



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO ASESOR DE EMPRENDIMIENTO DE ARAGÓN.

Vista la documentación que ha tenido entrada el 27 de enero de 2022, remitida por el Instituto Aragonés de Fomento, y la solicitud de emisión de informe, se emite el presente, en los siguientes términos:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- De conformidad con lo establecido en la disposición transitoria única de la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGAr), el proyecto normativo a informar estaba iniciado a la entrada en vigor de la primera Ley citada (orden de inicio de 8 de marzo de 2021), por lo que su procedimiento de elaboración y aprobación del reglamento se regirá por la versión anterior de la LPGAr.

Segundo.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón - en adelante, LPGAr -:

“Los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos preceptivamente a los siguientes informes y dictámenes:

a) El informe de la Secretaría General Técnica competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas

(...)”



Tercero.- Según lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP, en adelante), el presente informe tiene el carácter de no vinculante.

Por lo que, de conformidad con lo anterior, se

INFORMA

I.- El expediente remitido a esta Secretaría General Técnica, el 27 de enero de 2022, constaba de la siguiente **DOCUMENTACIÓN**:

1.- Orden de 8 de marzo de 2021, del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, por la que se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del reglamento, que consta de 3 páginas.

2.- Certificado de la Jefa de Servicio de Participación Ciudadana, de 26 de marzo de 2021, que consta de 1 página.

3.- Borrador del proyecto de Decreto, que consta de artículo único, tres disposiciones adicionales y tres disposiciones finales, además del anexo que contiene el Reglamento que se estructura en un título preliminar y cuatro títulos, distribuidos en 30 artículos, para comprender 23 páginas.

4.- Memoria justificativa del proyecto, de fecha 27 de enero de 2022, que consta de 9 páginas.

5.-. Memoria económica del proyecto, de fecha 27 de enero de 2022, que consta de 3 páginas.

6.- Informe de la Directora Gerente del IAF sobre el impacto de género, de fecha 27 de enero de 2022, que consta de 17 páginas.

7.- Informe de la Directora Gerente del IAF sobre impacto por razón de discapacidad, de fecha 27 de enero de 2022, que consta de 6 páginas.

8.-Informe de la Directora Gerente del IAF, de 25 de enero de 2022, sobre el trámite de audiencia, que consta de 1 página.



9.- Informe de la Directora Gerente del IAF, de fecha 27 de enero de 2022, de impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, que consta de 9 páginas

II.- MARCO COMPETENCIAL Y JURÍDICO.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71, regla 32.^a, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad y, en especial, la creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad. Participación, en su caso, en la gestión del sector público estatal.

En el ámbito de esta competencia exclusiva y en el ejercicio de la potestad legislativa, se aprobó la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón, en cuyo artículo 38 define al Consejo Asesor del Emprendimiento en Aragón, en los siguientes términos:

“1. El Consejo Asesor del Emprendimiento de Aragón será el órgano que asistirá a la Comunidad Autónoma en la elaboración de las políticas de emprendimiento, y estará constituido conforme determine el departamento competente del Gobierno de Aragón.

2. El Consejo Asesor del Emprendimiento de Aragón se constituye como un órgano de consulta y asesoramiento en materia de impulso de las políticas de apoyo a los emprendedores, microempresas, pymes y economía social y, especialmente, tendrá por objeto evaluar sus necesidades de presente y futuro, e informar, así como proponer, medidas de fomento y de apoyo al emprendimiento.

3. El funcionamiento del Consejo Asesor del Emprendimiento de Aragón no supondrá incremento de gasto público.”

Además, en la disposición final sexta del mismo texto legal, se remite a la aprobación de un reglamento por el Gobierno de Aragón para regular y desarrollar los aspectos relativos a su *“composición, organización y funciones”*



III.- COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

El Gobierno de Aragón, ostenta la titularidad de la potestad reglamentaria de acuerdo con lo regulado en el artículo 53 del Estatuto de Autonomía. Este reconocimiento se refleja también en los artículos 11.1, 12.10, y 42 de la LPGAr, *“en el ejercicio de la potestad reglamentaria, está facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas a la ley, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las leyes”*.

Por lo que respecta a la forma del reglamento que se pretende adoptar, como disposición de carácter general emanada del Gobierno, le corresponde la de Decreto, según se dispone en el artículo 44.2.i) LPGAr.

En relación con el procedimiento de elaboración, debemos partir de lo establecido en la Sección segunda del Capítulo III del Título VIII de la LPGAr (arts. 47 y ss.) y en los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), con su interpretación conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018.

Como cuestión previa, a la vista del expediente remitido, consta mención a la justificación del acomodo del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPACAP.

