



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ORDEN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y EMPLEO POR LA QUE SE ESTABLECERÁN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DEL PROGRAMA PARA EL FOMENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL EMPLEO AUTÓNOMO.

Esta memoria se dicta de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que, en lo relativo al procedimiento de elaboración de los reglamentos establece:

“El proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.”

En consecuencia, esta memoria se realiza con la finalidad de dar cumplimiento a los requisitos de elaboración de un nuevo reglamento en materia de promoción de empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

1.- JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA NORMA

El emprendimiento y el trabajo por cuenta propia constituyen uno de los principales motores para dinamizar la economía española, dada su capacidad de generar empleo. El autoempleo ofrece a las personas sin empleo una oportunidad para participar plenamente en la economía y en la sociedad. En esta línea, la Estrategia Europea 2020 reconoce la importancia capital del emprendimiento y el trabajo por cuenta propia para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Ante el reto de favorecer este emprendimiento, todas las Administraciones Públicas tienen entre sus prioridades la potenciación del espíritu emprendedor.

Según los datos del Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística, más del 95% de las empresas aragonesas eran el 1 de enero de 2019 empresas con menos de 10 trabajadores en sus plantillas y un 54,2%, de las 91.114 empresas censadas, no contaban con ningún trabajador asalariado. Dichos datos evidencian que la economía aragonesa está sustentada principalmente sobre sus autónomos y microempresas. Dada su importancia y que su tamaño y características las hacen notablemente más sensibles a las dificultades propias del inicio de toda actividad, estas pequeñas estructuras empresariales han de ser destinatarias de medidas de fomento que faciliten su puesta en marcha.

Dinamizar el espíritu emprendedor y apoyar el desarrollo de los proyectos de autoempleo es un objetivo del Gobierno de Aragón, en el firme convencimiento de que una política de fomento de la actividad en este ámbito contribuirá, sin duda, al crecimiento económico y favorecerá especialmente la diversificación y flexibilidad del tejido económico empresarial de nuestra Comunidad Autónoma. Resulta por ello pertinente establecer medidas de apoyo a emprendedores y autónomos que favorezcan el desarrollo de las iniciativas endógenas en nuestro territorio y que fomenten especialmente el autoempleo de aquellos colectivos que más sufren el desempleo, como son las personas jóvenes o las mayores de 45 años.

Asimismo resulta pertinente favorecer el relevo generacional en aquellas actividades cuya continuidad puede resultar viable para nuevos emprendedores gracias a medidas de fomento que contribuyan a evitar el cierre de pequeños negocios.

2. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La Constitución Española dispone en su artículo 40 que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.



En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, afirma en su artículo 26, en el ámbito específico de empleo y trabajo, que los poderes públicos de Aragón promoverán el pleno empleo de calidad; la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo; la formación y promoción profesionales, y la conciliación de la vida familiar y laboral.

Por su parte, en relación con el reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 71.32ª atribuye a Aragón la competencia exclusiva sobre la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad. Asimismo, el artículo 77.2ª atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencias de ejecución sobre trabajo y relaciones laborales, incluyendo, entre otras, las políticas activas de ocupación. Igualmente, el artículo 79 del Estatuto de Autonomía establece para la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión.

Por otro lado, el actual texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, dispone en su artículo 3.3 que, de conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos. En su artículo 10, la citada ley establece que la Estrategia Española de Activación para el Empleo se articula en torno a 6 Ejes, identificando en el Eje 5, bajo la denominación "Emprendimiento", las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local. La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, aprobada mediante Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, fija como un objetivo estructural, en el citado Eje 5, promover dentro de las políticas de activación e inserción el emprendimiento y el empleo autónomo.

En cuanto a la determinación de los colectivos prioritarios a la hora de focalizar las diferentes medidas de fomento de empleo, son varias las normas estatales y autonómicas que marcan hacia donde se han de dirigir dichas medidas. Así, la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, aprobada por Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, pone el foco en los que denomina colectivos de especial atención por presentar mayores tasas de paro, entre los que se encuentran las personas desempleadas de larga duración, los jóvenes menores de 30 años, las personas mayores de 45 años y las mujeres.

En el marco autonómico, la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia laboral establece que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón incluirá en su actuación las medidas de formación, orientación, inserción y prevención de la exclusión encaminadas a la inserción y la sostenibilidad en el empleo que garanticen el ejercicio del derecho al trabajo para las personas susceptibles de discriminación por motivos de identidad o expresión de género, adoptando para ello medidas tales como el desarrollo de estrategias para la inserción laboral de las personas trans.

También la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, determina en su artículo 40 que se aplicarán políticas de fomento del empleo y de la actividad empresarial, que impulsen la participación de las mujeres en el mercado de trabajo para avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Por su parte, la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, dispone que las Administraciones públicas de Aragón, en el ámbito de sus competencias, velarán por el cumplimiento de la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad en el empleo,



en la formación, cualificación y promoción profesionales. A tales efectos, llevarán a cabo políticas de formación profesional y empleo y adoptarán medidas de acción positiva destinadas a impulsar su acceso y permanencia en el mercado laboral, incluyendo, entre otras modalidades, el empleo por cuenta propia.

Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón, establece en su artículo 4, entre otros principios informadores de la promoción del trabajo autónomo, el de perspectiva de género en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de acciones en dicha materia garantizando la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el de apoyo al trabajador autónomo o profesional independiente que presente algún grado de discapacidad.

Asimismo el artículo 5 de dicha ley establece los objetivos de la Comunidad Autónoma de Aragón para favorecer y fomentar la iniciativa, el establecimiento y el desarrollo del emprendimiento y el autoempleo en Aragón. Entre dichos objetivos se recogen los siguientes:

- Instrumentar medidas de apoyo económico y financiero suficientes que faciliten el desarrollo y mantenimiento de los emprendedores y autónomos en el territorio.
- Impulsar medidas específicas de apoyo al emprendimiento y trabajo autónomo en el medio rural, y medidas destinadas a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, mayores de cuarenta y cinco años, migrantes, desempleados de larga duración o personas en situación o en riesgo de exclusión social.
- Fomentar los instrumentos de apoyo al relevo generacional y al emprendedor de segunda oportunidad.

El artículo 6 de la citada Ley 7/2019, de 29 de marzo, dispone que en la Administración de la Comunidad Autónoma corresponde al departamento competente en materia de economía y empleo el ejercicio de las competencias para favorecer y fomentar la iniciativa, establecimiento y desarrollo del emprendimiento y el autoempleo en Aragón, en coordinación con los demás departamentos que tengan atribuciones relacionadas. Dicho departamento, en materia de emprendimiento y trabajo autónomo, ejercerá sus competencias directamente o a través 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 dichas materias.

Las ayudas a regular en la futura orden quedarán sujetas al régimen de *minimis*, en los términos establecidos en el Reglamento (UE) número 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* (DOUE L352/1, de 24 de diciembre de 2013), pudiendo quedar por ello excluidas del procedimiento de notificación del artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las subvenciones contempladas en esta orden forman parte de un conjunto de políticas activas de empleo que tienen como principal objetivo facilitar las posibilidades de acceso de las personas en situación de desempleo al mercado de trabajo como trabajadores por cuenta propia. Por ello, al amparo de lo previsto en el artículo 14.3.a) de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, se opta por otorgar las subvenciones contempladas en la presente orden en régimen de concurrencia competitiva por el procedimiento simplificado, que permite que el único criterio a tener en cuenta para determinar el orden de prelación de las solicitudes sea la fecha de su presentación, siempre que sean válidamente presentadas y que cumplan todos los requisitos.

En cuanto a la competencia para la aprobación de las correspondiente orden de bases reguladoras, la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, dispone en su artículo 11.2 que el titular de cada Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma es el órgano competente para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones que puedan otorgar los Departamentos y los organismos públicos adscritos a ellos.



3. IMPACTO SOCIAL

En el apartado anterior se han referenciado los diferentes colectivos que son destinatarios finales de las medidas a articular y se ha fundamentado su especial atención en respuesta a aquellas leyes sectoriales que amparan políticas dirigidas a mujeres, personas jóvenes, personas con discapacidad, personas trans o que abogan por favorecer la creación de empleo en el ámbito rural. Por tanto, la futura norma incentivará de forma especial el empleo por cuenta propia de los colectivos citados, con varios enfoques a la hora de establecer las medidas de fomento centrados en puntos tales la perspectiva de género, el desarrollo local, la integración laboral de las personas con discapacidad o de las personas trans, la atención al desempleo juvenil o al paro de larga duración.

La nueva norma se enfocará a facilitar el establecimiento de trabajadores autónomos de forma equilibrada en el territorio aragonés y a permitir una equiparación hombres/mujeres en la distribución de las ayudas. La orden también abordará objetivos nuevos tales como favorecer el relevo generacional de quienes han de abandonar su negocio por jubilación o invalidez. Con medidas de fomento que se recogerán en la orden se apoyarán esos traspasos y se contribuirá a la pervivencia de actividades autónomas que sin ayudas tienen más difícil su continuidad. Por último, se facilitará la incorporación a negocios familiares de autónomos colaboradores que podrán generar así su propio empleo en el ámbito de dichos negocios.

Cabe destacar también que la futura norma apostará de forma decidida por la simplificación administrativa y por la administración electrónica. En este sentido, la Ley 7/2019, de 29 de marzo, también establece diversos preceptos en relación con la eliminación y reducción de cargas administrativas. Así, en su artículo 17 y siguientes, dicha ley, entre otras cuestiones, determina que la Administración de la Comunidad Autónoma, de conformidad con la legalidad vigente, impulsará la aplicación y generalización de medidas de simplificación administrativa en los procedimientos administrativos de subvenciones que incidan en los ámbitos de creación de empresas y desarrollo de la actividad emprendedora y del trabajo autónomo en Aragón, asegurando que sean procesos rápidos, sencillos y seguros. Recoge igualmente que, en el marco de la progresiva eliminación y la reducción de cargas normativas y burocráticas, las actuaciones desarrolladas a tales efectos se orientarán por criterios tales como la sustitución de la aportación de documentos por una declaración responsable, la supresión de la obligación de presentar, junto a la correspondiente solicitud, originales o copias compulsadas de documentos emitidos por cualquier administración, así como de los documentos de carácter privado que no sean estrictamente necesarios para la resolución del procedimiento; la eliminación de trámites innecesarios o duplicados; el impulso de la tramitación telemática de los procedimientos administrativos o la promoción de los mecanismos de interconexión telemática y coordinación interadministrativa que permitan una recogida de información y de declaraciones de forma automatizada y coordinada entre las diferentes administraciones. Así pues, en materia de articulación del procedimiento administrativo de todas subvenciones de fomento del empleo autónomo que se recogerán en la orden proyectada y en cuanto a su tramitación se aplicarán medidas de simplificación administrativa a través de procesos rápidos, sencillos y seguros, eliminando, en la medida de lo posible, trámites innecesarios e impulsando la tramitación telemática de dichos procedimientos.

En Zaragoza, a fecha de la firma electrónica

EL DIRECTOR GERENTE DEL INAEM
Raúl Camarón Bagüeste