



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	Consejo Consultivo de Andalucía	
	201731600000828	18/05/2017
	Registro General Servicios Centrales Granada	HORA 10:11:20

ASUNTO: Anteproyecto de Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA	
	CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO	
	19 MAYO 2017	
	Registro General Secretaría General Técnica Sevilla	3:27 Hora

Se remite, con devolución de copia del expediente de su razón, dictamen aprobado por mayoría por el Pleno de este Consejo Consultivo.

El presente dictamen fue solicitado por oficio de fecha 29 de marzo de 2017 (recibido en el Consejo el 3 de abril de 2017) al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



Granada, 16 de mayo de 2017
EL PRESIDENTE

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO.- SEVILLA



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 285/2017

OBJETO: Anteproyecto de Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

SOLICITANTE: Consejería de Economía y Conocimiento.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Cañizares Laso, Ana
Escuredo Rodríguez, Rafael
Fernández Ortega, Juan Manuel
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.
Jiménez López, Jesús
Lasarte Álvarez, Javier
Martínez Pérez, María Dolores
Oya Amate, Vicente Alfonso
Román Vaca, Eduardo.
Sánchez Galiana, José Antonio

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 16 de mayo de 2017, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 3 de abril de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Con carácter previo al inicio del procedimiento, consta la emisión por parte de la Secretaría General de Economía de la entonces Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, con fecha 29 de julio de 2011, del Test de Evaluación de la Competencia sobre el Anteproyecto de Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

2.- El 18 de junio de 2014 el Excmo. Sr. Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, a propuesta de la Secretaría General de Economía, acuerda autorizar el inicio de la tramitación del expediente relativo al Anteproyecto de Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

3.- El 28 de julio de 2014 la Secretaría General de Economía elabora la siguiente documentación:

- Informe de evaluación del impacto de género.
- Memoria sobre la repercusión sobre los derechos de la infancia.
- Informe de valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4.- El 26 de febrero de 2016 la Secretaría General de Economía de la Consejería de Economía y Conocimiento elabora versiones actualizadas de los documentos referidos en el anterior antecedente.

5.- El 28 de marzo de 2016 la precitada Secretaría General, elabora memoria justificativa y económica, en la que se refleja la incidencia del Anteproyecto de Ley en los estados de ingresos y gastos del presupuesto de la Junta de Andalucía.

6.- El 29 de marzo de 2016 se elabora el primer borrador del Anteproyecto de Ley, con la denominación de "Anteproyecto de Ley de Fomento del Emprendimiento".

7.- Seguidamente consta certificación de 6 de abril de 2016 relativa al acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, en sesión de 29 de marzo, sobre consultas, dictámenes e informes que deben recabarse, así como sobre la continuación de la tramitación preceptiva del Anteproyecto de Ley hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

8.- El 19 de abril de 2016 la Secretaría General de Economía elabora memoria abreviada de evaluación de los principios de buena regulación, competencia efectiva, unidad de mercado e impacto sobre las actividades económicas.

9.- En cumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno, la Secretaría General Técnica resuelve, con fecha 3 de mayo de 2016, someter a información pública el Anteproyecto de Ley por plazo de quince días, a contar desde el día siguiente a la pu-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

blicación de la resolución en el BOJA; publicación que se produce en el BOJA núm. 86, de 9 de mayo. Asimismo se prevé la consulta del texto en las dependencias de la citada Secretaría General y en la página web de la Consejería:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/informacion-publica/detalle/93250.thml>).

10.- Consta en el expediente que se han emitido los siguientes informes:

- Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (9 de mayo de 2016)
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (31 de mayo de 2016).
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (9 de junio de 2016).
- Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (15 de junio de 2016).
- Dirección General de Planificación y Evaluación (16 de junio de 2016).
- Dirección General de Presupuestos (30 de septiembre de 2016).

11.- Constan, a continuación, las observaciones sobre el texto del Anteproyecto de Ley formuladas por: Viceconsejería de Agricultura, Pesca, y Desarrollo Rural (sin fechar); Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (20 y 25 de mayo de 2016), adjuntando las observaciones formuladas por sus centros directivos; Consejería de Cultura (16 de mayo de 2016); Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (24 de mayo de 2016); Consejería de Turismo y Deporte (31 de mayo de 2016); Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (sin fechar); Unión General de Trabajadores Andalucía (26 y 27 de ma-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

yo de 2016); Comisiones Obreras de Andalucía (18 de mayo de 2016); Bic Euronova (25 de mayo de 2016); Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo (sin fechar); Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de Andalucía (sin fechar); Asociación Profesional de Trabajadores Autónomos de Andalucía (16 de mayo de 2016) y Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (23 de mayo de 2016). Igualmente consta comunicación de la Consejería de Salud, indicando que no formula observaciones.

12.- Con fecha 2 de septiembre de 2016, la Secretaría General de Economía emite informe valorando las observaciones aportadas hasta el momento (Anexo I), con indicación de las que se aceptan y las que se rechazan. A continuación se elabora el segundo borrador (Anexo II) adaptado a las observaciones aceptadas.

13.- El Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica emite su preceptivo informe con fecha 11 de octubre de 2016. Sus observaciones fueron valoradas por la Secretaría General de Economía con fecha 26 de octubre de 2016. A continuación se redacta el tercer borrador del Anteproyecto de Ley, fechado a 25 de octubre, en el que se recogen las observaciones aceptadas.

14.- Con fecha 19 de noviembre de 2016 el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía emite su preceptivo informe, en el que se formulan diversas observaciones que son valoradas por el Centro Directivo responsable de la tramitación el 21 de noviembre de 2016. A continuación se elabora el cuarto borrador,



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

adaptado a las observaciones del Gabinete Jurídico, datado el 21 de diciembre de 2016.

15.- El Consejo Económico y Social emite dictamen sobre el Anteproyecto el 13 de febrero de 2017; dictamen que fue valorado por la Secretaría General de Economía el 20 de febrero de 2017. Seguidamente se redacta el quinto borrador del Anteproyecto de Ley.

16.- Con fecha 20 de febrero de 2017 la Secretaría General de Economía emite informe final sobre la Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento.

17.- La norma proyectada fue objeto de estudio por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras en su reunión del día 24 de marzo de 2017, en la que se acordó solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

18.- El texto remitido a dictamen de este Órgano Consultivo consta de exposición de motivos, veinte y tres artículos (distribuidos en un título preliminar y cuatro títulos), dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La Consejería de Economía y Conocimiento solicita la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo sobre



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el "Anteproyecto de Ley Andaluza de Fomento del Emprendimiento".

A este respecto, la disposición proyectada define el emprendimiento como "el conjunto de actuaciones que se realizan para transformar una propuesta económica, social y ambiental viable, en una actividad profesional o empresarial, que puede concluir con la constitución jurídica de una nueva empresa" (art. 1.2).

El análisis del Anteproyecto de Ley permite afirmar que prefigura diferentes instrumentos y prevé actuaciones y servicios claramente incardinables en la actividad administrativa de fomento, tal y como se desprende de su propia denominación.

Efectivamente, la doctrina ha venido definiendo la acción de fomento a cargo de la Administración, caracterizándola por las notas de apoyo, estímulo y desarrollo de acciones en orden a promover determinadas actividades de los particulares que se consideran de interés general o contribuyen a la satisfacción de necesidades públicas, a diferencia de la acción de policía o de prestación de servicios públicos.

El conjunto del articulado del Anteproyecto de Ley responde al propósito de fomento del emprendimiento, tal y como se destaca en la memoria justificativa y en la exposición de motivos. En coherencia con este planteamiento el artículo 1, apartado 1, del Anteproyecto de Ley subraya que en él se regulan los instrumentos y servicios para el impulso y desarrollo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de la actividad emprendedora a través de la creación e implantación del Sistema Andaluz para Emprender.

Concretamente, el Anteproyecto de Ley, tras definir su objeto y sus principios rectores (título preliminar, disposiciones generales), aborda en el título I la estructura de apoyo al emprendimiento, el capítulo I de dicho título se destina al "Sistema Andaluz para Emprender", regulando su objeto (art.3), los servicios de apoyo al emprendimiento (art.4), los instrumentos al servicio del mismo (art.5), entidades que han de prestar los servicios (art. 6), apoyo para al acceso a la financiación (art. 7), así como el "Mapa de Servicios y de Procedimientos para Emprender" (art. 8) y el "Portal Andaluz del Emprendimiento y eliminación de trabas" (art. 9). El capítulo II del mismo título regula el "Programa Andaluz de Formación para Emprender", concretando su objeto y los programas que lo conforman (arts. 10 y 11, respectivamente).

El título II del Anteproyecto de Ley regula el fomento en sectores específicos del emprendimiento; concretamente, al emprendimiento en economía social (capítulo I, art.12) y al emprendimiento en el medio rural (capítulo II), concretando los objetivos en este sector, contemplando el establecimiento de una clasificación de zonas rurales y grupos poblacionales (art. 14), la elaboración de "Microprogramas Rurales para Emprender" (art. 15) y el "Estatuto de la Persona Emprendedora Rural" (art. 16).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El título III se destina al fomento y difusión de la cultura emprendedora en el sistema educativo (art. 17) y al reconocimiento de la persona emprendedora (art. 18).

Finalmente, el título IV regula el "Plan General de Emprendimiento", estableciendo su objeto (art. 19) y estructura (art. 20), así como el procedimiento para su formulación y aprobación (art. 21), seguimiento (art. 22) y producción estadística (art. 23).



Expuesto someramente el contenido del Anteproyecto de Ley, cabe destacar la conexión directa que presenta con el principio rector previsto en el artículo 37.1.13º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas al fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación, reconociendo en estos ámbitos la necesidad de impulsar la labor de las universidades andaluzas.

A su vez, el artículo 155.4 del Estatuto de Autonomía (ubicado en el título VI, "economía, empleo y hacienda"), dispone lo siguiente:

"La política económica de Andalucía promoverá la capacidad emprendedora y de las iniciativas empresariales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos, la formación permanente de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, las relaciones entre la investigación, la Uni-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

versidad y el sector productivo, y la proyección internacional de las empresas andaluzas".

El mismo artículo se refiere en su apartado 1 a la libertad de empresa y al fomento de la actividad económica, entre otros fundamentos de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico, y en su apartado 2 se refiere a los principios de pleno empleo, desarrollo sostenible y creación y redistribución de la riqueza.

Se trata de fundamentos similares a los que inspiran determinadas políticas de la Unión Europea y del Estado y que, en buena lógica, permiten acciones eficaces y debidamente coordinadas a favor del emprendimiento, aunque se desarrollen en distintos niveles territoriales, respetando las competencias de las distintas Administraciones concernidas. En este contexto, cabe citar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, denominada "Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020: relanzar el espíritu emprendedor en Europa", en la que se reconoce que la situación actual solo puede transformarse mediante una acción audaz y coordinada entre todas las Administraciones a escala europea, nacional y regional.

Dicha Comunicación subraya que el emprendimiento hace que la economía sea más competitiva e innovadora, da lugar a la creación de nuevas empresas y empleos, abre nuevos mercados y favorece nuevas competencias y capacidades, de modo que es un



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

importante motor de crecimiento económico y de creación de empleo. No obstante lo anterior, se advierte que, en general, los emprendedores potenciales se encuentran en Europa en un entorno duro, entre otras razones porque la educación no ofrece una base sólida para la carrera empresarial, existe miedo al fracaso y los procedimientos administrativos son excesivamente onerosos. Por ello, el "Plan de Acción" centra sus prioridades en tres áreas de intervención: 1. *Educar y formar en materia de emprendimiento para promover el crecimiento y la creación de empresas.* 2. *Reforzar las condiciones marco para los emprendedores, eliminando las actuales barreras estructurales y prestándoles apoyo en las fases cruciales del ciclo vital de la empresa.* 3. *Dinamizar la cultura del emprendimiento en Europa: crear una nueva generación de emprendedores.*

A estos propósitos, entre otros, responde, el Anteproyecto de Ley proyectado, cuyo contenido, como es natural, debe encontrar perfecto acomodo en las competencias de la Comunidad Autónoma. A este respecto, hay que destacar que los preceptos del Estatuto de Autonomía antes citados no expresan, en puridad, títulos competenciales de la Comunidad Autónoma, sino un mandato dirigido a los poderes públicos de Andalucía y la guía que ha de inspirar las distintas políticas que favorezcan el emprendimiento. En este sentido, el fomento normativo del emprendimiento admite distintas opciones técnicas, una de las cuales es la aprobación de una disposición legal con vocación de transversalidad en la que se plasmen medidas que abarquen distintos planos como el económico-empresarial y el educativo, siempre en el marco de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En efecto, el fomento del emprendimiento se ha venido desarrollando desde antiguo mediante distintas técnicas, incluyendo la concesión de subvenciones, reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social; otorgamiento de beneficios fiscales, incentivos a la contratación en proyectos de emprendimiento, préstamos, avales e instrumentos de impulso de la financiación, premios, etc...; típicos instrumentos de la actividad de fomento a los que se incorporan, más modernamente, otros de distinta naturaleza como los servicios de formación, intermediación, orientación y asesoramiento.

Lo que caracteriza actualmente al fomento del emprendimiento es su consideración como un factor fundamental para el desarrollo personal, la creación de empleo y riqueza, el fortalecimiento del tejido empresarial (particularmente de la pequeña y mediana empresa) y el logro de objetivos concurrentes como la competitividad, innovación y sostenibilidad en un mundo global, así como la aparición de entidades especializadas, no sólo en el ámbito público, sino también en el privado, que concurren en la tarea de fomento e impulso de iniciativas de los emprendedores, al servicio del desarrollo empresarial y profesional.

En este contexto se explica la intensificación de la actividad de fomento del emprendimiento como un elemento clave para el progreso social y económico, que ha de ser cultivado en los diversos sectores de la actividad administrativa, incluyendo el educativo. En este orden de ideas, recordamos que el artículo 21.8 del Estatuto de Autonomía para Andalucía pre-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vé que *"el sistema educativo andaluz fomentará la capacidad emprendedora de los alumnos"*.

Sin perjuicio de lo anterior, insistimos en que las medidas que pueden adoptarse a la luz de los artículos 37.1.13º, 155 y normas concordantes del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se circunscriben, como es obvio, al campo competencial de la Comunidad Autónoma.



En este plano, cabe afirmar que la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley identifica correctamente los títulos competenciales que fundamentan la regulación examinada. Concretamente, los relativos a "educación" (artículo 52), "universidades" (artículo 53), "actividad económica (artículo 58) y las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales (artículo 63). A la enunciación que se realiza cabe añadir la competencia de fomento (artículo 45), que corresponde a la Comunidad Autónoma "en las materias de su competencia" como advierte el propio Estatuto de Autonomía. Además, en determinados extremos, la regulación examinada encuentra cobertura en el artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía, referido a la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, y la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos.

En este plano, hay que señalar que en los últimos años se han aprobado distintas iniciativas legislativas autonómicas



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que persiguen el fomento y apoyo del emprendimiento y coexisten pacíficamente con la normativa estatal en la materia.

Así, la configuración del Anteproyecto de Ley guarda armonía con diversas disposiciones conexas que se han dictado en el seno de la Comunidad Autónoma: Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo, Decreto-Ley 8/2013, de 28 de mayo, de Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento y Ley 2/2015, de 29 de diciembre, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

A nivel estatal, destacamos la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en la que se contemplan, entre otras, medidas relativas al inicio y cese de la actividad emprendedora, y a la "educación en emprendimiento" en la enseñanza primaria y secundaria, así como en las enseñanzas universitarias, y la formación del profesorado en materia de emprendimiento.

Algunas de las medidas previstas en la Ley 14/2013 responden a títulos de la exclusiva competencia del Estado, como los que se refieren a emprendedores de responsabilidad limitada, dictadas al amparo del artículo 149.1.6.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «legislación mercantil».

Junto a ellas, figuran normas que se aprueban al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el 149



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de la Constitución, como las de "ordenación de los registros e instrumentos públicos" (apartado 1.8.^a); "ordenación del crédito, banca y seguros" y "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (apartados 1.11.^a y 13.^a, respectivamente); y "régimen económico de la seguridad social" (apartado 1. 17.^a)



Las medidas ya mentadas en materia de "educación en emprendimiento", se aprueban como normativa básica al amparo del artículo 149.1.30.^a de la Constitución, y otras como las relativas a los "Puntos de Atención al Emprendedor"; "realización de los trámites asociados al inicio y ejercicio de la actividad de empresarios individuales y sociedades"; "servicios de los Puntos de Atención al Emprendedor con ocasión del cese de la actividad" e "integración de ventanillas únicas en los Puntos de Atención al Emprendedor" se dictan al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «procedimiento administrativo común».

Dicha Ley estuvo precedida por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, en la que se plasman técnicas de intervención heterogéneas al amparo de los títulos competenciales del Estado antes mencionados. Anteriormente, las Cortes Generales aprobaron la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, cuyo título V se dedica al fomento y promoción del trabajo autónomo.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este mismo contexto se han aprobado, entre otras, las siguientes disposiciones autonómicas:

Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 15/2011, de 15 de diciembre de 2011, de Emprendedores, Autónomos y Pymes.

Ley del Parlamento de las Illes Balears 2/2012, de 4 de abril, de apoyo a los emprendedores y las emprendedoras y a la micro, pequeña y mediana empresa.

La Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco.

Ley Foral 12/2013, de 12 de marzo, de apoyo a los emprendedores y al trabajo autónomo en Navarra.

Ley 5/2013, de 19 de junio, de Estímulo a la Creación de Empresas en Castilla y León.

Ley 5/2013, de 8 de julio, de apoyo a los emprendedores y a la competitividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la Región de Murcia

Ley del Parlamento de La Rioja 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes.

