

INFORME SSPI00067/16 ANTEPROYECTO DE LEY ANDALUZA DE FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO.

Asunto: *Ley, Empleo, Emprendimiento, Estatuto de emprendedor rural, creación de la Agencia Andaluza del Emprendimiento, extinción de la Fundación Andalucía Emprende. Competencias: Art. 157.1 EAA. Preceptos programáticos.*

Remitido por la Ilma. Sra Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Conocimiento texto del anteproyecto de ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El anteproyecto de ley que se somete a informe tiene por objeto, siguiendo la propia Exposición de Motivos, "promover el derecho al emprendimiento en condiciones de igualdad de oportunidades para cualquier ciudadano, impulsando un cambio social y el reconocimiento de la importancia que tiene la actividad emprendedora en una sociedad moderna y desarrollada".

SEGUNDA.- Respecto al marco competencial en el que se insertaría el presente texto normativo, comenzando por las competencias autonómicas andaluzas en la materia, constituye el presupuesto para su aprobación el artículo 157 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y en concreto los apartados 1 y 4 que configuran como principios y objetivos básicos de la economía lo siguientes: "*1. La libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico*" y "*4. 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 Universidad y el sector productivo, y la proyección internacional de las empresas andaluzas.*"

Según los Expositivos II y III la presente Ley se desenvuelve en el marco de lo establecido por este precepto siendo ésta la norma fundamental que ha de orientar toda la actuación económica que desarrollen los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Junto a ella, no deben dejar de citarse en la Exposición de Motivos otros títulos competenciales que sirven de fundamento de este proyecto normativo. En este sentido las competencias en cuyo ejercicio se aprobaría esta norma por la Comunidad Autónoma andaluza serían las atribuidas a la misma no sólo en el artículo 157.1. y 4, sino también en los artículos 58 (economía) y 63 (empleo).

Junto a ella, no deben dejar de citarse en la Exposición de Motivos otros títulos competenciales que sirven de fundamento de este proyecto normativo. En este sentido consideramos que otras competencias en cuyo ejercicio se aprobaría esta norma por la Comunidad Autónoma andaluza serían las atribuidas a la misma no sólo en el artículo 157.1. y 4, sino también en los artículos 52 (educación), 53 (universidades), 58 (economía) y 63 (empleo).

TERCERA.- El marco normativo en el cual se insertaría esta Ley estaría constituido principalmente por las normas indicadas a continuación.

En primer lugar, a título de mero antecedente debe citarse en el ámbito estatal 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 y la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

Ya en el orden autonómico andaluz ha de citarse la Ley 15/2011, de 23 de diciembre, de promoción del trabajo autónomo, el Decreto-ley 8/2013, de 28 de mayo la Ley Medidas de Creación de Empleo y Fomento del Emprendimiento o el Decreto-Ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

En el ámbito de otras Comunidades Autónomas el emprendimiento ha sido abordado igualmente por diversas normas como son la Ley 10/2013, de 21 de octubre, de apoyo a emprendedores, autónomos y Pymes de La Rioja, la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de Emprendimiento y Competitividad de Galicia o la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Emprendedores de Canarias.

CUARTA.- En cuanto a la estructura el texto está compuesto por un total de veintinueve artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El título preliminar, bajo la rúbrica "Disposiciones Generales" y con dos artículos, establece el objeto y la definición de la actividad emprendedora y los principios rectores por la que se rige.

El título I "Estructura de apoyo al emprendimiento", está compuesto por tres capítulos.

El Capítulo I regula el Sistema Andaluz para Empezar, entendido como un instrumento normalizado del conjunto de actuaciones públicas que tienen como objeto promover el derecho al emprendimiento. En el mismo se crean los instrumentos que conforman este sistema que son: La

Agencia Andalucía Emprende, una agencia pública empresarial adscrita a la consejería con competencias en materia de emprendedores; el Programa Andaluz de Formación para Emprende; la Red de puntos de apoyo al emprendedor, centros de apoyo dirigidos a facilitar a las personas emprendedoras los trámites para la creación de empresas y el inicio de una actividad económica; la Red de incubadoras de empresas, integrada por todos los dispositivos de alojamiento y desarrollo empresarial, vinculados a la Administración de la Junta de Andalucía y el Agente para emprender, persona especialista en la materia, asignada al emprendedor o emprendedora, para tutorizar todo el proceso de emprendimiento y desarrollo empresarial de la idea.

