulado en los artículos 43, 44 y 45, sino un desarrollo de un instrumento específico que en el marco de la Estrategia de Emprendimiento y de la propia ley surge como un instrumento básico de planificación, coordinación, ejecución, desarrollo y evaluación de las medidas y políticas públicas que se desarrollen en materia de emprendimiento en Aragón.

En cuanto al contenido del Plan Estratégico de emprendimiento regulado en el artículo 44 y las propuestas de modificación y adición sugeridas por varios alegantes, se indica que el contenido se establece en el artículo con carácter general y nada impide que los contenidos propuestos se inserten el Plan al amparo de los contenidos genéricos regulados. No obstante, se considera pertinente incorporar en una nueva letra i) del artículo 44 la sugerencia realizada por UGT:

«i) Identificación de los sujetos responsables de la ejecución de los programas, instrumentos y medidas de los objetivos establecidos.».

En relación con el artículo 45.2 y en atención a la alegación formulada por UGT, se estima oportuno añadir que serán consultados los órganos con competencias en la materia: Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón y Consejo Asesor de Emprendimiento. Así la redacción de este precepto será del siguiente tenor literal:

«2. El Plan será aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón, previa propuesta del departamento competente en materia de emprendimiento y trabajo autónomo e

informe preceptivo del Instituto Aragonés de Fomento, oídos el Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón y el Consejo Asesor de Emprendimiento y se informará a las Cortes de Aragón de su elaboración y seguimiento.».

Finalmente, se indica que 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 que propugna el CESA, se halla plenamente garantizada con el trámite de información pública y la modificación del citado artículo 45.

En el **Capítulo II** se regula el Consejo Asesor de Emprendimiento respecto del que se formulan varias alegaciones proponiendo su supresión (UGT y ATA) y la regulación de su composición, organización y funciones (CEOE y Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatuario). Como bien se indica por los alegantes, este es un órgano ya existente, creado en el seno de la fundación pública «Fundación Emprender en Aragón» (no Fundación Aragón Emprender como erróneamente se indica en el artículo 47, que se corrige) y en el marco de la Estrategia de Emprendimiento 2015-2020. El objetivo del anteproyecto ha sido mantener e impulsar un órgano de emprendimiento ya existente, que está desarrollando sus funciones de forma eficaz y no crear, para el cumplimiento de los mismos objetivos, un órgano nuevo; todo ello, en aplicación de los principios de simplificación, racionalidad, eficacia y eficiencia que deben informar la actuación de la Administración.

No obstante, es cierto que este órgano carece de la regulación precisa y por ello, conforme a lo indicado por la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatuario se remite la regulación de su composición, organización y funciones a un desarrollo reglamentario, que se incorporará en una nueva disposición final del Anteproyecto, con el siguiente contenido:

«Disposición final quinta. Regulación del Consejo Asesor de Emprendimiento.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno de Aragón, mediante reglamento, aprobará la composición, organización y funciones Consejo Asesor de Emprendimiento.»

Por otra parte, como se ha expuesto, se modifica el artículo 47.1 para corregir la denominación de la citada fundación pública:

«1. El Consejo Asesor de Emprendimiento, constituido en el seno de la Fundación Emprender en Aragón, entidad de iniciativa pública integrada por las principales organizaciones que prestan servicios de apoyo al emprendedor en la Comunidad Autónoma de Aragón, será el órgano consultivo que asistirá a la Comunidad

Autónoma en la elaboración de las políticas de emprendimiento y de apoyo a microempresas y pymes.»

El Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón se regula en el **Capítulo III** del Anteproyecto. Como se indica en la Exposición de Motivos, el desarrollo reglamentario de este órgano está pendiente de su próxima aprobación por el Gobierno de Aragón y por ello, el artículo 48 se ha limitado otorgar un reconocimiento legal a este órgano y a reproducir la definición contenida en el artículo 20 del proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Aragón; se regulan las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos; y se establece la composición, régimen de funcionamiento y organización del Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón.

Hay que recordar que en la elaboración de este decreto se dio audiencia a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el seno del Consejo de Relaciones Laborales y se constituyó un grupo de trabajo con la participación de la Asociación de Autónomos de Aragón (UPTA), la Confederación Intersectorial de Empresarios de Aragón (CEAT-Aragón) y la Asociación de Trabajadores por Cuenta Propia (ATA-Aragón).

TÍTULO VI. Transparencia y participación

En relación con el **Capítulo I** se han formulado alegaciones menores que afectan a la redacción y no se aceptan por razones de oportunidad o por afectar a cuestiones que ya están incorporadas en el articulado.