En primer lugar, respecto del inicio del procedimiento, entre la documentación remitida, obraba la orden de 8 de marzo de 2021, por la que se acordó el inicio del procedimiento de elaboración de esta orden, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 47 de la LPGAr.

En la misma, se encomienda expresamente la elaboración de la norma al Instituto Aragonés de Fomento.

En segundo lugar, con carácter previo a su elaboración, el artículo 133.1 de la LPACAP, requiere sustanciar *“una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma ...”*. Dicha exigencia ostenta carácter



básico para iniciativas reglamentarias, de acuerdo con el fundamento jurídico 7 de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional (B.O.E. núm. 151, de 22 de junio de 2018).

En dictamen Nº 1/2021 del Consejo Consultivo de Aragón, de 28 de enero de 2021, se expuso:

“Del artículo 133 LPAC, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia mencionada (STC 55/2018), sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso de apartado 1:

«Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública...»

Así como el primer párrafo del apartado 4:

«Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen»

Como hemos dicho, el artículo 133 de esta norma exige que, con carácter previo a la elaboración de un reglamento, se efectúe consulta pública, en la que se ha de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma”

En virtud de lo anterior, se realizó consulta pública tal y como se hizo constar en el certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana, de 26 de marzo de 2021.

En tercer lugar, en lo referente a la elaboración, se aporta una memoria justificativa del proyecto, en justificación del requisito exigido por el artículo 48.3 de la LPGAr:

“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, un informe



sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.”

La memoria aportada incluye un apartado dedicado a la justificación de *la necesidad* en el que, según se indica, *“Este foro es, sin duda, el lugar de referencia necesario en coordinación de política pública entre los distintos agentes de Aragón y centro de debate y asesor de los puntos de interés del emprendimiento.”*

Contiene un segundo apartado que se dedica a su *inserción en el ordenamiento jurídico*, reflejando que se dicta al amparo de las bases descritas.

Su tercer apartado versa sobre el impacto social de la norma, haciendo constar que *“El Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón será a tales efectos el órgano consultivo fundamental que, junto con el Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón, desarrollarán de forma coordinada la asistencia de las políticas de emprendimiento de nuestra Comunidad Autónoma.”*

El cuarto de los apartados, remite el análisis del impacto de género a la memoria específica de 27 de enero de 2022, que incluye la evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

Y en el último apartado, se aborda la repercusión económica, refiriendo que no supone incremento de gasto público, no siendo necesario por ello la emisión de informe por Departamento de Hacienda y Administración Pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria.

Asimismo, en el artículo 49 de la LPGAr, se regulan los trámites de audiencia, a través de *organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen* (a los ciudadanos) *y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición*, y el de información pública (que puede ampliar el trámite de audiencia), *a través del Boletín Oficial de Aragón.*



Siendo trámites diferentes, con distinto fin, plazo y obligatoriedad, ya se ha referido su realización y valoración por medio del informe de la Directora Gerente del IAF.

Finalmente, en atención a lo dispuesto en el artículo 50.1.a) de la LPGAr, sobre la necesidad de que se emitan informes y dictámenes con carácter previo a su aprobación, se emite el presente informe.

En la consideración de que el reglamento proyectado tiene naturaleza ejecutiva, resultarán preceptivos los informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos (art.50.1.b LPAGAr) y del Consejo Consultivo (art.50.1.c LPGAr, art. 15.3 Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón), en consonancia con lo previsto en el artículo 50.2 LPGAr.

Dicha consideración se sustenta en lo regulado en la disposición final sexta de la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón, que prevé la aprobación por el Gobierno de Aragón de un reglamento regulador de la composición, organización y funciones del Consejo Asesor del Emprendimiento de Aragón. Asimismo, se apoya en la interpretación del Tribunal Supremo en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, o en su sentencia de 28 de enero de 1997, al considerar que son reglamentos ejecutivos los que están “*directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley ... de manera que dicha ley es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento*”. Y finalmente, se ampara en el criterio del Consejo Consultivo de Aragón en cuyo dictamen nº 58/2021, afirmó que: “*Se debe atender al contenido material del proyecto y, desde el momento que trascienda la mera organización y se dicte en desarrollo de una norma de rango legal, estaremos frente a un reglamento ejecutivo*”.

Se deberán asimismo recabar, según se dispone en el artículo 50.1.c) de la LPGAr, “*los informes de los demás órganos de consulta y asesoramiento, en los casos previstos en la legislación que los regula*”. Por lo que si se atiende a lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022:

“Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica”



detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería”

A tal efecto, se emitió circular 1/2021 de dicha Dirección General, para motivar cuando debe entenderse que el proyecto normativo comporta incremento de gasto, y con ello deba exigirse tanto la memoria como el informe, en la que se indica:

“Es necesario aclarar que este artículo es de aplicación en aquellos casos en los que, habiendo repercusiones presupuestarias de gasto, estas además supongan incremento de gasto en el ejercicio corriente y/o siguientes, en relación con el importe presupuestado para ello.

