



DICTAMEN 9/2010

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE
IMPULSO AL NACIMIENTO Y
CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS EN
LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
EXTREMADURA (LINCE)

DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE IMPULSO AL NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (LINCE)

I.- ANTECEDENTES.

El pasado 19 de mayo de 2010 se solicitó por la Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Extremadura a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Impulso al nacimiento y consolidación de empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura”

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 24 de junio de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Presidencia de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social se estructura del siguiente modo: una parte expositiva, una dispositiva y una parte final. El texto articulado esta formado por diecinueve artículos que se

estructuran en, Capítulo Preliminar y tres Capítulos, la parte final está integrada por nueve disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo, dividida en tres apartados en los que se establecen los objetivos que se pretende conseguir con la norma y las razones que justifican la necesidad de su promulgación. El apartado I, se recogen los títulos habilitantes para regular esta materia recogidos en nuestro Estatuto de Autonomía.

El II apartado de la citada Exposición de Motivos recoge otras de las pretensiones de la norma que no es otra que la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo de 12 de diciembre de 2006. relativa a los servicios en el mercado interior al marco legislativo regional. En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma con en este Anteproyecto de Ley se aprovecha para la adaptación de nuestro marco jurídico a la Directiva, y se adoptan normas generales y medidas singulares que fomenten la actividad económica empresarial, anuncio que sólo se materializa posteriormente en el procedimiento de Declaración de Nueva Empresa (DNE), partiendo para ello de alguna jurisprudencia constitucional en relación con la interpretación del artículo 38 de la Constitución Española referente a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Se dedica el tercer apartado de la Exposición de Motivos a señalar el objeto de la Ley como creadora de un entorno facilitador para la creación y consolidación de empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, reiterando el procedimiento de Declaración de Nueva Empresa, finalizando el último párrafo señalándolas las medidas contempladas en el Derecho Transitorio.

Como ya hemos señalado este Anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Capítulo Preliminar, del artículo 1 y 2, en el que se recoge el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Capítulo I, bajo la denominación de “ Normas generales para la creación y consolidación de empresas” , artículos del 3 al 9, en el que se encuentra el núcleo esencial del texto legal

Capítulo II, bajo la denominación “Medidas singulares para la creación y consolidación de empresas”, artículos 10 al 16, señala un conjunto de modificaciones que afectan a diversas leyes regionales.

Capítulo II, bajo la denominación “ Procedimiento de Declaración de Nueva empresa y de Nuevas actividades empresariales”, artículos 17 a 19 recoge el procedimiento voluntario y alternativo de Declaración de Nueva Empresa y los efectos de dicha declaración

Se dedican las nueve Disposiciones adicionales a establecer un conjunto de modificaciones que afectan a diversas leyes regionales

Se cierra este Anteproyecto con el habitual contenido derogatorio general de normas de igual o inferior rango que se opongan a la misma y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor de la ley.

III.- VALORACIONES

A) De carácter general.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera específica los precitados artículos 69, en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Presidencia de la Junta de Extremadura destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley
- Memoria Económica
- Tabla de vigencias
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos
- Informe de legalidad

Es necesario destacar y agradecer por este Consejo la amplia documentación complementaria que ha sido facilitada junto con el Anteproyecto de Ley, si bien entendemos que una norma de estas características debe ir precedida de una estudio y análisis de cuál es la situación de partida y cuales serían los resultados (proyecciones) de la aplicación de la misma.

b) Consideración general del texto.

Previo al análisis desde el punto de vista jurídico y socio-económico de este Anteproyecto, este Consejo Económico y Social no puede sino tener una pronunciamiento favorable sobre la voluntad del legislador . Esta Ley resulta necesaria, debido al impacto de la situación económica en las empresas y por ende en el mercado laboral.

El estudio de este Anteproyecto no puede entenderse si no partimos del devenir cronológico del mismo:

En el debate sobre el Estado de la Región, celebrado a finales de junio de 2009, el Presidente de la Junta de Extremadura formuló en la Asamblea la propuesta de alcanzar un gran Pacto Social y Político por Extremadura, cuyas bases metodológicas remitía a la Declaración de Diálogo Social suscrita en octubre de 2007, y entre cuyas propuestas más concretas en materia de impulso y promoción empresarial se planteaba la sustitución de todos los trámites burocráticos para crear una empresa por una mera declaración responsable acompañada de informes técnicos, no siendo la empresa la que tendría que demostrar que cumple, sino la Administración la que debería comprobarlo a posteriori.

Por Decreto del Presidente de la Junta de Extremadura 2/2009, de 10 de julio, de 2009, se constituyó una Comisión de Expertos, como grupo de asesoramiento especial para la elaboración de una propuesta legislativa para el impulso al nacimiento y creación de empresas en nuestra Comunidad Autónoma, donde se establecieran medidas concretas para la adaptación del tejido empresarial extremeño a la nueva realidad creada con la Directiva 2006/123/CE más conocida como Directiva “Bolkestein” o de Servicios en el mercado interior.