En cuanto a la supresión del simulador de cotizaciones que propone ATA por existir ya en la página de la Seguridad Social, se mantiene por ser un instrumento específico que se quiere ofrecer a todos los emprendedores y trabajadores autónomos de Aragón, en coordinación con el resto de las informaciones e instrumentos previstos en la ley.

Finalmente, en relación con la sugerencia de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario de que Mapa de Servicios sea aprobado por

Decreto del Gobierno de Aragón, como el sanitario o de servicios sociales, se indica que no existe normativa que atribuya la competencia al Gobierno de Aragón.

Respecto de la regulación de las asociaciones profesionales del trabajo autónomo de Aragón y su Registro contenida en el **Capítulo II**, deben reiterarse las consideraciones ya realizadas en relación con el Consejo de Trabajo Autónomo, por cuanto el Anteproyecto se ha limitado a incorporar lo dispuesto en el mencionado proyecto de decreto.

Por otra parte, en relación con el Registro de autónomos y microempresas constituidas por emprendedores, se corregirá la Memoria Económica en la que se indica que la creación de este Registro se adscribe al IAF, dado que como bien señala CEOE en sus alegaciones, está adscrito a la Dirección General de Trabajo en virtud del artículo 54.2. En cuanto a su necesidad, cuestionada por CEOE y ATA, ya se establece en el artículo 54.1 que se constituye con el fin de determinar los posibles beneficiarios de las medidas previstas en la ley y disponer de la información necesaria para desarrollar las políticas y medidas precisas en este ámbito. La disposición final cuarta remite su regulación al posterior desarrollo reglamentario.

DISPOSICIONES FINALES

En relación con la **Disposición adicional primera**, tanto UGT como el Departamento de Ciudadanía y Servicios Sociales proponen la supresión de la dicha disposición adicional y realizar, en su lugar, una revisión de la redacción del articulado del Anteproyecto desde la perspectiva de género, que no se acepta por estimar suficiente la incorporación de esta disposición adicional, al igual que sucede en muchos textos normativos. Por otra parte, tal como se indica en la Memoria Justificativa, 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. 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, queda claro en el texto del anteproyecto.

En cuanto a la alegación referida a la necesidad de implantar de forma inmediata las medidas de simplificación administrativa reguladas en esta ley (CEOE), debe recordarse que la tramitación administrativa de reformas normativas - reglamentarias o legales- exige, en primer lugar, que se identifiquen por los distintos departamentos autonómicos todos los procedimientos y trámites relacionados con la creación e instalación de empresas (**Disposición final segunda**) y en segundo lugar, que se tramiten las modificaciones normativas necesarias para materializar dicha adaptación (**Disposición adicional segunda**), cumpliendo todos los trámites exigidos en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En todo caso, los plazos señalados en el Anteproyecto se consideran razonables para implementar las medidas y desarrollar los instrumentos regulados y podrán ser menores, dependiendo de la participación y colaboración de todos los agentes afectados.

Por otra parte, se acepta la alegación de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario y se modifica la **Disposición final primera** al objeto subsanar la deficiencia detectada en su redacción e indicar que se incorporan «*dos nuevos apartados, cuarto y quinto*», en 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.

Finalmente, en cuanto a las alegaciones referidas a la adición de dos nuevas disposiciones finales para regular Fondo Especial de Segunda Oportunidad y un Fondo de Inversión Social para el Desarrollo del Trabajo Autónomo y Apoyo al Emprendimiento (UPTA y el Consejo de Cámaras de Aragón), no se aceptan en coherencia con lo dispuesto en este informe sobre la incorporación de estos fondos en el articulado del Anteproyecto.

Por último, se recuerda que, como consecuencia de la estimación de una alegación, se incorpora una nueva disposición final quinta para remitir a un futuro desarrollo reglamentario la regulación del Consejo Asesor de Emprendimiento.

Asimismo, se hace constar que tanto la Memoria Justificativa como la Memoria Económica, ambas de fecha 3 de mayo de 2018, se han modificado levemente para incorporar las modificaciones derivadas de la estimación de las alegaciones que afectaban al texto de ambos documentos, así como para incorporar los nuevos trámites procedimentales realizados. La segunda versión de estos documentos está fechada el 15 de junio de 2018.

La estimación de las alegaciones formuladas, en los términos indicados en este informe, se incorporan en la segunda versión del Anteproyecto de ley de Fomento del

Emprendimiento y el Trabajo Autónomo en Aragón (versión 15 junio 2018) que, junto con el resto del expediente, deberá ser remitido al Departamento de Hacienda y Administración Pública para la emisión de informe 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, así como a la Dirección General de Servicios Jurídicos para el preceptivo informe previsto en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Como ya expuso en el primer informe de esta Secretaria General Técnica, 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.

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

Zaragoza, 20 de junio de 2018
**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO**

Carlos Soria Cirugeda