En resumen y reiterando lo ya indicado anteriormente, es condición necesaria para la emisión de informe que exista repercusión presupuestaria, pero no es suficiente, en el sentido de que además en el caso de los gastos, el mismo debe implicar un incremento en las necesidades de recursos presupuestarios, abarcando el análisis no solo al ejercicio corriente, sino también a los siguientes ejercicios.”

En tal sentido, en la memoria justificativa se ha precisado que no supondrá incremento de gasto público, por lo que no resultaría preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

Sin embargo, en la memoria económica aportada de 27 de enero de 2022, se concluye en el sentido opuesto, al indicar: *“Por todo lo expuesto, puede deducirse que la aprobación del reglamento proyectado que se pretende no lleva consigo la necesidad de contar con una asignación presupuestaria adicional para el Gobierno de Aragón en los actuales presupuestos autonómicos.*

En la medida en que este proyecto normativo no comporta un incremento de gasto en el ejercicio actual o en cualquier otro posterior, no es necesario solicitar informe al Departamento de Hacienda y Administración Pública...”



No obstante, del análisis del contenido de la misma, sí se advierten previsiones de posibles gastos, al referirse que: *“Los miembros del Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón no percibirán remuneración alguna por el ejercicio de sus funciones, teniendo derecho únicamente al abono de los gastos de manutención y viaje, previa justificación, en las condiciones establecidas en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón de servicio.*

Ahora bien, el borrador del presente decreto especifica que: “Podrá plantearse temporalmente remuneración para los miembros del Grupo Asesor Especial, en el caso de trabajos y cometidos que puedan suponer costes adicionales a los mismos y una dedicación superior del tiempo previsto para la realización de tareas encomendadas. En todo caso esta remuneración deberá ser propuesta por el Pleno y aprobada e instrumentada por el Instituto Aragonés de Fomento.” A tales efectos, se regulará y establecerá por el Instituto Aragonés de Fomento las medidas de remuneración temporal para los miembros del Grupo Asesor Especial con arreglo a este Programa, y de acuerdo a sus dotaciones presupuestarias.”

Téngase además en cuenta que, en el artículo 38.3 de la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón, prevé que *“el funcionamiento del Consejo Asesor de Emprendimiento no supondrá un incremento de gasto público.”*

Por lo que, en definitiva, sí se considera necesario recabar el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

En lo referente al informe sobre impacto por razón de discapacidad previsto en el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, se ha incluido con el expediente informe específico sobre la materia de fecha de firma 27 de enero de 2022.

Asimismo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 15.1.d) de la Ley 8/2015 de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se deberá publicar en el Portal de Transparencia, el proyecto de reglamento



IV.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE REGLAMENTO

El proyecto remitido consta de una parte expositiva, dividida en cinco apartados en los que se explican el objeto y la finalidad de la norma; y de una parte dispositiva, compuesta por artículo único, tres disposiciones adicionales y tres disposiciones finales, además del anexo que contiene el Reglamento que se estructura en un título preliminar y cuatro títulos, distribuidos en 30 artículos

En segundo lugar, por lo que respecta a su contenido, se aborda el análisis de su adecuación a las Directrices de Técnica Normativa (DTN), aprobadas por Orden de 31 de mayo, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A., núm. 119, de 19 de junio de 2013), que según se detalla en su parte expositiva, no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante, por lo que se toman como sugerencias y recomendaciones.

Se ha observado lo dispuesto entre otras en la DTN 10, 12, 13, 14, 26-29, 32-40, 43, 72-74.

Y la necesidad de acomodar el texto a lo previsto en la DTN 5 (naturaleza del título) resultando más sencillo y preciso denominarlo “reglamento regulador del Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón”.

En lo relativo al contenido de la parte expositiva, puede advertirse que:

- En su apartado IV se enumera la estructura del Decreto (con dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales), que no se corresponde con la estructura real (tres adicionales y tres finales). Se hace, además, la siguiente mención “*la disposición adicional primera concede un plazo de tres meses desde la entrada en vigor para la constitución del Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón*”, contenido que no figura en la citada disposición adicional.

- En la Disposición final segunda se refiere a la regulación del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que debe sustituirse por la mención a la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, por cuya disposición derogatoria única se derogó el anterior.



Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.

Firmado electrónicamente

Sergio Larraga Martínez
Secretario General Técnico del Dpto. de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial.