



INFORME PRECEPTIVO DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y EMPLEO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA SOCIAL DE ARAGÓN.

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

-I. Antecedentes de hecho.-

La necesidad de establecer un marco normativo en Aragón al sector de la Economía Social, se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos años. Así, y como antecedentes previos que se hace necesario referenciar, con fecha 10 de mayo de 2018, mediante Orden de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, se inició el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Economía Social de Aragón, que tras los trámites oportunos fue aprobado por el Gobierno de Aragón mediante Acuerdo de 21 de noviembre de 2018, remitiéndose a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria por el procedimiento legislativo común regulado en el Reglamento de las Cortes de Aragón. Sin embargo, estando dicho proyecto en tramitación parlamentaria, caducó en sede parlamentaria como consecuencia del vencimiento de su mandato.

Dado que no es posible la conservación de los trámites realizados en la tramitación anterior del proyecto, se ha iniciado una nueva tramitación del anteproyecto de Ley conforme a la legislación de aplicación. Es el artículo 37 de la citada Ley 2/2009, de 11 de mayo, el que establece el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, enunciando lo siguiente:

- «1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón.*
- 2. La iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.*
- 3. El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.*



En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento.

- 4. En el caso del Derecho foral civil aragonés, los anteproyectos de ley podrán ser elaborados por la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.*
- 5. En la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.*
- 6. El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.*
- 7. A continuación, el anteproyecto de ley se someterá a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas.*
- 8. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.*
- 9. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Gobierno podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado sexto de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón.*
- 10. El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.»*

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

- Orden de 12 de noviembre de 2019, de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Economía Social de Aragón.
- Memoria justificativa del Anteproyecto de Ley suscrita por la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social, de fecha 4 de noviembre de 2020.
- Memoria Económica del Anteproyecto de Ley suscrita por la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social, de fecha 4 de noviembre de 2020.
- Informe de evaluación de impacto de género suscrito por la titular de la Unidad de igualdad de género y el Secretario General Técnico, de fecha 4 de noviembre de 2020.



- Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad suscrito por la Directora General de Trabajo, Autónomos y Economía Social, de fecha 4 de noviembre de 2020
- Certificado emitido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de la publicación de la Consulta pública previa de fecha 4 de noviembre de 2020.
- Certificado emitido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de exención del trámite de deliberación participativa de fecha 4 de noviembre de 2020.
- Anteproyecto de Ley de Economía Social de Aragón (versión de 4 de noviembre de 2020).

-II Consideraciones jurídicas.-

1. Delimitación competencial

Con carácter previo al análisis del contenido del Anteproyecto de ley, se debe analizar la legitimación competencial para su elaboración.

Conforme se indica en la documentación remitida, el objeto principal del anteproyecto de ley es establecer un marco normativo que dote de seguridad jurídica a las entidades y empresas de la economía social que desarrollan su actividad en Aragón. En concreto, el artículo 1 del anteproyecto determina que:

«1. La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo común aplicable al modelo de economía social y al conjunto de entidades y colectivos sociales que la integran en Aragón, así como determinar las acciones de fomento e impulso a favor de estas entidades, potenciando su presencia, crecimiento e influencia en todos los campos de la acción social, económica y empresarial, con pleno respeto a la normativa específica que se aplica a cada clase de entidades y a la normativa básica estatal.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley, las entidades de economía social en Aragón se regularán por sus normas sustantivas específicas.»

La Constitución atribuye al Estado la competencia para establecer las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» en el artículo 149.1.13ª. Conforme a lo cual, se dictó la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, cuyos preceptos tienen carácter de legislación básico, salvo los contenidos de la ley que hacen referencia la



organización y funcionamiento de los órganos del Estado o de los órganos adscritos a la Administración del Estado, los aspectos relativos a la información estadística para fines estatales de las entidades de la economía social, y los artículos relativos al régimen económico de la Seguridad Social.

En la Comunidad Autónoma, el artículo 99 del Estatuto de Autonomía de Aragón se configura como el fundamento jurídico esencial de la norma. Este precepto establece que la Comunidad Autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado. Asimismo, indica que las instituciones aragonesas velarán por el equilibrio territorial y desarrollo sostenible de Aragón y por la realización interna del principio de solidaridad, y orientarán su actuación económica a la consecución del pleno empleo y la mejora de la calidad de vida de los aragoneses.