Como complemento a estos instrumentos se crea el Portal andaluz del emprendimiento, plataforma digital dirigida a facilitar sus tareas a las personas emprendedoras y se edita el Mapa de servicios y procedimientos para emprender, dirigido a facilitar a las personas emprendedoras una información estructurada de los apoyos para emprender y de los trámites para la creación de una empresa.

El Capítulo II dedicado a la Agencia Andalucía Emprende, regula su creación, constitución, personalidad, régimen jurídico, fines, potestades administrativas así como el régimen de su personal, patrimonio y recursos económicos. Esta regulación se completa con las disposiciones adicionales primera y segunda que regulan la extinción de entidad Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza.

El Capítulo III regula el Programa Andaluz de Formación para Emprender.

El Título II "Sectores específicos de emprendimiento – define y regula los principios y la caracterización de los programas y medidas para el fomento de la actividad emprendedora en el ámbito de las entidades de emprendimiento social y en el medio rural.

Prevé la implantación de Microprogramas rurales para emprender y establece las bases y los criterios para promover la regulación y aprobación del Estatuto del emprendedor rural de Andalucía.

El título III "Fomento y difusión de la cultura emprendedora" establece las bases para el fomento de la cultura emprendedora en el ámbito del sistema educativo andaluz y universitario.

Por último, el título IV "Plan General de Emprendimiento" recoge expresamente la elaboración y aprobación de un plan general, entendido como instrumento de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas desarrolladas en la materia.

Las disposición adicional primera establece el plazo máximo de un año para la aprobación de los Estatutos de la Agencia Andalucía Emprende y y la disposición adicional segunda la subrogación por parte de la Agencia en todas las relaciones jurídicas, derechos y obligaciones de las que es titular la entidad Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza. La disposición adicional segunda crea un registro de entidades de apoyo al emprendimiento de carácter voluntario, con el objeto de coordinar y reforzar la participación público – privado en las políticas de emprendimiento.

Por último la norma contiene una disposición derogatoria única una disposición final primera dedicada al desarrollo reglamentario y una disposición final segunda relativa a la entrada en vigor.



QUINTA.- Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

También ha de considerarse lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dedica su Título VI "De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones" a esta materia introduciendo importantes novedades. A las normas contenidas en este título si deberá adaptarse el texto remitido, especialmente en lo que a los principios de buena regulación se refiere como expondremos posteriormente al analizar al Exposición de Motivos.

No obstante, en lo que respecta a la tramitación, y en concreto a las disposiciones del artículo 133 de la Ley 39/2015 relativas a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, consideramos que no resultan de aplicación en este caso, dado que en el momento de iniciarse la tramitación de la norma no estaban vigentes aún estos preceptos.

Analizado el expediente los distintos trámites previstos en las normas han sido cumplimentados a la vista de la documentación incorporada al mismo, valorándose muy positivamente la presentación del mismo foliado, numerado, con índice, con expresión de la fecha en cada borrador del anteproyecto, así como de las valoraciones del Centro Directivo a las alegaciones formuladas al anteproyecto.

Por otra parte, respecto a la tramitación seguida hasta el momento, de acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

También debemos recordar la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

SEXTA.-Entrando ya en el estudio pormenorizado del texto remitido, hemos de hacer las siguientes observaciones:

6.1.- **Exposición de Motivos.** Siguiendo lo previsto en el artículo 129. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la exposición de motivos ha de quedar suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación previstos en dicho precepto (eficacia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia- previsiones ya contenidas con anterioridad en el artículo 4 -"Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas"- de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible).

