



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 27 de febrero de 2013, ha examinado el *anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas en Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 28 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 29 de enero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 61/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley consta de 29 artículos, que se estructuran en cinco títulos, cuatro disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales.

El anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Exposición de Motivos.



Título I.- Disposiciones Generales (artículos 1 y 2).

Artículo.1. *Objeto.*

Artículo 2. *Destinatarios.*

Título II.-Impulso del talento emprendedor (artículos 3 a 7).

Artículo 3. *Promoción de la creatividad empresarial.*

Capítulo I.- Iniciativa emprendedora en el Sistema Educativo (artículos 4 y 5).

Artículo 4.- *Educación no universitaria.*

Artículo 5.- *Educación universitaria.*

Capítulo II.-Fomento de la capacitación empresarial (artículos 6 y 7).

Artículo 6.- *Formación de emprendedores fuera de los centros educativos.*

Artículo 7.- *Emprendedores éticos y socialmente responsables.*

Título III.- Trabas, cargas administrativas y medidas de mejora de la regulación para las personas emprendedoras y las empresas (artículos 8 a 17).

Artículo 8. *Planificación y coordinación.*

Artículo 9.- *Medidas específicas de reducción de cargas administrativas.*

Artículo 10.- *Carácter preferente y de urgencia de los procedimientos, plazo máximo de resolución y efectos del silencio.*

Artículo 11.- *Inscripciones registrales y declaraciones responsables.*



Artículo 12.- *Autorización o licencia provisional condicionada.*

Artículo 13.- *Principio de proporcionalidad en la intervención de la Administración Local.*

Artículo 14.- *Autorizaciones y actuaciones concurrentes.*

Artículo 15.- *Las cargas administrativas.*

Artículo 16.- *Medidas de mejora de la calidad normativa.*

Artículo 17.- *Procesos de mejora continua.*

Título IV.- Medidas de apoyo a las personas emprendedoras (artículos 18 a 24).

Artículo 18.- *Sistema Integral de apoyo al emprendedor para la creación de empresas.*

Artículo 19.- *Acceso único y coordinado al Sistema Integral de apoyo al emprendedor.*

Artículo 20.- *Medidas de apoyo a las personas emprendedoras en Castilla y León.*

Artículo 21.- *Medidas de apoyo al desarrollo inicial de la idea de negocio.*

Artículo 22.- *Medidas de apoyo a la producción y a la comercialización.*

Artículo 23.- *Medidas de apoyo a la financiación pública y privada.*

Artículo 24.- *Medidas de apoyo a la innovación.*

Título V.- Coordinación de políticas y servicios de apoyo a las personas emprendedoras (artículos 25 a 29).



Capítulo I.- Coordinación en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Artículo 25.- *Plan de Apoyo a la creación de empresas.*

Capítulo II.- Coordinación con el resto de agentes públicos y privados en el ámbito regional. (artículos 26 a 29).

Artículo 26.- *Adhesión al Sistema Integral de apoyo al emprendedor.*

Artículo 27.- *Foro Regional de apoyo a la creación de empresas.*

Artículo 28.- *Coordinación de las distintas oficinas de asesoramiento y tramitación empresarial.*

Artículo 29.- *Coordinación de Infraestructuras para el desarrollo de proyectos empresariales.*

Disposición adicional primera. *Adaptación a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.*

Disposición adicional segunda. *Habilitación de entidades colaboradoras.*

Disposición adicional tercera.- *Procesos de mejora continua.*

Disposición adicional cuarta.- *Plan de apoyo a la creación de empresas.*

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Disposición final primera. *Modificación de la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.*

Disposición final segunda. *Modificación de la Ley 11/2002, de 10 de julio, de juventud de Castilla y León.*

Disposición final tercera. *Definición de procedimientos y trámites.*



Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de una relación de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas en Castilla y León de 29 de febrero de 2012.