Del mismo modo, como se indica en la Exposición de Motivos del anteproyecto normativo y en la Memoria Justificativa, habilitan a la Comunidad Autónoma a la normativa proyectada, los títulos competenciales recogidos en el artículo 71 con carácter exclusivo en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.32ª), de régimen local, que incluye la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.5ª) y en materia de desarrollo integral del mundo rural (art. 71.17ª).

Igualmente, la norma proyectada encuentra habilitación en la competencia compartida atribuida a la Comunidad Autónoma de Aragón en el artículo 73 del Estatuto de Autonomía en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades y en el artículo 75. 12ª en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo.

Por su parte, el Decreto 29/2020, de 11 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo, atribuye al citado departamento las competencias de impulso de la actividad económica, así como el ejercicio de las competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, recogiendo de forma expresa que será competencia del Departamento «el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con planificación, coordinación y desarrollo de la economía social, de la economía circular y de la economía del conocimiento en Aragón».



Por ello, y conforme al apartado primero del citado artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, que determina que la iniciativa le corresponde al miembro del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación, esto es, a la Consejera de Economía, Planificación y Empleo, mediante la Orden de 12 de noviembre de 2019, de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo, se acordó la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Economía Social de Aragón.

2. Del procedimiento seguido para la tramitación

Conforme a lo indicado, mediante la mencionada Orden de 12 de noviembre de 2019, de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo, se acordó la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley con sujeción a los trámites señalados en la normativa vigente. El artículo 14 del citado Decreto 29/2020, de 11 de marzo, del Gobierno de Aragón atribuye a la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social la planificación y desarrollo de la economía social en Aragón, en el marco de lo dispuesto en la normativa vigente en la materia, sin perjuicio de las competencias ejercidas por el Instituto Aragonés de Empleo en relación con las entidades aragonesas de economía social y de las que pudieran ejercer otros departamentos autonómicos. Por su parte, el Instituto Aragonés de Empleo, conforme a su ley de creación, Ley 9/1999, de 9 de abril, asume, entre otras, funciones relativas a la intermediación en el mercado de trabajo, planificación de políticas de empleo, formación profesional ocupacional, así como la gestión de los Registros de Cooperativas de Aragón y Sociedades Laborales. De acuerdo con lo cual, la citada Orden que acuerda la iniciación del procedimiento encomienda a la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social, en colaboración con el Instituto Aragonés de Empleo, la elaboración del citado anteproyecto de Ley y el cumplimiento de los trámites procedimentales exigidos para su aprobación.

La necesidad de elaboración de una norma con rango legal que dote de un marco normativo adecuado al sector de la economía social, se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos años, en donde la importancia de cooperativas, asociaciones y fundaciones en la creación de empleo y en la resolución de problemas sociales ha cobrado gran relevancia. De este modo, mediante la Orden de 10 de mayo de 2018, de la Consejera de Economía, Industria y Empleo se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del anterior anteproyecto de Ley de Economía Social de Aragón, y se siguieron todos los trámites establecidos aprobándose el proyecto mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de noviembre de 2018 y remitiéndose a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria por el procedimiento legislativo común regulado en el Reglamento de las Cortes de Aragón. El proyecto se hallaba



en fase de tramitación parlamentaria, cuando las Cortes de Aragón expiraron su mandato sin que finalmente se aprobara el proyecto de ley. En aplicación del artículo 338 del Reglamento de las Cortes de Aragón (aprobado en Sesión Plenaria el 28 de junio de 2017), una vez disueltas las Cortes o expirado su mandato, todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la cámara caducan.

Caducado por tanto el proyecto en Cortes y no habiendo sido posible conservar los trámites iniciados con la Orden de 10 de mayo de 2018, se ha hecho preciso la iniciación nuevamente de la tramitación del Anteproyecto de ley, mediante la precitada Orden de 12 de noviembre de 2019, de la Consejera de Economía, Planificación y Empleo.