Deben indicarse igualmente en este apartado los demás títulos competenciales, distintos a los previstos en el artículo 157 apartados primero y cuarto, que sirven de fundamento a esta norma como son indudablemente el artículo 58 (actividad económica, ya citado en el Acuerdo de inicio del expediente), y los artículos 52 (educación), 53 (universidades) y 63 (empleo). Junto a ellos podría considerarse citar otros títulos como son agricultura o formación profesional.

6.2.- El **Artículo 1**, bajo la rúbrica "*Objeto*", regula en los tres primeros apartados el objeto de la norma y en el cuarto introduce una definición de la actividad emprendedora. Por razones de claridad y técnica normativa deberían dedicarse dos artículos distintos a regular ambas cuestiones.

De esta manera quedaría el artículo 1 dedicado al objeto de la norma y el artículo segundo a definir el emprendimiento, debiendo clarificarse de esta manera qué son las competencias en materia de emprendimiento.

Se prevé en el apartado tercero la gratuidad de los servicios que se presten por el Sistema Andaluz para Emprender, siendo ello conforme con lo dispuesto en el Ley 4/1988, de 4 de julio, de Tasas y Precios Públicos, dado que la gratuidad de los servicios públicos debe establecerse en norma con rango legal. No obstante el calificativo "integral" en la descripción del servicio parece ser innecesario.

6.3.- **Artículo 2. Principios rectores.**

Se reitera la necesidad de emplear un lenguaje claro, no predicable del primer inciso del artículo que dispone que "los objetivos, fundamentos y valores que determinan la composición y desarrollo de esta ley, se rigen por los siguientes principios". Resultaría más adecuado, y así se sugiere, iniciar el artículo con una expresión similar a la siguiente: "Los principios rectores que han de regir la actuación de la Administración en relación al emprendimiento así como el funcionamiento del Sistema Andaluz para Emprender son".

6.4. **Título I**, rubricado "Estructura de apoyo al emprendimiento", está compuesto por tres capítulos, como ya indicamos anteriormente, regulando todos ellos aspectos relativos al Sistema Andaluz para Emprender, por ello se sugiere modificar el nombre del Título, que pasaría a ser el de "Sistema Andaluz para Emprender", titulando al Capítulo I como "estructura de apoyo al emprendimiento", o, y así se sugiere por mayor claridad y comprensión del texto "Servicios e instrumentos del Sistema Andaluz para Emprender".

6.5. Artículo 3. Objeto del sistema.

La definición del Sistema como "el instrumento sistematizado y coordinado del conjunto de *actuaciones públicas*, dirigidas a facilitar el camino a recorrer para la creación de una empresa y el inicio de la actividad económica..." resulta farragosa y de difícil comprensión. Dicha definición se comprende aún menos cuando el propio sistema cuenta con diversos instrumentos como bien expone el artículo 5, no pudiendo calificarse como *actuación pública* un instrumento como es la Agencia.

Analizando el proyecto remitido puede apreciarse que la finalidad que se persigue con la creación del Sistema es ordenar y estructurar una serie de entes (Agencia Andalucía Emprende), instrumentos (artículo 5) y servicios (art. 4) para facilitar el emprendimiento. Por ello se sugiere clarificar la definición empleando estos parámetros.

6.6.- Artículo 4. Estructura de servicios.

Se sugiere la modificación del título del artículo puesto que más que una estructura de servicios el artículo regula el catálogo de servicios que prestará la Agencia.

En el apartado c) no resulta claro si la función de la Agencia consiste en el asesoramiento para la confección de un plan de empresa o en la elaboración del propio plan.

El servicio del apartado d) *consultoría-formación* tiene unas funciones muy similares a las previstos en los apartados a) y c).

El servicio del apartado e) *tutorización de proyectos*, resulta definido de modo ambiguo al referirse a un *paquete integrado de apoyos personalizados*.

Debe puntualizarse en este artículo que la función de la administración es la de prestar asesoramiento en las distintas materias previstas en el artículo sin que ello implique responsabilidad alguna para la misma en el devenir ulterior de la actuación del emprendedor.