2.- Documentación relativa al conocimiento previo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

3.- Comunicación del informe sobre anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas en Castilla y León al Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León el 1 de marzo de 2012.

4.- Comunicación al resto de Consejerías el 8 de marzo de 2012.

5.- Sugerencias de diversas Consejerías en la fase de preaudiencia.

6.- Trámite de información pública en el que se señala haber concedido trámite de audiencia a Delegaciones Territoriales y Organizaciones representativas de intereses afectados por la regulación y publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCYL) y en la plataforma de Gobierno Abierto.

Igualmente se indica que se han recibido alegaciones de los siguientes centros directivos y entidades: Dirección General de Industria y Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el 22 de febrero de 2012; FEAPS Castilla y León, el 20 de marzo de 2012; Empresa familiar de Castilla y León; Telefónica digital, Comunitats, el 20 de marzo de 2012; Asociación Nacional de Centros e Empresas de Innovación Españoles, el 2 de noviembre de 2011; Cooperativas de Trabajo Castilla y León-Sociedades Laborales de Castilla y León, el 20 de marzo de 2012; Federación Castellano Leonesa de empresas de inserción, el 20 de marzo de 2012; Asociación Geográfica Ambiental, el 23 de marzo de 2012; Asociación en defensa del río Alberche, el 24 de marzo de 2012; Acifor Consulting S.L, el 30 de marzo de 2012; Confederación Empresarial Española de la Economía Social,



el 30 de marzo de 2012; Asociación de Trabajadores Autónomos dependientes de Castilla y León, Federación de Asociaciones Empresariales de Agua, Saneamiento, Gas, Calefacción, Climatización, Mantenimiento y Afines, el 3 de abril de 2012; Ilustre Colegio de Economistas de Valladolid, el 3 abril de 2012; Gestoría Martínez Llanos, el 4 abril de 2012; Federación de Comercio y Servicios de Valladolid y Provincia FECOSVA, el 4 abril de 2012; Excmo. Ayuntamiento de Miranda de Ebro, el 11 abril de 2012; Grupo Parlamentario Mixto. Izquierda Unida, el 26 de abril de 2012, Consejo de Cámaras de Castilla y León 16 y 30 de marzo y 14 de junio de 2012.

7.- Informe del Sistema de Información Único sobre participación en gobierno abierto de 8 de abril de 2012.

8.- También se indica la toma en consideración de los siguientes órganos colegiados:

- Consejo Castellano y Leonés de Comercio, el 12 de abril.
- Comisión de Seguimiento del Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial, el 17 de octubre.
- Consejo Escolar de Castilla y León, el 6 de noviembre.
- Consejo Rector del Instituto de Juventud, el 15 de noviembre.
- Consejo Regional de Economía Social, el 26 de noviembre.
- Consejo Superior Regional para el fomento del cooperativismo de Castilla y León, el 27 de noviembre.
- Mesa del Autónomo, el 27 de noviembre.
- Consejo de Juventud, el 5 de diciembre (incluye alegaciones de sus integrantes).

9.- Anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas en Castilla y León de 6 de julio.



- 10.- Remisión del anteproyecto de ley a las Consejerías.
- 11.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 21 de diciembre de 2012.
- 12.- Estudio económico del anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas en Castilla y León, de 3 de enero de 2013.
- 13.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.
- 14.- Memoria justificativa del anteproyecto de 10 de enero de 2013, que comprende los siguientes apartados:
 - Antecedentes y situación actual.
 - Informe sobre la necesidad y oportunidad de la ley.
 - Contenido de la propuesta, en el que consta un análisis jurídico y de los trámites realizados.
 - Evaluación del impacto normativo, en el que constan tres apartados relativos al impacto económico y presupuestario, impacto por razón de género e impacto medioambiental.
 - Evaluación del impacto administrativo.
 - Anexos.
- 15.- Anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas de 10 de enero.
- 16.- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León de de 28 de enero.
- 17.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Empleo de 30 de enero de 2013.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y corresponde al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para pronunciarse sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.



d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".



Conforme al artículo 4.1.a) del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre, "(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: Anteproyectos de ley, salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras".

De especial interés resulta, en atención a la finalidad perseguida por este anteproyecto, el análisis detallado que la evaluación de impacto normativo ha de realizar sobre el referido efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas, con el fin de lograr la efectividad del principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de aquellas políticas públicas, que recoge el artículo 42.2.d) de la citada Ley 2/2010, de 11 de marzo.

El objetivo de dicho análisis es el de ayudar a encontrar medidas de ajuste de todas las políticas públicas afectadas para que contribuyan a la consecución de los objetivos buscados y a una mejor identificación de los problemas. Así lo pone de manifiesto la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, la cual incluso facilita en sus anexos los modelos de formatos de formularios, no utilizados en este expediente, que sirvan de orientación para cumplimentar la Memoria adecuada a los principios de calidad normativa.

Por otra parte la Memoria, aunque contiene una extensa relación de las normas internacionales, estatales y autonómicas que constituyen el marco normativo en el que se inserta el anteproyecto, no analiza la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias. Sobre este aspecto, la citada Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, señala que "Se trata de realizar un análisis sobre la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución de competencias, para lo cual será conveniente identificar el título competencial, detallar la cuestiones competenciales más relevantes y analizar la participación estatal y local en la elaboración del proyecto normativo".

En relación con el impacto presupuestario, la citada Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, establece que en ella "Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las



Entidades Locales”. Aclara al respecto que “En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»- Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»- Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso”.

Al respecto, la Memoria indica que “la entrada en vigor de la norma no va a suponer coste alguno, en relación con su aplicación inmediata, para la Administración de la Comunidad de Castilla y León; no implica un incremento del gasto público ni una disminución de ingresos a tener en cuenta en los presupuestos generales. Al no ser necesarios nuevos medios materiales ni personales, no se precisa una previsión de financiación, para su puesta en marcha dado que su aplicación se realizará con los medios personales y materiales con los que cuenta la Administración Regional”.

En el presente caso, la Memoria, sobre el mencionado análisis de la repercusión presupuestaria sobre el nivel local indica simplemente que “no disponemos de información suficiente para cuantificar los ahorros de gasto derivados de las medidas de racionalización y simplificación en el ámbito de las Administraciones públicas afectadas, que exigirán un mayor grado de concreción y desarrollo que deberá realizarse con posterioridad a la aprobación de la Ley”.

Por último la Memoria señala que “por lo que se refiere al coste o financiación de las medidas de apoyo al emprendedor o a la creación de empresas previstas en la norma, deberán concretarse en el Plan de Apoyo a la Creación de Empresas que deberá aprobar la Administración y que deberá adecuarse, como no podría ser de otra manera, a los escenarios



presupuestarios establecidos por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales para la Comunidad de Castilla y León”.

Sobre el trámite de audiencia efectuado, constan las alegaciones formuladas por diversas Consejerías.

Es encomiable, sin embargo, la elaborada y extensa Memoria, así como que en el proceso de elaboración de la norma se haya efectuado un trámite de audiencia en el que se han tenido en cuenta los pareceres de un amplio espectro de sectores autonómicos implicados. En este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 1.165/1995, de 28 de septiembre, indicaba al respecto que “las audiencias, consultas previas, etc. de organismos y entidades permiten obtener una más completa visión del sector social que se pretende regular, detectando mejor los plurales intereses en presencia desde las diversas perspectivas concurrentes”.

Cabe indicar que “(...) ha de llamarse la atención sobre la trascendencia e importancia que tiene la aprobación de una norma, de modo que ha de incidirse en la necesidad de que se observen con rigor las pautas legales de procedimiento, aun a riesgo de que se dilate en el tiempo su tramitación, puesto que el procedimiento de elaboración de las normas no es sólo un requisito de carácter formal, sino que, como ha venido destacando el Consejo de Estado, `constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trate´ (Memoria elevada por el Consejo de Estado al Gobierno en el año 1999 y numerosos dictámenes, entre los que cabe citar el Dictamen 1165/1995, de 28 de septiembre)”.

Por lo que, aun valorando positivamente el largo trámite previo seguido hasta la formulación del presente anteproyecto de ley, debe, no obstante, ponerse reparo a la aceleración a que se vio sometido en las últimas etapas de su tramitación, puesto que se ha incorporado al expediente el informe del Consejo Económico y Social, con posterioridad a la emisión de la Memoria.

Por otra parte, según se ha expuesto en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería



de Hacienda, del Secretario General de la Consejería proponente y del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

Debe recordarse finalmente que, si bien el expediente contiene una relación de documentos que lo integran, no se encuentra numerado, tal como exige el mencionado artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, lo que dificulta su consulta (y, en definitiva, retrasa su tramitación).

3ª.- Marco constitucional y normativo.

El anteproyecto entronca directamente con la Constitución y, en particular, con su artículo 38 que dispone: "Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación".

Por otro lado, el artículo el artículo 148.1.13ª de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre otras materias, en la relativa a "El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional".

En sede autonómica, el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, relativo a los principios rectores de las políticas públicas, establece como uno de los objetivos de éstas "El desarrollo de todas las formas de actividad empresarial, con especial atención a la pequeña y mediana empresa y a los emprendedores autónomos, y el fomento de las iniciativas de la economía social, especialmente al cooperativismo y su promoción".

Tampoco pueden desconocerse los objetivos previstos en otros apartados del citado artículo, tales como el "crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad"; la "creación de empleo estable y de calidad"; la "proyección exterior de las empresas de Castilla y León"; "la lucha contra la despoblación, articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población y la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales de Castilla y León"; "un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad



económica y la calidad ambiental” y la “protección de los consumidores y usuarios, que incluye el derecho a la protección de la salud y la seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales” .

Además hay que tener en cuenta el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía que dispone que “Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social”, y el derecho a una buena administración previsto en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 70.1. reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la siguientes materias:

“(…) 18º. El fomento del desarrollo económico en los diferentes mercados y del comercio exterior y la planificación de la actividad económica de la Comunidad, dentro de los objetivos marcados por la política económica general y, en especial, la creación y gestión de un sector público de Castilla y León”.

»(…) 20º. “Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Regulación y autorización de grandes superficies comerciales, en el marco de la unidad de mercado. Calendarios y horarios comerciales, en el marco de la normativa estatal. Ferias y mercados interiores. Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil”.

Dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, se prevé en el artículo 71.1.1º que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación en materia de Régimen Local.



Por otro lado, el artículo 73. 1 dispone que “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal”.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, la Comunidad Autónoma, dentro de los límites previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, es competente para dictar la norma proyectada.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

En cuanto a los límites competenciales, es preciso indicar que la amplitud de materias sobre la que versa el anteproyecto obliga a extremar la cautela en orden a la necesidad de que sus previsiones respeten los límites derivados del reparto competencial existente respecto a cada una de ellas.

Por otro lado se observa que la regulación contenida en el anteproyecto se orienta, en gran medida, a prever que las medidas que las Administraciones Públicas competentes en cada caso adopten en relación con la materia objeto de examen carezcan de eficacia, sino que requerirán una posterior configuración concreta.

Sin embargo, no por ello deja de ser preciso contar con una adecuada normativa que garantice la seguridad jurídica a todas las partes intervinientes en el proceso de creación de la empresa. La reducción de trabas administrativas contribuirá así a la consecución de dicho objetivo.

Conviene señalar, por otra parte, que el presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal; sirva de ejemplo el artículo 13, relativo al principio de proporcionalidad en la intervención de la Administración Local.

El Tribunal Constitucional, en numerosas sentencias, ha señalado que esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias en este sentido. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas



normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, a efectos de evitar una posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico".

Siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda



entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, ha de garantizarse el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que su reproducción pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

Procede realizar una referencia final a la conveniencia de aplicar en la elaboración de las normas unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular. En este sentido, es aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

En relación con ello, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de la concisión en la redacción de los textos y de la precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que puedan generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos.

Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto, como también subraya la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, que aprueba la ya citada guía metodológica de mejora de la calidad normativa, a fin de corregir las indeterminaciones semánticas (vaguedad, ambigüedad), sintácticas o lógicas (lagunas, contradicciones o redundancias) que sean advertidas en el anteproyecto de ley.

Exposición de motivos.

Tal y como expresa el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir



su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

La finalidad de la regulación se describe en la exposición de motivos del anteproyecto con suficiente claridad. Asimismo, las líneas generales de su contenido quedan reflejadas en ella a través de la descripción de los aspectos regulados en cada uno de los Títulos en los que se estructura.

Finalmente, aunque se hace mención a diversos preceptos estatutarios que habilitan la aprobación de la norma, resultaría conveniente que contuviera alguna mención al artículo 148.1.13ª de la Constitución, que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre otras materias, en la relativa a “El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”, y a la legislación básica del Estado existente sobre la materia.

Título Primero. Disposiciones generales.

Artículo 2.- Destinatarios.

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía prevé en su apartado 5 como uno de los objetivos de las políticas públicas “El desarrollo de todas las formas de actividad empresarial, con especial atención a la pequeña y mediana empresa y a los emprendedores autónomos, y el fomento de las iniciativas de la economía social, especialmente al cooperativismo y su promoción”.

El concepto de emprendedor que utiliza el Estatuto de Autonomía parece vincularlo a los trabajadores autónomos; sin embargo, la definición que se da de emprendedor en el anteproyecto resulta más amplia, al comprender no solamente a los emprendedores autónomos.

Por otro lado, pese a lo señalado en la Memoria del texto sometido a dictamen respecto a las PYMES, no parece que, de acuerdo con el tenor literal del apartado 2 del artículo 2, la norma proyectada se dirija exclusivamente a aquéllas. El anexo I del Reglamento (CE) 800/2008, de la Comisión, de 6 de agosto de



2008, define a la PYME como aquella empresa que tiene menos de 250 trabajadores, un volumen de negocio anual no superior a 50 millones de euros o un balance general anual que no sea superior a 43 millones de euros, y que además cumple el requisito de no participar en un 25% o más de su capital o de sus derechos de voto otras empresas que no cumplen los requisitos anteriores.

Ha de resaltarse que el concepto de "emprendedor" al que se refiere el anteproyecto se configura con un carácter más amplio que el previsto en el Estatuto de Autonomía.

Título II. Impulso del talento emprendedor.

Capítulo II. Fomento de la capacitación empresarial.

Artículo 6.- *Formación de emprendedores fuera de los centros educativos.*

En el apartado 1 de este precepto debería incluirse también a las centrales sindicales como entidades que puedan colaborar con la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la celebración de cursos de formación destinados a los emprendedores.

Título III. Trabas, cargas administrativas y medidas de mejora de la regulación para las personas emprendedoras y las empresas.

Artículo 8. Planificación y coordinación.

La redacción del apartado 1 de este precepto induce a confusión, ya que un trámite administrativo "preceptivo" no puede suprimirse por considerar que sea una traba administrativa "innecesaria". Debería por ello revisarse la redacción del precepto sin perder de vista que la preceptividad del trámite tendrá probablemente su origen en una disposición legal.

Artículo 10. Carácter preferente y de urgencia de los procedimientos, plazo máximo de resolución y efectos del silencio.

A pesar del título de este artículo no se regulan en él los efectos del silencio administrativo, por lo que deberán excluirse estos términos de dicha titulación.



Artículo 12.- Autorización o licencia provisional condicionada.

Se prevé en el apartado 1 de este artículo que “En los procedimientos de creación e instalación de empresas que precisen de autorización o licencia, la autoridad competente para resolver podrá conceder una autorización o licencia provisional condicionada, si tras la revisión de las condiciones técnicas básicas de la iniciativa procede concluir su compatibilidad con la normativa aplicable”.

La concesión provisional de una autorización o licencia en el plazo de 10 días, en determinados sectores podría ser claramente incompatible y contraria a los regímenes preventivos que impone la normativa vigente.

Con la salvedad de los sectores excluidos de su ámbito de aplicación, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (Directiva de servicios), relativa a los servicios en el mercado interior, no tiene por objeto la desaparición de los distintos regímenes de autorización administrativa, sino sólo de aquellos «regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que ésta comporta» (considerando 42).

El régimen de autorizaciones existente debe respetar los requisitos exigidos por la norma comunitaria, esto es, su aplicación estaría justificada por razones imperiosas de interés general, entre las que se incluyen en una lista no cerrada (artículo 4.8 de la Directiva de servicios), las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

En estos casos, la aplicación del régimen de autorizaciones existente resultaría proporcional al ejercicio de la actividad que se autoriza, no incorporaría especiales trabas y se orientaría en base a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.



En definitiva, cuando existan razones que, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, se exija autorización, lo será porque de acuerdo con el artículo 9.1.C de la citada Directiva, un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz. Tal y como señala el considerando 54 " la autorización sólo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control *a posteriori*, habida cuenta de la imposibilidad de comprobar *a posteriori* los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control *a priori* ".

Si se pretende que estas técnicas sean instrumentos de control preventivo, es preciso que no pueda realizarse la actividad inmediatamente, sino que ha de concederse a la Administración un plazo razonable para que pueda fiscalizar la iniciativa. En otro caso, no se podrá evitar la inmediata puesta en práctica de actividades que pueden parecer potencialmente dañosas y cuya autorización aparece debidamente justificada.

Además, no puede dejar de observarse cierto grado de arbitrariedad en el otorgamiento de tales autorizaciones o licencias condicionadas, al tener su concesión por la autoridad competente carácter potestativo. De acuerdo con el considerando 43 de la Directiva de Servicios, una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Se propugna por ello la eliminación, entre otros, del poder arbitrario de las autoridades competentes. En este sentido, el artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dispone que los procedimientos de autorización «deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación".

El apartado 2 del artículo prevé que "en los supuestos de obras, instalaciones, o actividades que deban someterse a evaluación de impacto ambiental o comporten uso privativo u ocupación del dominio público la autorización o licencia provisional condicionada no podrá otorgarse hasta haberse obtenido la declaración del impacto ambiental o la correspondiente autorización de uso privativo u ocupación". Es preciso señalar que tales prevenciones no bastan para que el eventual otorgamiento de una autorización



o licencia provisional, en los términos indicados en el texto sometido a consulta pueda resultar contrario a las exigencias preventivas impuestas, no solamente por la legislación sectorial autonómica, sino también en virtud de los diversos controles exigidos por el resto de la normativa vigente.

Artículo 13. Principio de proporcionalidad en la intervención de la Administración Local.

Este precepto establece que “Las Entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, en aplicación del principio de proporcionalidad, podrán sustituir la exigencia de licencia urbanística y/o ambiental u otro medio de control preventivo por una declaración responsable o comunicación previa, para el control de aquellas actividades que no generen riesgos sobre el medio ambiente, el patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas o que vayan a desarrollarse en determinadas áreas del término municipal en las que la protección de los intereses generales ya haya sido previamente verificada”.

Es preciso señalar al respecto que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, introduce en su artículo 41 el artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, que dispone lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”.

Asimismo, la disposición adicional octava, contiene previsiones en relación con la evaluación de la normativa existente sobre licencias locales de actividad.



Por otro lado la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, legislación de carácter básico, señala en su exposición de motivos que "Mediante esta Ley se avanza un paso más, eliminando todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el anexo con una superficie de hasta 300 metros cuadrados".

El precepto comentado ha de ponerse así en relación con lo ya previsto en la normativa vigente, por lo que no aporta nada relevante y podría producir confusión y discordancias no queridas.

Artículo 14. *Autorizaciones y actuaciones concurrentes.*

La letra a) de este artículo se considera que es contraria a la autonomía local reconocida constitucionalmente, en cuanto que obliga a las unidades o servicios municipales a la tramitación de una licencia de forma conjunta y simultánea en un único procedimiento y a su conclusión en una sola resolución, lo que ciertamente puede ser deseable y ello debe procurarse por la entidad local, pero hacerlo así dependería de la decisión de esta última.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por otra parte debería revisarse la redacción de la letra d) con el fin de hacerla mas comprensible.

Disposición adicional primera. *Adaptación a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.*

Establece esta disposición que "Con el objeto de favorecer la reducción de los plazos de resolución en los procedimientos administrativos que afecten a las personas emprendedoras, instruidos y resueltos por la Administración Autonómica, de darse los supuestos previstos en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la publicación de actos y comunicaciones que por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en el tablón de anuncios



y por edictos, será sustituida por su publicación en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo que establezca la normativa que lo regule”.

El Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en el apartado 1 de su artículo 10, que lleva por título “Tablón de anuncios electrónico”, que “La publicación de actos y comunicaciones que por disposición legal o reglamentaria deban publicarse en tablón de anuncios o por edictos, se sustituirá o complementará por su publicación en el Tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo que establezca la normativa que lo regule”.

Al respecto, el artículo 27 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos dispone que los ciudadanos podrán elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas, sea o no por medios electrónicos. Asimismo dispone en su apartado 6, que “Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos”.

En el presente caso, si se tiene en cuenta que los emprendedores pueden ser personas físicas que no tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos en los términos indicados en la Ley, debe añadirse al precepto que, de no haber elegido los medios electrónicos como medio de comunicación con la Administración, tal notificación a través del tablón de anuncios electrónico se complementará con la publicación prevista en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Disposiciones adicional segunda. Habilitación de entidades colaboradoras.

En esta disposición debería precisarse que la colaboración privada en la gestión por parte de entidades de valoración podrá tener lugar siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas por estas últimas.



Disposiciones adicional tercera. Procesos de mejora continua.

Esta disposición prevé que “En el plazo de un año, las Consejerías competentes en materia de simplificación administrativa y de promoción económica elevarán al Consejo de Gobierno para su conocimiento el nuevo Mapa Regional de procedimientos y trámites para emprendedores de Castilla y León, con los resultados del proceso de racionalización efectuado, así como las propuestas para su implantación en la Administración de la Comunidad”.

Conviene señalar, tal y como mantiene el Consejo de Estado que la autorización es una manifestación típica de la actividad de intervención y ordenación de la Administración y, como toda técnica de ordenación, está sometida al principio de reserva de ley, por ser un supuesto claro de intervención o limitación de la actividad de los particulares y, en este caso concreto, de la libertad de establecimiento. Resulta, por ello, conveniente que la exigencia de autorización se encuentre establecida en una norma con rango de ley, sin perjuicio de que ésta pueda remitir al reglamento la concreción de diversos aspectos del régimen de autorización, en el marco de los criterios previstos en la propia ley.

La previsión de la elevación del nuevo Mapa Regional de procedimientos, de acuerdo con el informe de la Secretaría General consistirá en una compilación de los procedimientos existentes, por lo que puede considerarse que respeta el principio de reserva de ley existente en la materia.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a la letra a) del artículo 14, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de estímulo a la creación de empresas en Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.