Expuesto lo anterior, y reiterando que la disposición legal proyectada se inscribe claramente en la tarea de promoción o fomento encomendada a los poderes públicos, puede concluirse que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

para aprobar la disposición legal proyectada, sin perjuicio de la observancia de las normas aprobadas por el Estado al amparo de las competencias previstas en el artículo 149.1 de la Constitución.

II



En cuanto atañe a la tramitación seguida para la elaboración de este Anteproyecto de Ley, cabe señalar que se inició en 2014 por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (actualmente Consejería de Economía y Conocimiento), de modo que determinados documentos e informes han sido objeto de actualización.

El examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación, considerando en todo caso las singularidades derivadas de la naturaleza que presenta una norma legal como la que se postula.

En efecto, a la luz de los antecedentes fácticos que nos ofrece el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha ajustado en su tramitación a los requisitos exigibles.

Así, consta acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley adoptado por el Excmo. Sr. Con-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sejero, a propuesta de la Secretaría General de Economía (18 de junio de 2014), que se acompaña del borrador del Anteproyecto de Ley, memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de esta norma y la memoria económica, en los términos previstos en el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006, y a tenor de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, en la que se recoge la incidencia de la norma en los estados de ingresos y gastos del presupuesto de la Junta de Andalucía.

Consta, asimismo, que el Consejo de Gobierno, en sesión de fecha 29 de marzo de 2016, acuerda, a propuesta de la Consejera de Economía y Conocimiento, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006.

Aunque por razones temporales no resulte de aplicación al procedimiento ahora examinado, hay que hacer notar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula en su título VI ("De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones") los "principios de buena regulación" en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, siguiendo lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible [capítulo I del título I, intitulado "Mejora de la calidad de la regulación", vigente hasta el 2 de octubre de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2016, de conformidad con la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 39/2015], que sí han de ser tenidos en consideración. A este respecto consta memoria abreviada de evaluación de los principios de buena regulación, la competencia efectiva, la unidad de mercado y el impacto sobre las actividades económicas.

Se han incorporado al expediente los informes preceptivos de los siguientes órganos: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (19 de noviembre de 2016), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Economía y Conocimiento (11 de octubre de 2016), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (30 de septiembre de 2016), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Dirección General de Planificación y Evaluación (16 de junio de 2016), según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, derivadas del Anteproyecto de Ley, de conformidad con el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006; Consejo de Defensa de la Competencia (15 de junio de 2016) previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (9 de junio de 2016), emitido en virtud de lo establecido en el artículo 30.h) de la Ley 4/1989, de 12 de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (9 de mayo de 2016), evacuado según lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Por su parte ha informado el texto el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (31 de mayo de 2016), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

También se incorpora al expediente el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración.

Asimismo, el órgano que tramita el procedimiento ha elaborado memoria sobre el enfoque de derechos de la infancia, según lo establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que expone, que la norma no repercute sobre los derechos de los niños y niñas de Andalucía, lo que se hace constar a los efectos previstos en el artículo 4.1 del citado Decreto 103/2005.

Consta que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma ha sido sometida a información pública (Resolución de 3 de mayo de 2016, de la Secretaria General Técnica, publicada en el BOJA núm. 86, de 9 de mayo de 2016), en la que se prevé la consulta del texto tanto en formato papel como en formato digital, a cuyo efecto ha estado disponible en en la pagina web de la Consejería.



Este Consejo Consultivo no ha podido verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. Aunque el procedimiento se inició en 2014, el texto del Anteproyecto de Ley debería haberse publicado tras elevarse al Consejo de Gobierno (29 de marzo de 2016). En todo caso se recuerda que el texto del Anteproyecto debió ser publicado, asimismo, en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo. Igualmente deberá publicarse el Proyecto de Ley que apruebe, en su caso, el Consejo de Gobierno.

Consta que el Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía, en sesión celebrada el 13 de febrero de 2017, emitió su preceptivo dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Finalmente, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Consejo Consultivo, al



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (en sesión celebrada el 16 de marzo de 2017), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

Tal y como este Órgano Consultivo viene señalando, merece un juicio positivo el esfuerzo realizado por el órgano que tramita el procedimiento en la valoración de las observaciones y sugerencias presentadas, dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no; tarea con la que cobran verdadero sentido los trámites desarrollados.

III

En cuanto al texto objeto de dictamen se formulan las observaciones que siguen a continuación.

1. Observación general sobre el contenido programático de una parte sustancial del Anteproyecto de Ley.

Ante todo, sin perjuicio de las observaciones particulares que puedan realizarse en relación con determinados artículos, hay que hacer notar que una parte importante de la disposición examinada presenta un contenido programático. En diferentes dictámenes de este Consejo Consultivo venimos subrayando que la abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la eficacia real de las disposiciones de superior rango, especialmente cuando reiteran principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.

Por las razones que se vienen expresando en la doctrina del Consejo Consultivo, subrayamos que las leyes han de responder a su verdadera naturaleza, recuperando el espacio de regulación que les corresponde, lo que exige dotarlas del contenido regulativo preciso, con la eficacia ordenadora que asegure el cumplimiento de su objeto y los derechos y obligaciones de los interesados, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que, en su caso, sea necesario, siempre supeditado a la norma de superior rango.

En este orden de ideas, el Consejo Consultivo considera que el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen admite una mejora en este aspecto, evitando contenidos meramente programáticos que están explícitos o implícitos en el Estatuto de Autonomía o en otros textos vigentes. En esta dirección se evitarían enunciados que en ocasiones resultan etéreos y en ocasiones reiterativos, con lo que se lograría reducir la extensión del Anteproyecto de Ley, centrando su contenido en todo aquello que los destinatarios de la norma puedan identificar como medidas concretas y eficaces de fomento con un contenido prescriptivo claro y determinación de los órganos administrativos o entidades a los que se encomienda la responsabilidad de su cumplimiento.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

2.- Revisión de la disposición desde el punto de vista gramatical.