6.7. Artículo 5. Instrumentos del Sistema Andaluz para Emprender.

En la letra c) ha de aclararse qué vinculación une a la Red de puntos de apoyo al emprendedor con la Agencia Andalucía Emprende. En este sentido ha de aclararse si dicha Red forma parte de la propia Agencia, de su estructura organizativa, o por el contrario se trata de una Red ajena organizativamente a la misma. Además no queda claro a la tramitación de qué procedimientos administrativos son a los que deberá prestar apoyo.

En la letra d), al igual que en el caso anterior, no queda claro qué vinculación une a la Agencia con la Red de incubadoras de empresas. En este caso además se prevé que pasen a integrar la misma mediante convenio otras administraciones y entes.

La mención a la competencia para la firma de los convenios que cita no parece estar ubicada en la norma adecuadamente pues este precepto tiene por objeto explicar la estructura del sistema. Además parecería lógico que dichos convenios fueran firmados por la propia Agencia que es la entidad de la que depende la Red de incubadoras de empresas. Resultaría más lógico, si esa es la intención, sujetar en su caso la firma de dichos convenios por parte de la Agencia a la autorización de la persona titular de la Consejería competente.

En la letra e) debe concretarse si el Agente para emprender formará parte del personal de la Agencia pues no resulta clara la expresión "adscrito" en este apartado. Igualmente se sugiere, dado que el Sistema lo que pretende es prestar un catálogo de servicios, revisar si resulta necesario que la norma se refiera a un Agente para emprender – por parecer muy personalista-, o a un Servicio para emprender o para el emprendimiento, y ello porque resulta obvio que todos los servicios serán prestados a través del personal adscrito a los centros correspondientes.

6.8. Capítulo II Agencia Andalucía Emprende.

Este capítulo regula su creación, constitución, personalidad, régimen jurídico, fines, potestades administrativas así como el régimen de su personal, patrimonio y recursos económicos. Esta regulación se completa con las disposiciones adicionales primera y segunda que regulan la extinción de entidad Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza y la subrogación de la Agencia en los derechos y obligaciones de la misma.

La creación de nuevas entidades instrumentales del sector público autonómico ha de realizarse al amparo de lo previsto en el Título III "Entidades Instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía" de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía y en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación de sector público autonómico.

Hay que recordar también la aplicación de lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, capítulos I y IV del Título II y artículos 129 y 134.

Además como la norma prevé la subrogación en la posición de Andalucía Emprende, Fundación Pública, que se extingue, será necesario tener en cuenta la normativa en materia de fundaciones, principalmente la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en los aspectos básicos de la misma; la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto 279/2003, de 7 de octubre, por el que se crea el Registro de Fundaciones de Andalucía y se aprueba su reglamento de organización y funcionamiento y el Decreto 32/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.8.1. Desde un punto de vista procedimental la transformación de una Fundación del Sector Público Autonómico en una Agencia Pública Empresarial debe ir acompañada de varios informes y trámites preceptivos previstos tanto en la normativa general (LAJA, TRLGHPJA) como en la normativa de fundaciones ya citada. Estos requisitos son:

1. Prohibición de duplicidad administrativa. El artículo 50.2. LAJA dispone que 2 "cuando se creen entidades instrumentales que supongan duplicación de la organización administrativa o de otras entidades ya existentes, habrán de suprimirse o reducirse debidamente las funciones o competencias de estas". Consta en el expediente Informe del Centro directivo sobre la inexistencia de dicha duplicidad administrativa contestando a las alegaciones del Informe del Jefe de Servicio y de la Dirección General de Planificación administrativa. Se considera necesario justificar mejor este extremo en el expediente, a saber la inexistencia de duplicidad no sólo respecto de órganos administrativos de la Consejería a la que se adscribe la Agencia sino también respecto del ente instrumental IDEA.

2. Informe de Hacienda. El artículo 50.3. dispone que "corresponde a la Consejería competente en materia de Hacienda, en el ámbito de sus competencias específicas, el control económico - financiero del sector público andaluz, así como la emisión de informes y, en su caso, las autorizaciones, en relación con la creación, alteración y supresión de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía y los consorcios a que se refiere el artículo 12 de esta Ley ". Este informe consta en el expediente.

Este Informe es distinto a los Informes de Hacienda y Administración Pública que requiere la ley adjuntar a los estatutos de las agencias para su aprobación (art. 56.1).

3. Creación de una Agencia mediante Ley. En cuanto a la forma, la ley exige en el artículo 56 que la creación de las mismas se realice mediante una Ley, debiendo dicha norma, la que informamos, tener el siguiente contenido mínimo:

- a) El tipo de entidad que se crea, con indicación de sus fines.
- b) Las peculiaridades de sus recursos económicos, y de su régimen de personal y fiscal, y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de ley.

La norma remitida cumple con dicho contenido mínimo. No obstante el artículo 56.3 dispone que si bien sus estatutos se aprueban por decreto del Consejo de Gobierno, dispone también que el anteproyecto de ley de la agencia que se presente al Consejo de Gobierno deberá ser acompañado del proyecto de estatutos y del plan inicial de actuación de la entidad.

No consta esta documentación sin embargo en el expediente, extremo que habrá de ser subsanado. Se recuerda que el contenido de los estatutos deberá adaptarse a lo dispuesto los artículos 57 y 58 de la LAJA.

4. Extinción de una Fundación del Sector Público Autónomico mediante acuerdo del Consejo de Gobierno.

Dicho acuerdo habrá de ser adoptado por el Consejo de Gobierno de forma simultánea a la aprobación de los Estatutos y al Plan Inicial de la Agencia siendo necesario que junto al acuerdo de extinción le sean remitidos para su adecuado estudio los citados documentos. Para que el Consejo de Gobierno adopte un acuerdo de estas características debe contar con toda la documentación esencial y todos los extremos de la operación suficientemente clarificados.

Este acuerdo resulta preceptivo en virtud de dos normas. Por una parte a tenor de lo establecido en el artículo 6 bis de la Ley General de Hacienda Pública de Andalucía apartado segundo que dispone que "para la creación y extinción de las entidades referidas en el número anterior así como para la adquisición o pérdida de la representación mayoritaria, se requerirá autorización del Consejo de Gobierno". Junto a este precepto el artículo 53.1 de la Ley de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía exige este acuerdo para la extinción de las fundaciones del sector público autonómico.

En este punto, dado que se trata de una asunto a debatir y aprobar por el Consejo de Gobierno y siendo necesario que éste adopte su decisión con las mayores garantías jurídicas, se recomienda solicitar el asesoramiento previo al procedimiento de extinción al Protectorado (art. 41 del Decreto 32/2008) y en este punto solicitar que éste se pronuncie sobre el mismo.

Recabar este informe con carácter previo otorgará mayor garantías a todo el procedimiento puesto que de autorizar el Consejo de Gobierno la operación y producirse un pronunciamiento desfavorable del protectorado en el momento de inscribir la extinción de la fundación se complicaría el proceso de subrogación notablemente.

6.8.2. Desde un punto de vista sustantivo el contenido de los artículos 8, 9 10 y 11 puede reducirse sensiblemente, evitando incorporar contenido propio de los futuros estatutos, y aligerando así el contenido de la norma. Se sugiere modificar dichos preceptos recogiendo exclusivamente el contenido que exige la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, relativo a la Personalidad, adscripción, régimen jurídico, fines y recursos económicos (no siendo necesario los artículos relativos al régimen de personal y patrimonio).

Sí ha de citarse sin embargo en el propio articulado que esta Agencia se subroga en los derechos y obligaciones de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza, cuya extinción prevé también al ley en una disposición adicional.

Cuestión distinta es que el procedimiento para la creación de la Agencia, deba tramitarse simultáneamente a la extinción de la Fundación y la subrogación de ésta en la posición de aquella, y dicho procedimiento se regule en una disposición adicional.

6.8.3. Disposición adicional primera que regula el procedimiento de extinción. El procedimiento diseñado debe tener en cuenta dos aspectos fundamentales. Por una parte la necesidad de que la extinción de la fundación venga autorizada por el Consejo de gobierno y por otro la entrada en funcionamiento de la Agencia y la extinción de la Fundación en el mismo momento temporal. Por ello se recomienda que se tramiten simultáneamente el procedimiento de elaboración de los estatutos de la Agencia y las operaciones necesarias para la extinción de la fundación (aprobación de las cuentas a la fecha de extinción).

Sólo cuando ambos procedimientos estén totalmente finalizados con todas las garantías, entonces podrían llevarse los acuerdos al Consejo de Gobierno para la aprobación de los estatutos y la autorización de la extinción.

La versión actual prevé que todas las operaciones necesarias para la transmisión en bloque del patrimonio de la fundación se lleven a cabo en el lapso de tiempo que media desde la aprobación de los estatutos hasta su entrada en vigor. Por razones de seguridad jurídica se recomienda seguir el procedimiento descrito anteriormente en el que no se establezca un plazo tan breve para realizar todas esas operaciones. Sino que se prevé que cuando todas esas operaciones estén realizadas, más los estatutos preparados, se remitan conjuntamente al Consejo de Gobierno.

6.9. Artículo 15. Este artículo con contenido programático debería ser modificado, eliminando su parte inicial que es una justificación del precepto (desde "con la finalidad.." hasta "integran el sector") y refundiendo lo que quede del párrafo primero con el segundo.

6.10. Artículo 16. Entidades de emprendimiento social.

Deben definirse mejor los criterios que permitirán considerar como entidad de emprendimiento social a una empresa a efectos de esta ley.

En la letra a) debe hacerse una remisión a la definición de entidad de economía social del artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (legislación básica dictada al amparo del 149.1.13 de la Constitución que atribuye al Estado las «bases y coordinación de la planificación

general de la actividad económica»). No puede la norma autonómica definir de nuevo a las entidades de economía social, ya definidas en la legislación estatal básica.

Cuestión distinta es que entre las entidades de dicho tipo, y a los meros efectos de medidas o programas, establezca criterios de preferencia entre éstas.

6.11. **Artículo 17. Redes de emprendimiento social.**

La mención a la participación de las organizaciones representativas de la economía social en las acciones de fomento no encaja en este artículo, siendo este contenido más propio del artículo 15. Debe simplificarse el artículo para facilitar una definición clara de las Redes de emprendimiento social.

6.12. **Artículo 20. Microprogramas rurales para emprender.**

Este precepto dispone que "Dichos microprogramas podrán definir nuevas identidades profesionales basadas en el ejercicio de actividades complementarias, así como dispositivos específicos de acompañamiento a las personas emprendedoras." No resulta clara la norma al emplear términos como "identidades profesionales" o "dispositivos específicos de acompañamiento". Debe redactarse de forma más clara este precepto.

6.13. **Artículo 21. Estatuto del emprendedor rural.**

Este precepto prevé la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Estatuto del Emprendedor y la Emprendedora Rural.

La segunda parte del artículo regula los criterios de trabajo para la comisión que redacte el estatuto, siendo este contenido propio de la resolución de creación de dicha comisión y no de una ley, por lo que se sugiere su supresión.

6.14. **Artículo 27.** Respecto del Plan de Actuación que regula este artículo, debe recordarse que la Agencia, como entidad pública empresarial, está obligada a aprobar anualmente un Plan de Actuación que no se sabe si es al que se refiere este artículo.

6.15. **Artículo 28. Seguimiento del Plan General y de los planes de actuación.**

Este artículo en su párrafo primero prevé que *el Plan General y los planes de actuación serán objeto de seguimiento, análisis y evaluación por parte de la Agencia Andalucía Emprende.*

Al margen de esta parte dispositiva que resulta correcta y coincide con el título del artículo, este

precepto tiene otro contenido que no guarda relación con el título del precepto, que parece exceder del ámbito de la ley y que más bien correspondería incluir en los Estatutos de la Agencia, pues se dispone que la Agencia tendrá *funciones de observatorio*, y se enumeran las mismas. Por ello se sugiere incluir este contenido en los futuros estatutos.

SÉPTIMA.- Como mejoras de técnica normativa, podemos recomendar las siguientes:

7.1.- Con carácter general debe revisarse la redacción del texto con la finalidad clarificar expresiones (artículos 1, 2, 4, 5, 16, 17, 20), homogeneizando el empleo de los conceptos claves de la norma (instrumentos, planes, programas), evitando expresiones excesivamente farragosas, o reiterativas, empleando los adjetivos adecuadamente y repasando los aspectos gramaticales y de puntuación.

Igualmente deben evitarse los párrafos que supongan una justificación o explicación de la norma, y no una norma strictu sensu (ejemplo art. 15 inciso primero).

7.2. Exposición de Motivos: Debe procurarse que su contenido se limite al previsto para la parte expositiva de las disposiciones en la regla 12 de las Directrices de técnica normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005) de manera que cumpla *"la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta."*, además de que, *"Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado."*

Observamos que la parte expositiva podría estructurarse mejor, de forma que comience con una introducción sobre el objeto y finalidad del proyecto, para a continuación, enunciar ordenadamente los preceptos del Estatuto de Autonomía que sirven de sustento competencial, así como las normas que conforman el marco jurídico y finalmente exponiendo su estructura.

En este sentido no se hace alusión en el Expositivo Tercero a los Capítulos II y III del Título II, referidos respectivamente a Agencia Andalucía Emprende y al Programa Andaluz de Formación para Emprender, debiendo subsanarse este extremo, dado que el expositivo debe permitir conocer el contenido de la norma.

Debe redactarse con mayor claridad el siguiente apartado del expositivo "El título preliminar – disposiciones generales- establece el objeto y la definición de la actividad emprendedora, definición que centra el objeto de la estructura que conforma la norma, y además relaciona los fundamentos y valores que determinan la formación de los principios rectores por la que se rige.". Este párrafo resulta farragoso e incorrecto por las siguientes razones: el título preliminar establece el objeto de la norma y la definición de la actividad emprendedora, pero no el *objeto y definición de la actividad emprendedora*

siendo cosas distintas. Igualmente complicada resulta de entender la expresión "definición que centra el objeto de la estructura que conforma la norma", definición que además "relaciona los fundamentos y valores que determinan la formación de los principios rectores por la que se rige". En el sentido anteriormente expuesto debe clarificarse la redacción de este párrafo.

7.3.- Articulado: Con carácter general, observamos que la Ley tendría un notable contenido programático, articulándose esta función, no solo a través del establecimiento de principios o valores que inspiren la gestión del Sistema Andalúz para Emprender, sino también imponiendo el sentido de determinadas actuaciones de tal Sistema.

Al respecto, resulta de interés reproducir parte de las consideraciones hechas por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 826/2015, de 15 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, acerca de la restricción de esta forma de legislar:

"También se podría simplificar el Anteproyecto de Ley evitando redundancias o reiteraciones (algunos principios como el de proximidad, aparecen enunciados en múltiples ocasiones) y utilizando un estilo más directo. En este orden de ideas, deberían evitarse expresiones programáticas si no cumplen al menos un papel orientador de futuros desarrollos reglamentarios, o reproducen lo que ya está contenido o resulta deducible de normas de rango superior, pues de otro modo la ley proyectada pierde en autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con el que ya desempeñó el poder estatuyente."

Y más recientemente del mismo Consejo Consultivo de Andalucía y en el mismo sentido el Dictamen 718/2016, de 15 de noviembre, sobre el Anteproyecto de garantías y sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía, cuyo tenor literal reza:

"Efectivamente, el Consejo Consultivo viene observando desde hace años que las disposiciones legales y reglamentarias incorporan enunciados que, en puridad, no responden al concepto del Derecho expresado a través de normas jurídicas. En tales disposiciones no solo se establecen principios y fines, reglas que facultan o prohíben; preceptos que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados, sino que en muchas ocasiones, bajo moldes "normativos", se incorporan explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las leyes y reglamentos, o de sus antecedentes (memorias justificativas)."

Se trata de una práctica generalizada que afecta a disposiciones estatales, autonómicas y locales, y a las emanadas de otras entidades con potestades normativas, pero no por ello es menos censurable y en esta dirección ha venido actuando el Consejo Consultivo. Así, ya en el dictamen 573/2010, hizo notar este Consejo Consultivo que una parte importante del contenido de Anteproyecto de Ley entonces examinado (sobre el Olivar en Andalucía) carecía de la eficacia ordenada propia de

una disposición legal, alejándose del contenido prescriptivo que de suyo corresponde a las normas jurídicas, para situarse notablemente en el órbita de lo principal, con un importante nivel de indeterminación. En esta línea, el dictamen señala que dicha carencia en términos de eficacia ordenadora es especialmente visible en determinados artículos en los que se llama genéricamente a la Administración de la Junta de Andalucía –o en ocasiones a la Consejería competente en la materia de agricultura- a “promover”, “prestar atención”, “reequilibrar”, “incentivar”, “facilitar”, y “fomentar”.

...

A esta reflexión sobre la necesidad de simplificar los contenidos del Anteproyecto de Ley, acotándolo a todo aquello que tenga una real eficacia ordenadora, incluyendo, en su caso, la fijación de pautas para delimitar eventuales desarrollos reglamentarios subordinados a la disposición legal proyectada, se suma la que debe realizarse sobre la necesidad de evitar reiteraciones y desajustes, mediante la correcta articulación con otras disposiciones legales de la Comunidad Autónoma y del Estado, entre ellas las siguientes: la Ley 2/1999, Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía...”

Por su parte, podrían considerarse expresiones programáticas innecesarias las contenidas en los artículos 2, 5, 6, 13, 14, 15, 17, 20 y 22 por lo que se recomienda valorar la supresión de las mismas en el texto o al menos su modificación.

7.4.- Planificación: Dado que la Ley prevé numerosos instrumentos de planificación (Programa Andalúz de Formación para Emprender, Plan General de Emprendimiento, Plan de Actuación), respecto a algunos de los cuales, como hemos advertido, debería aclararse su relación con otros planes ya regulados en la normativa, recomendamos que se indique la relación definitiva de los planes que se establezcan, a los efectos de su sistematización.

7.5.- Deben enumerarse los apartados de los artículos siguiendo las Directrices de Técnica normativa (Directriz 31). Los artículos que han de ser revisados atendiendo a este extremo son: 1, 2, 7, 8, 9, 11, 15, 17, 20, 21 y el 29.

7.6.- En el artículo 2, letra c), parece más adecuado sustituir la expresión “desarrollo personal voluntario” por “factor de desarrollo personal”.

7.7. En el artículo 4 deben eliminarse de los apartados a) y b) los calificativos *fiabes* y *seguras* entendiendo que la respuesta que ha de prestarse a los emprendedores desde la Agencia ha de reunir siempre esos requisitos. Tampoco se entiende a qué se refiere el calificativo *contrastada* o cuál es el término de contraste en dichas letras, más la letra d) y en el apartado 2).

Otros calificativos que no parecen arrojar información sobre los sustantivos a los que cualifican son *estructurado* en la letra g).

En la letra h) se hace mención al *emprendimiento colectivo*, sin que figure definición del mismo en la norma.

Además en el apartado a) debe entenderse que el servicio ha de consistir en resolver *consultas y dudas y no inquietudes*.

7.8. En el artículo 5 por razones de claridad se sugiere suprimir el inciso que encabeza el artículo *"En el marco de la cadena de valor y áreas de actuación que cataloga"*.

7.9. En el artículo 14 la cita a la "consejería competente en materia de acción emprendedora" debe sustituirse por la "consejería competente en materia de emprendimiento".

7.10. En el artículo 17 la cita a la "consejería competente en materia de acción emprendedora" debe sustituirse por la "consejería competente en materia de emprendimiento".

7.11. En el artículo 18 debe sustituirse la expresión "territorios rurales" por "medio rural".

7.12. En el artículo 28.2. la cita a la "consejería competente en materia de acción emprendedora" debe sustituirse por la "consejería competente en materia de emprendimiento".

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 19 de noviembre de 2016

La Letrada de la Junta de Andalucía.
Jefa del Área de Asuntos Consultivos.

Fdo.: Mónica Ortiz Sánchez