En la actual tramitación del anteproyecto se ha querido dar especial voz a las Entidades de la Economía Social, para lo cual se han creado Grupos de Trabajo de Economía Social, cuyo objetivo prioritario ha sido dar forma y consensuar aspectos a plasmar en el anteproyecto de ley. Como parte representativa de las Entidades de Economía Social, han formado parte de estos Grupos de Trabajo la Asociación Aragonesa de Cooperativas y Sociedades Laborales (ASES Aragón), la Patronal Aragonesa de la Discapacidad (PADIS), la Asociación de Economía Social de Aragón (CEPES), la Cátedra de Economía Social de la Universidad de Zaragoza, la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI), el Observatorio Aragonés para la Discapacidad Intelectual y Parálisis Cerebral (OADI), y la Confederación Española de Empresas de Formación (CECAP Aragón). Por parte del Gobierno de Aragón, han formado parte de los Grupos de Trabajo, la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social, la Dirección General de Planificación y Desarrollo Económico, y el Instituto Aragonés de Empleo, con competencias en aspectos de la Economía Social. De las sesiones de los Grupos de Trabajo se ha levantado la oportuna acta, siendo la primera de estas reuniones de fecha 12 de noviembre de 2019, tras la cual se han celebrado grupos de trabajo en fecha 10 de diciembre de 2019, 5 de febrero de 2020 y 4 de marzo de 2020. Las conclusiones consensuadas por los participantes se han incorporado al texto del anteproyecto.

Por otra parte, sopesando la trascendencia e implicación de diferentes colectivos en el contenido de la norma, se ha procedido a dar trámite de Consultas Públicas Previas. Este trámite está regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que determina que «*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, (...)*». Este precepto, interpretado conforme al fundamento jurídico 7 b) de la Sentencia del tribunal Constitucional 55/2018, no resulta básico en lo que a la elaboración de anteproyectos de ley se refiere, por lo que el sometimiento a dicho



trámite no resulta preceptivo. A pesar de su carácter potestativo, se ha efectuado dicho trámite publicándose en la página web de participación ciudadana del Gobierno de Aragón «Aragón Gobierno Abierto» en fecha 19 de octubre de 2020, por un periodo de 15 días naturales, cumpliéndose dicho plazo el 3 de noviembre de 2020.

En fecha 4 de noviembre de 2020, se emite certificado por parte del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en el que se acredita la evacuación de dicho trámite indicando que se ha recibido una aportación ciudadana en la que se alerta sobre la necesidad de deslindar con claridad aquellas entidades que a pesar de su forma jurídica, no responden a los principios de la economía social y que contribuyen a la privatización de los servicios públicos, proponiendo un «cambio de rumbo después de años de subcontratación de bienes y servicios sociales a actores comerciales privados y clientela-res, que a menudo resulta en corrupción, disminución de la calidad, aumento de costos».

Sobre esta aportación, que no propone una concreta incorporación al texto normativo, indicar que coincide con el espíritu de la ley, que es poner las bases jurídicas para un modelo económico y empresarial basado en el desarrollo sostenible y que prime a las personas sobre los resultados económicos. Pero estos postulados se han de hacer efectivos de forma práctica, y para ello se prevé por un lado la creación del consejo de la Economía Social en Aragón, que se constituye como un órgano de coordinación, consultivo y asesor, entre cuyas funciones figura la de fomentar y difundir los valores y principios propios de la economía social. Por otro lado, se prevé la creación del Catálogo de entidades de economía social, en el que se incluirán aquellas entidades que cumplan con los requisitos y principios que determina el anteproyecto de ley, e informe de dicho Consejo de la Economía Social en Aragón.

En aplicación del artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y participación Ciudadana todo anteproyecto de ley que afecte a derechos civiles, políticos y sociales ha de evacuar el trámite de deliberación participativa. En concreto su apartado 5 establece que «5. *La elaboración de planes o programas de carácter plurianual; los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, y los programas operativos en el marco de la utilización de los fondos europeos incluirán con carácter general un proceso de deliberación participativa. En caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente*».

A la vista de los antecedentes del presente anteproyecto normativo, con fecha 19 de octubre de 2020, se emite informe por parte del Secretario General Técnico del Departamento



en el que se justifica la exención de este trámite, solicitando su certificación a la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social. En este informe se detalla como ya en la anterior legislatura se había aprobado el anteproyecto de Ley de Economía Social, remitiéndose a Cortes Generales, destacando en su tramitación la evacuación del trámite de consulta pública previa en fecha 4 de junio de 2008, audiencia e información pública mediante publicación en el BOA nº 150 de 3 de agosto de 2018. Asimismo, se sometió a dictamen del Consejo Económico y Social, habiéndose emitido Dictamen 4/2018, en fecha 21 de septiembre de 2018. En cumplimiento de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, toda la documentación de relevancia jurídica fue oportunamente publicada en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. El texto resultante de la tramitación anterior del anteproyecto es sustancialmente similar al que ahora resulta. Se une a este argumento, la constitución de Grupos de Trabajo, configurados por entidades representativas de la Economía Social y cuyas conclusiones se han incorporado al texto resultante. Todo ello justifica la exención del trámite de deliberación participativa que resulta cumplido en su finalidad última, cual es dar traslado, conocimiento y participación a la ciudadanía y que demoraría en exceso la tramitación del texto normativo.

Con fecha 4 de noviembre de 2011, el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, emite informe en que concluye que «el Anteproyecto de ley de Economía Social ha contado durante su tramitación con las garantías suficientes para propiciar la participación ciudadana y los colectivos afectados por lo que no se considera necesaria la realización del proceso de participación ciudadana previsto en el artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, al considerar que no aportaría nuevas dimensiones al texto sometido a debate de las ya evacuadas a través de los instrumentos señalados con anterioridad», quedando por tanto suficientemente justificada la exención de dicho trámite.

Junto al inicio del procedimiento, al anteproyecto normativo debe acompañar una memoria, según detalla el citado artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo. Consta dicha memoria justificativa en la que se motiva la necesidad y oportunidad del anteproyecto, resaltando la necesidad de establecer un marco normativo en Aragón que ponga en valor este sector económico, dotándolo de mayor relevancia que en la práctica así resulta, por sus aportaciones a la sociedad, y su impulso a la generación de un modelo de desarrollo económico y social equilibrado y sostenible, todo ello sin sustituir la normativa aplicable a cada una de las entidades que conforman su ámbito con el objeto de dotar de un mayor reconocimiento y visibilidad a la economía social aragonesa, otorgándole mayor grado de seguridad jurídica. La memoria contiene también un análisis jurídico de la norma que se proyecta, junto con una descripción del contenido del anteproyecto y un análisis del procedimiento de elaboración, resultando por tanto ajustada a lo previsto por la legislación.



El citado artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo añade al procedimiento de elaboración del anteproyecto una memoria económica con la estimación del coste a que dará lugar. Figura en el expediente este documento en el que se hace constar que dado que la norma contiene un conjunto de medidas de fomento y organizativas, que se asientan en la implementación de determinados instrumentos y en la realización de determinadas actuaciones que resultan del desarrollo de la ley, el impacto en materia de gasto no deriva directamente de la ley, ya que no contiene ningún compromiso directo de gasto sino que se materializará de las acciones posteriores que se lleven a cabo en el marco general de las medidas de apoyo a la economía social de Aragón y sus entidades. Para dar visibilidad y claridad a lo expuesto, se incluye en esta memoria un cuadro clasificado por capítulos, de las actuaciones que se derivan del anteproyecto, detallando las acciones que no tienen incidencia en el gasto y aquellas que sí lo tendrán en ejercicios presupuestarios futuros, incluyendo una explicación y estimación de gasto previsto. Sí cabe llamar la atención de la previsión de la creación de una Plataforma de Economía Social, planteándose la proyección de la misma bien, insertándose en las plataformas existentes en materia de emprendimiento para agrupar en red toda la información que pueda ser de utilidad a las entidades de economía social de Aragón, estimándose una incidencia económica en el gasto para su ejecución y desarrollo en el primer año por un importe aproximado al de un contrato menor de suministro o de servicios.

Figura en el expediente el oportuno informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incluye una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, conforme prevé el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en relación con el artículo 18 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón y con el artículo 41 de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación de las personas LGTBI. En el informe se analiza la situación de partida estimándose que la regulación de la economía social y la propia economía social en sí misma considerada pueden tener un impacto directo en la igualdad entre mujeres y hombres, evaluándose el impacto de género en el anteproyecto, tanto desde un punto de vista formal como material. Finalmente efectúa una valoración sobre la orientación sexual, expresión o identidad de género destacando uno de los pilares de la economía social la promoción de la igualdad ante la diversidad de orientación o identidad. No obstante, recomienda se concreten estos principios en concretas acciones de acción positiva.



Completa el expediente el informe sobre el impacto por razón de discapacidad del anteproyecto, emitido en cumplimiento del artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, dado que el anteproyecto puede afectar a personas con discapacidad. En este sentido destacar como en los propios Grupos de Trabajo del anteproyecto ha participado la Patronal Aragonesa de Discapacidad, así como el Observatorio Aragonés para la Discapacidad intelectual y Parálisis Cerebral, consensuando los términos del texto con el resto de participantes del Grupo de Trabajo. El informe destaca la inclusión en el texto normativo, como objetivo, el establecimiento de políticas activas de empleo, con especial atención a determinados sectores y colectivos como las personas con discapacidad. Asimismo, llama la atención sobre la inclusión, como posibilidad de declarar como inversión de interés autonómico los proyectos que tengan por objeto la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión o de personas con discapacidad.