En este aspecto, aunque, en términos generales, la redacción es correcta y comprensible, resulta aconsejable una última revisión del Anteproyecto de Ley, particularmente en lo que se refiere al empleo de letras mayúsculas y signos de puntuación.

Desde el punto de vista sintáctico debería revisarse el párrafo segundo del expositivo III, cuyo tenor literal es el siguiente: "En poner en valor la creatividad de la población andaluza, en hacer del mérito, del esfuerzo y de la capacidad, la fuente de creación de más y mejores iniciativas empresariales innovadoras, competitivas, con proyección internacional y generadoras de empleo estable, se fundamenta el contenido de este marco normativo".

En este apartado nos referimos también al desdoblamiento del sustantivo que apreciamos en algún pasaje de la exposición de motivos de la norma al aludir a los emprendedores y emprendedoras (último párrafo del expositivo I) y en el artículo 4.1.c). Como en numerosas ocasiones ha expuesto este Consejo Consultivo, resulta posible obtener el mismo resultado perseguido evitando el desdoblamiento del sustantivo; de hecho se evita en el resto del Anteproyecto de Ley mediante diversas fórmulas.

Por otro lado, deberían revisarse expresiones que resultan redundantes o ampulosas. Así, el artículo 2 se refiere a "los



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

principios rectores que han de regir". En este mismo sentido, el artículo 2, párrafo a), alude al "derecho de la persona a poder emprender". Lisa y llanamente podría afirmarse el "derecho de la persona a emprender". En este orden de ideas, cabe señalar que la expresión "ambiental viable", contenida en el artículo 1, apartado 2, debería sustituirse por "ambientalmente viable".

3. Exposición de motivos.

En el último párrafo de la exposición de motivos se indica que, en la elaboración y tramitación de la norma, "se ha dado cumplimiento a los principios de buena regulación exigidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, quedando por tanto justificada en la norma la eficacia de la misma, su necesidad y proporcionalidad, así como la necesaria seguridad jurídica, transparencia y eficiencia".

Como se ha indicado en el fundamento jurídico segundo de este dictamen, dada la fecha en que fue iniciado el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, no resulta de aplicación la Ley 39/2015. Ello no obsta para afirmar que se han tenido en cuenta dichos principios, pero de conformidad con lo previsto sobre los mismos en la Ley de Economía Sostenible, aplicable al procedimiento *ratione temporis*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

4.- Artículo 1, apartado 1, segundo párrafo, y apartado 2.

En cuanto se refiere **al apartado 1**, debería modificarse el comienzo del párrafo segundo que emplea la expresión "*Es también objeto de esta Ley*". En realidad su contenido enlaza, perfectamente, con el objeto descrito de la Ley en el primer párrafo, sin que exista oposición o diferenciación neta entre éste y las acciones del párrafo segundo (reconocimiento del emprendimiento y "fomento del emprendimiento de segunda oportunidad"), reconducibles al fomento del emprendimiento.

Por otra parte, **el apartado 2**, destinado a definir el concepto de emprendimiento a los efectos de la regulación proyectada, tiene sustantividad y autonomía para integrarse en un artículo diferente. De este modo, el artículo 1 se circunscribiría a la delimitación del objeto, y el artículo 2 a la definición del emprendimiento, así como a cualquiera otra que pudiera ser necesaria para la comprensión de determinados preceptos.

5.- Artículo 2.

En relacion con este apartado formulamos dos observaciones de distinto calado.

A) Según el título y el enunciado de apertura de este artículo, en él se identifican los principios rectores de las políticas de emprendimiento reguladas en la Ley.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Consejo Consultivo ha señalado en su doctrina sobre elaboración de disposiciones de carácter general que los principios rectores deben distinguirse de los fines u objetivos cubiertos por la norma.

En este sentido, si atendemos al significado usual del término, hay que destacar que los principios condensan "ideas fundamentales" que rigen el pensamiento o la conducta (una de las acepciones del Diccionario de la Lengua Española de la RAE). En ocasiones una sola palabra basta para expresar un principio. Algo que se concibe como primer instante del ser de algo, punto primero, base o idea fundamental, debe poder ser expresado con una o a lo sumo varias palabras, sin adiciones o complementos innecesarios, que podrían llevar a la confusión entre principios, fines u objetivos. Así, podríamos referirnos a la libertad de emprendimiento, igualdad de oportunidades, remoción de obstáculos, reconocimiento social de los emprendedores, etc.

Sin embargo, el artículo examinado no parte de esa delimitación conceptual, ni hace gala de la especial economía y claridad expositiva que cabe esperar al enunciar los principios rectores de una disposición legal. En concreto, el párrafo a) se refiere al *"derecho de la persona a poder emprender, en igualdad de oportunidades, nuevas iniciativas empresariales, como base de su desarrollo personal, profesional y económico"*. Un derecho y principio no son términos equivalentes, y por otro lado, sobra la apostilla *"como base de su desarrollo personal, profesional y económico"*.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En la misma línea, el enunciado del párrafo c) difícilmente puede entenderse como la correcta formulación de un principio rector, ya que se refiere a la "unión del conocimiento y emprendimiento conducente a crear empresas sostenibles y generadoras de empleo de calidad y riqueza en el entorno". Quizá sería más apropiada la calificación como objetivo, lo que igualmente sucede con otros párrafos.

B) La segunda observación se ciñe exclusivamente al **párrafo g)**, que se refiere a la *"igualdad efectiva entre hombres y mujeres, partiendo del necesario fomento de medidas de discriminación positiva para las mujeres en el ámbito del emprendimiento"*

Este precepto lleva a señalar, ante todo, que la igualdad entre hombres y mujeres es un imperativo fuera de toda duda, que justifica la transversalidad de las prescripciones antidiscriminatorias, incluyendo (como no puede ser de otro modo) la regulación del fomento del emprendimiento.

No obstante lo anterior, también es claro que dichas medidas deben adoptarse de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. Siendo así, el precepto analizado debe añadir la expresión "de conformidad" con dichas Leyes para evitar equívocos. En este sentido se propone la siguiente redacción:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"...igualdad efectiva entre hombres y mujeres, partiendo del necesario fomento de medidas de acción positiva para las mujeres en el ámbito del emprendiendo, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía"

6.- Artículo 3.

Por lo que respecta al título del artículo, el Consejo Consultivo considera que sería más preciso concebido en los siguientes o similares términos: "Definición, objeto y servicios".

Por otro lado, deberían evitarse expresiones innecesarias e inusuales en las normas jurídicas como "facilitar el camino a recorrer" (**apdo. 1**). La norma puede referirse, lisa y llanamente, a "facilitar la creación de una empresa...".

Desde otra óptica, razones de seguridad jurídica llevan a aconsejar que se concrete el significado de la expresión "*desde la constitución formal del proyecto*", igualmente utilizada en el apartado 1, que determina el *dies a quo* del cómputo del plazo previsto en la norma.

7.- Artículo 4, apartado 1.

Según este precepto, la Consejería con competencias en materia de emprendimiento "*implantará la prestación de los ser-*



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

vicios", que se enumeran, los cuales se ejecutarán "por los instrumentos y entidades que integran el Sistema Andaluz para Emprender". La redacción de este apartado lleva a realizar las consideraciones que siguen:

A) En primer lugar, se debería sustituir la expresión "prestación de los servicios...", por "prestación de las actividades..."

Por otro lado, hay que hacer notar que, en este caso, la alusión a la Consejería con competencias en la materia objeto de regulación no resulta del todo precisa. Ciertamente, dicha referencia debe entenderse hecha a la Consejería de Economía y Conocimiento, y a la que no se alude expresamente para evitar que la norma pudiera quedar desfasada en caso de reestructuración de Consejerías.

Sin embargo, en esta ocasión, **se estima aconsejable que el precepto se refiera a dicha Consejería o a la que en el futuro la sustituya**. En efecto, como pone de manifiesto el informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación, en la actualidad existen diferentes órganos con competencias en materia de fomento de emprendimiento y no todos ellos pertenecen a la Consejería de Economía y Conocimiento.

En el sentido antes expresado, el informe menciona la competencia de la Secretaría General de Innovación, Industria y Energía de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio [art. 6.1.g) del Decreto 210/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de dicha Consejería] y a la Direc-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, también perteneciente a la misma Consejería [art. 12.2.a) del Decreto anteriormente citado], aunque en ambos casos la competencia verse sobre un determinado tipo de emprendimiento, basado en la innovación y en el empleo de dichas tecnologías, y se incluya una cláusula de salvaguarda ("sin perjuicio de...") que deja a salvo las competencias atribuidas a la Consejería de Economía y Conocimiento.

El mismo informe recuerda el cometido que en este ámbito se le atribuye a la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, adscrita a la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía. Concretamente, de conformidad con el artículo 4.2.d) de sus Estatutos, aprobados por Decreto 26/2007, de 6 de febrero, la Agencia ofrecerá "servicios a las empresas andaluzas y a las personas emprendedoras, fomentando el espíritu empresarial, la innovación, la cooperación en el sistema ciencia-tecnología-empresa y la competitividad de las estructuras productivas de la Comunidad Autónoma".

B) Por otra parte, debe revisarse la expresión "*implantará la prestación de los servicios*", cuyo significado resulta impreciso, teniendo en cuenta que dichos servicios se configuran como "*numerus apertus*" (ya que se enuncia "*sin perjuicio de otras medidas que pudieran establecerse*") y la "*implantación*" se distingue en el propio apartado 1 de la "*ejecución*". Siendo así, podría colegirse que, en dicha norma, está implícita una habilitación directa a la persona titular de la Consejería para el desarrollo reglamentario de los servicios de apoyo al



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

emprendimiento, cuando este tipo de habilitación tiene carácter excepcional y ha de justificarse en la ley habilitante.

C) Por otro lado, en relación con el servicio de asesoramiento al que se refiere el **apartado 1.k)**, es dudoso que el término calificativo juvenil (ciertamente referido a la juventud) sea el más conveniente para aludir a emprendedores menores de treinta y cinco años.

8.- Artículos 5, apartado 1, párrafo a), y 6, apartado 1, en relación con el artículo 3, apartado 2.

Los diversos borradores del Anteproyecto de Ley reflejan que se han considerado diversas fórmulas organizativas para satisfacer los objetivos del Anteproyecto de Ley. Así, en la versión de 29 de marzo de 2016 se contempla la creación de una agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante LAJA), denominada Agencia Andalucía Emprende, que se subroga en las relaciones jurídicas y asume el personal laboral de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza, en los términos previstos para la sucesión de empresas, ya que dicha Fundación se extingue.

Sin embargo, finalmente se ha descartado la creación de una agencia pública empresarial, lo que supone una variación sustancial con respecto a la fórmula ya prevista en el primer borrador, que no ha podido ser examinada en los informes elaborados sobre la base del texto previo a la modificación. Esta circunstancia -que en buena lógica hubiera justificado una re-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

flexión serena sobre su incidencia en el conjunto de la norma proyectada, incluyendo el pronunciamiento de los órganos inicialmente consultados- justifica que el Consejo Consultivo se detenga en esta observación, considerando la prudencia y cautela que aconseja la variación a la que nos referimos.

En efecto, tal y como se destaca en el expediente, dicha novedad hubiera supuesto la sustitución de una Fundación del sector público andaluz (artículo 78 de la LAJA), cuya regulación se ubica en el título III, capítulo III de la LAJA, dedicado a las entidades instrumentales privadas de la Administración de la Junta de Andalucía. Según se desprende del artículo 57 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, *"las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía no podrán ejercer potestades públicas, ni comportar el establecimiento de servicios públicos"; tales fundaciones "podrán realizar únicamente actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades fundadoras, debiendo contribuir a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de la titularidad de las competencias de éstas, salvo previsión legal expresa"*.

En cambio, en el caso de las agencias públicas empresariales, la LAJA contempla el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas (aspecto en el que se exceptiona la aplicación del Derecho Privado, según el art. 69.1), añadiendo que en el caso de que se trate de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los inter-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

eses generales que deban corresponder exclusivamente a personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública, podrá llevarlas a cabo, bajo la dirección funcional de la agencia pública empresarial, el personal funcionario perteneciente a la Consejería o la agencia administrativa a la que esté adscrita.



En este plano, recordamos que el artículo 9.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone que: *"En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca"*.

A los efectos de este dictamen damos por reproducida la problemática generada y los litigios habidos en torno a la fórmula prevista por el legislador para que estas entidades instrumentales puedan ejercer funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales que deban corresponder exclusivamente a personal funcionario:

"<<...podrá llevarlas a cabo, bajo la dirección funcional de la agencia pública empresarial, el personal funcionario perteneciente a la Consejería o la agencia administrativa a la que esté adscrita. A tal fin, podrán configurarse en la relación de puestos de trabajo correspondiente las unidades administra-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tivas precisas, que dependerán funcionalmente de la agencia pública empresarial”.

>>La dependencia de este personal supondrá su integración funcional en la estructura de la agencia, con sujeción a las instrucciones y órdenes de servicio de los órganos directivos de la misma, quienes ejercerán las potestades que a tal efecto establece la normativa general. El Decreto por el que se aprueben los estatutos de la agencia contendrá las prescripciones necesarias para concretar el régimen de dependencia funcional, la jornada y horario de trabajo y las retribuciones en concepto de evaluación por desempeño, asimismo, contendrá las relativas al sistema de recursos administrativos correspondientes a las potestades atribuidas a la agencia>>(art. 69.3 de la LAJA). En este sentido nos remitimos a lo expuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional 236/2015, de 19 de noviembre (FJ 5).

En este contexto, nos detenemos en el **artículo 3, apartado 2**, del Anteproyecto de Ley, que presenta la siguiente redacción:

“Los servicios del Sistema Andaluz para Emprender, que no supondrán el ejercicio de potestades públicas, se desarrollarán por el conjunto de instrumentos y entidades que lo integran”.

Una vez descartada en el Anteproyecto de Ley la creación de la Agencia Andalucía Emprende, y comoquiera que la prestación de los servicios definidos en la Ley proyectada corresponde a la Fundación Andalucía Emprende (artículo 6), cabe



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

afirmar que la previsión del **artículo 3, apartado 2**, del Anteproyecto de Ley es coherente con el artículo 57 de la Ley 10/2005, puesto que la Fundación no puede ejercer potestades públicas, aunque la fórmula que se emplea en el inciso ("que no supondrán el ejercicio de potestades públicas"), no es posiblemente la más apropiada.

Ahora bien, dicho lo anterior, hay que llamar la atención sobre el concreto contenido de los **artículos 5, apartado 1, párrafo a), y 6, apartado 1**, en la medida en que podría poner en cuestión la prohibición de ejercicio de potestades públicas antes señalada. En efecto, según el primero de dichos preceptos, los Centros Andaluces de Emprendimiento forman parte de la Fundación y operan como "la Red de Puntos de Apoyo al Emprendedor", entendida como "conjunto de unidades de apoyo para la tramitación de los procedimientos administrativos relacionados directamente con la creación jurídica de la empresa y los permisos y autorizaciones para el inicio de una actividad económica".

Por su parte, el segundo de los preceptos citados dispone que corresponderá a la Fundación "la coordinación de dichos servicios cuando su prestación pueda implicar la intervención de otras entidades conforme a lo previsto en el apartado siguiente; en particular, en los supuestos de iniciativas en las que puedan participar las universidades u otros agentes del conocimiento". Lo anterior implica una función de coordinación que puede afectar a Administraciones Públicas y Entidades Públicas (cuya integración mediante convenios de colaboración se contempla al definir la "Red de Incubadoras de Empresas").



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, aunque se trate de una coordinación que opera en el marco de prestación de dichos servicios y mediando la integración en el Sistema mediante convenio, recordamos que, a nivel de concepto, la coordinación es una figura que ha sido caracterizada por la doctrina por el poder de dirección que faculta al ente coordinador para definir, impartir directrices e imponer criterios de actuación de obligado cumplimiento. En este sentido, y dando por reproducida la jurisprudencia constitucional que distingue las relaciones de coordinación de las de colaboración y cooperación, subrayamos que el artículo 140.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se refiere a la coordinación como principio que opera en el marco de las relaciones interadministrativas, *"en virtud del cual una Administración Pública... tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico"*. Siendo así (aunque el precepto ahora analizado se incardinara dentro de los supuestos de la llamada "coordinación voluntaria"), el Consejo Consultivo considera que la función de coordinación con otras Administraciones Públicas o Entidades Públicas está reñida con la prohibición de ejercicio de potestades públicas que pesa sobre las fundaciones del sector público andaluz.

En suma, la duda expresada sobre la compatibilidad entre las dos funciones antes expresadas con el régimen jurídico de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Fundación Andalucía Emprende, debe llevar a la reformulación de ambos preceptos.

9.- Artículo 7.

Dado que en él se contempla el apoyo al emprendedor para el acceso a la financiación, hay que señalar que su contenido no justifica, en modo alguno, su inclusión en un título dedicado a establecer la estructura del apoyo al emprendimiento y, más concretamente, el llamado "Sistema Andaluz para Emprender".

10.- Artículo 9.

Se regulan en este artículo dos materias con autonomía y sustantividad para estar reguladas en artículos independientes. En efecto, los dos primeros apartados regulan el "Portal Andaluz del Emprendimiento" con finalidad informativa para que los emprendedores puedan conocer los procedimientos necesarios para el inicio, ejercicio y conclusión de su actividad, mientras que el **apartado 3** prevé la eliminación de trabas administrativas y reducción de cargas para facilitar la actividad emprendedora. Por tanto, hay que señalar que su contenido está desubicado, ya que la eliminación y reducción de trabas no presenta directa vinculación con el Portal Andaluz del Emprendimiento.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

11.- Artículo 10.

Debería revisarse la redacción de este precepto que comienza indicando que "Se crea" el Programa Andaluz de Formación para Emprender".

12.- Título del artículo 11.

El título del precepto (ubicado en un capítulo cuya rúbrica es "Programa Andaluz de Formación para Emprender") sería más preciso si se redactara en los siguientes o similares términos: "Contenidos y programas que lo conforman".

13.- Denominación del título II, título del artículo 12, y título y contenido del artículo 13.

El título II del Anteproyecto de Ley debería intitularse de manera más precisa como "Fomento en sectores específicos del emprendimiento".

En cuanto al **título del artículo 12**, hay que señalar que, en puridad, no alude al objeto (que se estaría predicando del emprendimiento), sino a objetivos, como resulta de su apartado 2. Lo mismo puede indicarse en relación con el **título del artículo 13**.

Además, en cuanto a la concreta **redacción del artículo 13**, la palabra orientaciones (párrafo segundo) debería sustituirse por objetivos, que es el término utilizado en el artículo 12.2. Por otro lado, debe procurarse la utilización de térmi-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nos llanos y sencillos que evoquen conceptos comprensibles para todos los potenciales destinatarios de la norma y, en esta dirección, deberían evitarse expresiones como "nuevos yacimientos de empleo verde".

14.- Artículo 15.

En la misma línea de la observación anterior, debería sustituirse la expresión "desarrollar nuevos formatos profesionales" por otra más adecuada a lo que quiere expresar.

15.- Artículo 16.

Sobra el último inciso y si se quiere mantener, la referencia debería realizarse incorporando la cita del artículo 21.3 de dicha Ley (en relación con la propuesta), sustituyendo la expresión "en los términos" por "de conformidad con".

16.- Título y contenido del artículo 18.

En cuanto al título, la alusión al reconocimiento debería adjetivarse ("Reconocimiento social de la persona emprendedora"). Por otro lado, en lo que respecta al contenido del artículo, cabe señalar que es excesivamente vago y prácticamente no marca pautas para el desarrollo reglamentario. Ni siquiera alude a formas típicas de reconocimiento como concesión de premios, etc.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

17.- Artículo 19.

La norma debe redactarse en términos más concretos, eliminando el impersonal "Se elaborará" y concretando desde el principio la competencia para elaborar dicho Plan.

18.- Título del artículo 21.

El título del artículo, sobre el Plan General de Emprendimiento, sería más preciso si se refiriera al "Procedimiento para formulación y aprobación".

19.- Disposición adicional primera, apartado 2. El precepto dispone lo siguiente:

"Las leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cada ejercicio, podrán consignar las transferencias de financiación, de explotación y de capital, a favor de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza, que correspondan para el desarrollo de los servicios y actividades atribuidos a esta entidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley".

No sólo es dudosa la utilidad de este apartado, sino que su redacción puede inducir a concluir que la norma opera como una especie de habilitación a las leyes del Presupuesto para que puedan consignar dichas transferencias. La redacción examinada es inane e incompatible con un correcto entendimiento de la función institucional que el Estatuto de Autonomía y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

las Comunidades Autónomas, atribuyen a la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, como ha expuesto con detalle este Consejo Consultivo en una larga serie de dictámenes desde su creación (por ser el más reciente dejamos citado el dictamen 672/2016).

20.- Disposición final primera (sobre el desarrollo reglamentario).

A este respecto, traemos a colación, *mutatis mutandis*, lo expuesto por este Consejo Consultivo en el dictamen 719/2016, entre otros, para señalar lo siguiente:

Ha de tenerse en cuenta que, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, rige con carácter básico lo dispuesto en el artículo 129 de la citada Ley, cuyo apartado 4, párrafo tercero, señala que "*Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante*".

Comoquiera que los artículos 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, no sólo hacen referencia a la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, sino también a la que ostentan cada uno de sus miembros, en



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aras a la claridad de la habilitación que se está confiriendo, la disposición debe adoptar una redacción congruente con la habilitación perseguida, teniendo en cuenta lo ya dicho sobre la novedad que comporta el artículo 129 de la Ley 39/2015.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables, sin perjuicio de lo expuesto en el **FJ II**.

III.- Respecto del articulado del Anteproyecto de Ley se formulan las siguientes **observaciones, de las que se distinguen:**

A) Por razones de seguridad jurídica, debe atenderse a la observación que se formula sobre el **artículo 3** (*Observación III.6, tercer párrafo*).

B) Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

(1) Artículo 2 [*Observación III.5, letra B*]. **(2) Artículo 4, apartado 1** [*Observación III.7, letra B*]. **(3) Artículos 5, apartado 1, párrafo a) y 6, apartado 1, en rela-**



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción con el artículo 3, apartado 2 (*Observación III.8*).
(4) Disposición adicional primera, apartado 2 (*Observación III.19*). (5) Disposición final primera (sobre el desarrollo reglamentario) (*Observación III.20*).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

(1) Observación general sobre el contenido programático de una parte sustancial del Anteproyecto de Ley (*Observación III.1*). (2) Revisión de la disposición desde el punto de vista gramatical (*Observación III.2*). (3) Exposición de motivos (*Observación III.3*). (4) Artículo 1, apartado, 1, segundo párrafo y apartado 2 (*Observación III.4*). (5) Artículo 2 [*Observación III.5, letra A*]. (6) Artículo 3 (*Observación III.6, párrafos primero y segundo*). (7) Artículo 4, apartado 1 [*Observación III.7, letras A) y C)*]. (8) Artículo 7 (*Observación III.9*). (9) Artículo 9 (*Observación III.10*). (10) Artículo 10 (*Observación III.11*). (11) Título del artículo 11 (*Observación III.12*). (12) Denominación del título II, título del artículo 12, y título y contenido del artículo 13 (*Observación III.13*). (13) Artículo 15 (*Observación III.14*). (14) Artículo 16 (*Observación III.15*). (15) Título y contenido del artículo 18 (*Observación III.16*). (16) Artículo 19 (*Observación III.17*). (17) Título del artículo 21 (*Observación III.18*).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a dieciséis de mayo de dos mil diecisiete.

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO.- SEVILLA