Concluye el informe que todas las medidas incluidas previsiblemente conllevarán efectos positivos para las personas con discapacidad.

Todo lo cual conlleva a concluir que el expediente contiene toda la documentación que detalla el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y demás legislación de aplicación y que se completa con la emisión del presente informe por parte de esta Secretaría General Técnica, informándose que el procedimiento se ha iniciado de conformidad con la normativa aplicable, debiendo procederse, tras la recepción de este informe a elevar el anteproyecto de ley al Gobierno de Aragón para su toma de conocimiento, con el fin de que decida sobre los ulteriores trámites y en particular sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización. Todo ello, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

En concreto, resultará preceptivo solicitar el informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos de acuerdo con el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y al artículo 5.2 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asimismo, deberá solicitarse informe al Departamento de Hacienda y Administración Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, que determina que todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior deberá acompañarse de dicho informe preceptivo.



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. Asimismo, no es preceptivo el informe del Consejo Económico y Social de Aragón, constando su dictamen en referencia al anteproyecto anterior, que no difiere en lo sustancial del presente anteproyecto.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, establece, entre las obligaciones de transparencia, la obligación de publicar los anteproyectos de ley y la documentación relevante asociada al mismo.

- III Contenido del anteproyecto -

Por lo que respecta al contenido del anteproyecto, es preciso indicar que el texto que ahora se analiza es sustancialmente similar al que fue llevado a tramitación parlamentaria en la anterior legislatura.

En primer lugar, y con carácter general, indicar que según el apartado segundo del Acuerdo de 8 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, «Estas Directrices son de aplicación a los anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes, decretos, acuerdos del Gobierno, órdenes y resoluciones emanados de los órganos competentes del Gobierno de Aragón y que hayan de publicarse en el “Boletín Oficial de Aragón”», correspondiéndole a la Secretaría General Técnica de la Presidencia y el Departamento de Presidencia y Justicia velar por la correcta aplicación de las Directrices, para lo cual contarán con la colaboración de las Secretarías Generales Técnicas de los respectivos Departamentos, por lo que le corresponde a esta Secretaría verificar la adecuación del anteproyecto de ley objeto de informe. Asimismo, debe realizarse un análisis del contenido desde un punto de vista estrictamente jurídico.

Desde una perspectiva formal, el texto se ha elaborado respetando las Directrices de Técnica Normativa citadas, optándose por una división del articulado en siete capítulos, ocho disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.



El texto comienza con una exposición de motivos en la que se expone el concepto de lo que hoy se entiende por economía social y los principios que la configura; detalla la importancia que se ha ido concediendo a la economía social tanto en el ámbito internacional y europeo, nacional y autonómico. Se configura así el marco que encuadra la economía social para su correcta regulación y que contiene como necesaria referencia a la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que en el ámbito estatal contiene el marco de referencia para la consideración de la economía social. Sobre sus postulados, y teniendo en cuenta su carácter básico, se articula la economía social en nuestra comunidad autónoma. La Exposición de Motivos cumple lo dispuesto en cuanto a su contenido mínimo las Directrices de Técnica Normativa, pues explica el objeto de la norma y sus antecedentes, así como las competencias en cuyo ejercicio se dicta y los aspectos más relevantes de su tramitación

Como se ha indicado, la ley contiene siete capítulos, dedicándose el primero a las disposiciones generales. En primer lugar, debe indicarse, como bien señalan tanto la Memoria Justificativa como el artículo 1 del Anteproyecto de Ley, que la Ley tiene por finalidad establecer un marco común aplicable al conjunto de las entidades que integran la economía social en Aragón, así como determinar las acciones de fomento e impulso a favor de estas entidades, potenciando su presencia, crecimiento e influencia en todos los campos de la acción social, económica y empresarial, con pleno respeto a la normativa específica que se aplica a cada clase de entidades y a la normativa básica estatal.

Debe destacarse de entre los artículos que lo componen los dedicados a dar una definición de economía social, así como los principios orientadores de las entidades de economía social. Es interesante destacar como en el texto propuesto autonómico se configura un concepto de economía social, más ambicioso que en el ámbito estatal, ampliándose no solo al conjunto de actividades económicas y empresariales que lleven a cabo las entidades de economía social, sino al modelo económico que desarrollen estas entidades. Asimismo, y tomando como piedra angular de estas entidades los principios sobre los que basan su actuación las entidades de economía social, se amplían sus principios orientadores incorporando aspectos como la autonomía de gestión y la independencia con respecto a los poderes públicos y cuestiones hoy fundamentales como el desarrollo sostenible o la igualdad de géneros, resaltando la despoblación como uno de los principios básicos que necesariamente ha de considerarse en un territorio con las características que tiene en nuestra Comunidad Autónoma.

El Capítulo II, dedicado a las «Entidades de la Economía Social, Catálogo y Organización», relaciona en el artículo 5 todas aquellas entidades que forman parte de la economía



social. En el artículo 6 establece la obligatoriedad de elaborar y mantener actualizado un Catálogo de entidades de economía social. Destacar, respecto al texto aprobado en la legislatura anterior que se ha eliminado el siguiente párrafo:

2. Todos los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con competencias registrales sobre las entidades de la economía social del artículo 6 de esta ley deberán notificar y remitir anualmente al departamento competente en materia de economía social, para su inclusión en el Catálogo de entidades de la economía social de Aragón, una relación de las inscripciones efectuadas en dichos registros relativas a la constitución, fusión, transformación o disolución de dichas entidades.

A este respecto, hay que tener en cuenta que la mayoría de entidades están registradas en sus ámbitos sectoriales respectivos (tienen registro propio). Por ello se indicaba la obligación de notificar a las inscripciones realizadas en dichos registros para su inclusión en el Catálogo. Se trata de evitar que la entidad tenga que solicitar una doble inscripción en la misma Administración o que no lo comuniquen su inclusión en dicho Catálogo.

No obstante, en contra de lo indicado en el apartado 2 del artículo 7 del proyecto de ley, la comunicación podría ser inmediata, sin perjuicio de la remisión anual de una relación completa para la comprobación y supervisión del Catálogo.

La desaparición de este apartado obliga a establecer un procedimiento de inscripción en el Catálogo. De mantenerse, debería indicarse también algo así:

Todos los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con competencias registrales sobre las entidades de la economía social del artículo 5 de esta ley deberán poner en conocimiento de las entidades de economía social inscritas en sus registros la existencia del Catálogo de entidades de la economía social de Aragón para que procedan a su inclusión en dicho catálogo.

El Capítulo III comprende las Políticas Públicas, fomento y difusión de la Economía Social» y se centra en la promoción, fomento y difusión de la economía social, de sus principios y valores y establece las bases para el fomento de la economía social en ámbitos específicos tan relevantes el sistema educativo aragonés y universitario, el medio rural y el empleo. Se completa el capítulo con medidas dirigidas a fomentar el impulso y desarrollo de proyectos innovadores o con proyección internacional, a garantizar la igualdad de oportunidades y evitar



la discriminación, así como a apoyar la formación en el sector de la economía social y a promover fórmulas de colaboración público-privadas y el asociacionismo para cumplir con el objetivo de fomentar la economía social y tutelar las iniciativas en el sector.

Mejorando la sistemática del anterior proyecto de ley, el anterior artículo 5 se incorpora a este capítulo como artículo 8, introduciendo los siguientes objetivos, en coherencia con los nuevos principios introducidos en el artículo 4 configuradores de las entidades de economía social:

- s) *Promover y aplicar la evaluación social como una herramienta participativa para fortalecer la gobernabilidad democrática, la transparencia y la rendición de cuentas.*
- t) *Promover en el territorio aragonés el consumo colaborativo de la ciudadanía y también ejercerlo entre instituciones.*
- u) *Fomentar la integración de aspectos sociales, éticos y ambientales en los procedimientos de contratación pública*

Por otra parte, la redacción del artículo 14 relativo al impulso de la responsabilidad social empresarial y la igualdad en las entidades de la economía social de Aragón, se perfila más genérica que la redacción anteriormente aprobada, al haberse eliminado el segundo apartado que inicialmente contenía con la siguiente redacción:

2. Asimismo, se impulsarán políticas de responsabilidad social que promuevan no solo el buen gobierno corporativo, sino la ética y la transparencia dentro de las organizaciones, fomentando la información, sensibilización, orientación, formación e implantación de actividades, planes y programas de responsabilidad social en el desarrollo de los proyectos empresariales, en los términos establecidos por los diferentes planes y estrategias de responsabilidad social de ámbito aragonés, nacional y europeo

Desde esta Secretaría se considera que su inclusión representaría un objetivo más ambicioso por parte del Gobierno de Aragón acorde con las exigencias sociales, por lo que debiera valorarse su inclusión.

Por otra parte, resaltar como novedosa la inclusión del término «economía digital», que no se recogía en la redacción anterior, como una de las iniciativas a las que la Comunidad Autónoma se compromete a impulsar, lo cual es acorde con la forma en la que los negocios están tratando de ubicarse a través de internet, y que los estudios apuntan que es la dirección en la que la sociedad se mueve.



Sin embargo, se han eliminado de la redacción anterior los siguientes artículos:

Artículo 17. Planificación y ejecución de las actividades de fomento.

Artículo 18. Reconocimiento social de las entidades de economía social. Feria de la Economía Social de Aragón.

Artículo 19. Fomento de la cooperación en economía social.

Desde esta Secretaría se valora positivamente la simplificación y reducción de los costes que plantea la nueva redacción, en el sentido de eliminar cuestiones que elevarse a rango legal elevarían el gasto social, como la organización de la feria de la Economía Social. No obstante, debe tenerse en cuenta que los aspectos positivos que implica la organización de este tipo de eventos, como la visibilización y difusión de los beneficios para la sociedad de este modelo de la Economía Social, debieran sustituirse por acciones alternativas como potenciación de la publicación de noticias o eventos en el propio Portal del Gobierno de Aragón o en la futura Plataforma de la Economía Social.

El Capítulo IV «Medidas de simplificación normativa y administrativa», tiene por objeto establecer las bases para la racionalización normativa y la simplificación de trámites administrativos para la creación de empresas de economía social para que redunde en un ahorro tanto en los tiempos de constitución de una empresa como en los costes. En el ámbito de estas medidas, la ley contempla la posibilidad de declarar como inversiones de interés autonómico los proyectos que desarrollen las empresas y entidades de economía social de Aragón y cumplan determinados requisitos, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón.

Destacar como se prevé la creación de la Plataforma de Economía Social o su integración en las plataformas existentes en materia de emprendimiento, para agrupar en red toda la información que pueda ser de utilidad a las entidades de economía social de Aragón. En definitiva, se trata de facilitar al sector de una herramienta que facilite la creación de empresas en el ámbito de la economía social, permitiendo el acceso rápido y fácil a todos los datos de interés que desde los diferentes niveles de la administración pública y el sector privado se dirijan a estos colectivos, así como la coordinación con las diferentes administraciones.



El Capítulo V recoge las «Medidas públicas y económicas de apoyo a la economía social» recoge un conjunto de medidas públicas y económicas de apoyo a empresas y entidades de economía social, con objeto de favorecer la implantación de instrumentos financieros específicos que contribuyan a promover el desarrollo de nuevas iniciativas de economía social y el acceso de las entidades a instrumentos financieros que puedan adaptarse a las necesidades de las nuevas iniciativas de la economía social, además de ayudas y subvenciones de carácter público o la introducción en la contratación pública de cláusulas sociales y cláusulas que fomenten el surgimiento y/o fortalecimiento de iniciativas de economía social. Es interesante destacar como en el artículo 21 que contempla «Otras medidas públicas de apoyo», se incluye un nuevo párrafo respecto a la redacción anterior, que prevé que «Las ayudas y subvenciones atenderán a la necesidad de proteger a los colectivos sociales con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, a la garantía de la viabilidad futura de los proyectos beneficiarios, así como a la exigencia de evaluación de los efectos de las ayudas económicas sobre los objetivos propuestos», lo cual ha de ser necesariamente evaluado de forma positiva.

Como capítulo independiente, destacando así su importancia, se recoge como Capítulo VI el «Plan Aragonés de impulso de la Economía Social» definido como el instrumento básico de planificación, coordinación, ejecución, desarrollo y evaluación de las medidas y políticas públicas que se desarrollen en materia de economía social en Aragón, con el objeto de alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos marcados por esta ley. Es preciso destacar que será evaluado por el Consejo de la Economía Social de Aragón, pudiéndose no obstante precisar los elementos e indicadores a valorar para este seguimiento.

El Consejo de la Economía Social de Aragón se regula en el Capítulo VIII, en donde se prevé su creación con un doble carácter: como máximo órgano de coordinación, interlocución y participación en materia de economía social y como órgano consultivo y asesor de la Administración para las actividades relacionadas con la economía social. Su creación tiene como objeto establecer un foro de comunicación y diálogo que favorezca la participación del conjunto del sector de la economía social y que permita una coordinación de las actuaciones para su fomento y promoción.

Se establece la composición, estructura y funciones de este consejo teniendo en cuenta las peculiaridades del sector en Aragón, procurando la representación de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que se relacionan más directamente con la promoción y fomento de la economía social desde una perspectiva sectorial. Se contempla la participación de la Administración local, de la Universidad de Zaragoza



por su papel central en la investigación y divulgación, así como la de las organizaciones sindicales y empresariales de conformidad con la normativa de aplicación en materia de participación institucional. Sin embargo, no resultan representadas todas las entidades que ese recogen en el artículo 5 como las Mutualidades.

Respecto a la redacción anterior, se incorpora la existencia de una vicepresidencia primera, que la ocupará la persona titular de la dirección general competente en materia de economía social, y una vicepresidencia segunda, que será ocupada por la persona elegida mayoritariamente por las personas miembros del Consejo de la Economía Social.

No se prevé un régimen sobre suplencia, que sería recomendable, proponiéndose el siguiente texto:

La persona titular de la Vicepresidencia Primera sustituirá al Presidente en casos de vacante, ausencia o enfermedad y ejercerá las funciones que este le encomiende por delegación. El Vicepresidente primero será suplido por quien designe el Presidente del Consejo.

En casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, los miembros titulares del órgano, salvo los de la presidencia, serán sustituidos por las personas que les suplan, designados a iniciativa del departamento o entidad al que corresponda realizar la propuesta de nombramiento.

Como órgano colegiado se prevé su régimen de funcionamiento conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre y la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyo texto refundido fue aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio. Respecto al texto anterior, el nuevo texto del anteproyecto concreta este régimen mediante tres nuevos apartados, que prevén, por un lado, la convocatoria anual, el quórum necesario para su válida constitución y el régimen de adopción de acuerdos, valorándose de forma positiva esta inclusión.

Por último, el Capítulo VIII «Transparencia y publicidad» incorpora disposiciones normativas relativas a fomentar la transparencia e información en materia de economía social, contemplando un Plan de comunicación integrado de Economía Social para favorecer el conocimiento del sector, así como la ejecución y seguimiento del Plan Aragonés de Impulso de la Economía Social regulado en esta ley. Queda sin embargo indefinido el contenido de este



Plan de Comunicación, respecto al órgano competente de su elaboración, si es precisa su aprobación por el Gobierno de Aragón, su contenido mínimo o el lugar de su difusión.

El texto finaliza con ocho disposiciones adicionales, y tres disposiciones finales.

La disposición adicional primera establece la cláusula de género a efectos normativos. En la disposición adicional segunda se contempla la necesaria coordinación del Consejo de la Economía Social de Aragón con el Consejo del Cooperativismo de Aragón y la disposición adicional tercera establece la adaptación normativa de todos los procedimientos administrativos que incidan en la creación de empresas y entidades de la economía social en el plazo de un año. La disposición adicional cuarta establece el plazo de aprobación del Plan Aragonés de Impulso de la Economía Social; no obstante, no se prevé el plazo para la puesta en marcha del Plan de Comunicación previsto en el artículo 29.

La disposición adicional quinta dispone la inexistencia de incremento presupuestario derivada de la creación y funcionamiento del Consejo de la Economía Social de Aragón y la disposición adicional sexta promueve la plena integración de los avances tecnológicos en la gestión de los registros administrativos y jurídicos, al objeto de agilizar de forma efectiva la tramitación de los procedimientos y conseguir un importante ahorro de tiempo y la reducción de costes. La disposición adicional séptima garantiza una información estadística actualizada y ajustada al catálogo de entidades de economía social aragonesas previsto en la ley, recomendándose en este sentido se recabe el parecer del Instituto Aragonés de Estadística.

La disposición final primera establece un plazo de seis meses para la aprobación de la relación de procedimientos y trámites relacionados con la creación de empresas y entidades de economía social. Por último, la disposición final segunda habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo de esta ley, y la disposición final tercera establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

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

Firmado electrónicamente en Zaragoza.
El Secretario General Técnico
Carlos Soria Cirugeda