Los ejes sobre los que se constituyó el funcionamiento de la Comisión de Expertos eran cuatro:

- 1.- La declaración de nueva empresa (DNE).
- 2.- Atajar la burocracia, modificando el régimen de autorizaciones administrativas previas al funcionamiento de una empresa por un régimen de meras comunicaciones o declaraciones responsables.
- 3.- Un conjunto de medidas de gran impacto, que supondrían una serie de modificaciones legales en ámbitos especialmente relevantes para el inicio de la actividad empresarial.
- 4.- Y el cumplimiento de la Directiva de Servicios 126/2003/CE.

En un momento posterior el **Pacto Político y Social de Reformas por Extremadura** suscrito por la Junta de Extremadura y las organizaciones

sindicales CC.OO.- Extremadura y UGT Extremadura, así como la Confederación Regional de Empresarios de Extremadura (CREEEx), contemplaba un conjunto de Anexos, entre los cuales el Anexo III prescribía la obligación de promulgar una Ley de Impulso al Nacimiento y la Creación de Empresas, con el objetivo de que Extremadura se convirtiera en la Comunidad Autónoma donde más fácil y rápido fuera crear una empresa y ponerla en funcionamiento, objetivo para el cual suprimir o simplificar de forma relevante los trámites administrativos autonómicos se consideraba fundamental en el crecimiento y consolidación del tejido empresarial extremeño.

Este Consejo entiende que estas medidas han de adoptarse con la prudencia necesaria para que no se vulneren la legalidad y el principio de seguridad jurídica en el momento de constitución de las empresas y se garanticen tanto los derechos de los consumidores y usuarios como de los trabajadores.

A la vista de lo expuesto y dada la composición de este Consejo parece obvia la valoración positiva desde un punto de vista general de esta norma que analizaremos en este Dictamen con mayor detalle, para realizar las aportaciones que este Ces considere más oportunas en aras al mayor cumplimiento de los objetivos que se recogen en el propio Anteproyecto.

Esta norma, que hoy dictaminamos gira en torno a tres ejes básico determinados en su objeto como son:

- Facilitar la creación y consolidación de empresas en el seno de la Comunidad Autónoma Extremeña dentro del marco de la normativa comunitaria.
- Establecimiento de un procedimiento restringido, alternativo, voluntario y eventualmente transitorio para la creación y consolidación de nuevas empresas en Extremadura, mediante la declaración de nueva empresa y nuevas actividades empresariales.

- Transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y Consejo, de 12 de octubre, en cuanto tenga incidencia en el ámbito de creación y consolidación de empresas.

Estos objetivos se pretenden conseguir a través de diferentes medidas entre las que desde el Consejo destacamos:

- Consagración del principio de "in dubio pro apertura o favor libertatis" aplicado por la Jurisprudencia Constitucional recaída en torno al artículo 38 de la Constitución Española con relación a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Se cuestiona este Consejo si es conveniente consagrar en un norma autonómica un principio que solamente ha sido definido desde el punto de vista jurisprudencial.

- Se determina como regla general en el procedimiento el **silencio positivo**, sustituyéndose las inscripciones y autorizaciones por declaraciones responsables.

- Garantía del principio de **presunción de veracidad** con controles a posteriori, lo que no debe significar en ningún caso que se eluda la responsabilidad de demostrar lo declarado.

- **Simplificación de trámites y procedimientos**, aprovechando los medios y recursos que nos ofrecen las nuevas tecnologías, abandonando procesos lentos y burocráticos. Esta medida no es sino una reproducción de los criterios establecidos en la Ley 11/2007, de acceso a los ciudadanos a los servicios Públicos. El Consejo Económico y Social entiende que en principio la reducción de cargas administrativas para la creación de empresas es un objetivo beneficioso para el fomento de la creación de las mismas, y que los procedimientos y tiempos de las Administraciones Públicas han de

adecuarse a la realidad del mundo presente evitando la burocracia, y buscando fórmulas de mayor eficacia y colaboración en su relación con el ciudadano. Extendiendo la tramitación telemática a todo tipo de empresas, posibilitar la tramitación electrónica mediante un documento único, simplificar el lenguaje administrativo para hacerlo más accesible, e incluso permitir que en las empresas cuya actividad sea considerada inocua baste la mera comunicación a la Administración que corresponda sin necesidad de autorización previa, pero siendo realistas, y entendiendo que éstas cuestiones incidirán según el tipo de empresa a que se aplica.

- La norma permitirá la creación de determinadas empresas de forma inmediata, constituyéndose de forma que no requieran para su constitución la inscripción en registros públicos, así se regula una nueva modalidad de empresa que se llevará a cabo a través de un documento único, la "Declaración de Nueva Empresa".

Esta iniciativa legislativa como se desprende del propio texto legal no debe entenderse únicamente referida al contexto jurídico y socio-económico de nuestra Comunidad Autónoma, así dentro de la Estrategia de Lisboa (Europa 2020), el Consejo Europeo fijó el objetivo de hacer una Europa más competitiva, y dinámica, marcándose para ello tres áreas prioritarias, entre la que destacamos a efectos de este Dictamen el “ reforzamiento de la competitividad de las empresas europeas a través de la aplicación de una regulación más adecuada, en particular para el sector industrial, junto con la adopción tanto de una propuesta de una directiva marco sobre los servicios como de una propuesta de un plan de acción a largo plazo de tecnologías medioambientales”.

Esta prioridad es coherente con los objetivos que a largo plazo inspiran la política empresarial, en concreto, aquellos que tratan de fomentar la cultura empresarial, la creación de puestos de trabajos, así como los sectores económicos de alta tecnología e intensivos en conocimiento.

Lo expuesto debe complementarse con recogido en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre el espíritu empresarial en Europa, que insiste en el importante papel que deberán desempeñar las empresas en el proceso de Lisboa y establece cinco áreas estratégicas prioritarias: promover el espíritu emprendedor entre los Jóvenes, atenuar el estigma del fracaso empresarial, apoyar a las mujeres y a las minorías étnicas en este ámbito, reducir la complejidad administrativa de la fiscalidad empresarial y facilitar los traspasos de empresas.

Entendemos que son estos principios los que deben marcar las acciones de cualquier gobierno en el momento de legislar una materia que tiene, y más aún en estos momentos, una importancia vital para el desarrollo económico y social en cuanto instrumento capaz de contribuir a crear un tejido empresarial ágil y flexible, pero que ofrezca las necesarias garantías para todos los ciudadanos.

El inicio de cualquier actividad empresarial supone responder a una serie de retos que afectan tanto al proceso de creación como al posterior de consolidación o de éxito empresarial. El éxito o la supervivencia empresarial dependerá de diversos factores como, el sector al que dedique su actividad, el tamaño inicial elegido, y otros como la capacidad emprendedora, el entorno empresarial en el que se desarrolla la actividad, y como no con factores de carácter administrativo, financieros y fiscales.

Todos ellos inciden de manera evidente tanto en la propia decisión de crear una empresa como el grado de consolidación o de supervivencia que pueden alcanzar. En general, son estos factores los que mejor explican las diferencias de desarrollo y dinamismo empresarial.

Este Consejo Económico y Social entiende que la promoción empresarial y consolidación de empresas se refiere en primer lugar : a) que han existido y existen políticas públicas avaladas por los agentes sociales y económicos en esta materia, y debería haberse hecho un mínimo balance de

su resultado que sería el que debería haber llevado a la conclusión de la necesidad o no de promulgar un norma legal con esta finalidad; b), resultan cuestiones muy diferentes las vicisitudes administrativas que puede tener la creación o puesta en funcionamiento de una empresa, y las vicisitudes que mercados abiertos y muy competitivos pueden tener en la consolidación de la misma o negocio, y por tanto, el papel que los poderes públicos tienen asignados en uno u otro fenómeno, toda vez que la empresa en constitución, tanto en sus aspectos administrativos, mercantiles, fiscales y laborales no deja de ser una expectativa de futuro. Mientras, que la empresa constituida y en funcionamiento es una realidad tangible, que aporta riqueza al mercado, ingresos a la Hacienda Pública, y lo que es fundamental, mediante el empleo y la cohesión social, por lo que el grado de preferencia en la atención bien puede ser diferente; y c) una reflexión sobre qué instrumentos son los idóneos en este momento de crisis económica y financiera para facilitar la constitución y consolidación de empresas en nuestra región, y qué medidas legales dentro de nuestro marco competencial, pueden formularse para fortalecer la consolidación a las que ya existen siendo en ese contexto y con esa finalidad con las que se establecen las siguientes líneas de reflexión en torno a esta materia.

Es obvio y así es exigido por la propia Constitución que compete a los poderes públicos, pero también es un reto para la sociedad en su conjunto, expandir la cultura del emprendedor promoviendo un giro en las actitudes hacia la actividad empresarial que redunde en una valoración más positiva de la misma. Es por ello que, además de actuaciones sobre estos aspectos económicos y administrativos, se requerirán también modificaciones en los contenidos generales y específicos de los sistemas educativos, incorporando las habilidades emprendedoras y la práctica de las mismas, entendido todo ello en un contexto de aprendizaje que incorpore el diálogo social como un elemento más de la cultura del desarrollo económico y social

En esta línea entendemos la voluntad del legislador que como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente encaja dentro de lo postulado en el Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura en cuyo Anexo III

prescribía la obligación de promulgación de una Ley de Impulso al Nacimiento y la Creación de Empresas, con el objetivo de que Extremadura se convertiría en la Comunidad Autónoma donde más fácil y rápido fuera crear una empresa y ponerla en funcionamiento, objetivo para el cual suprimir o simplificar de forma relevante los trámites administrativos autonómicos se consideraba de gran interés.

A modo de conclusión de esta valoración general, este Anteproyecto de Ley que parte del artículo 38 de la Constitución Española que consagra la libertad de empresa y obliga a los poderes públicos a garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, pretende, cambiar la realidad extremeña, basándose en una serie de principios como son los de celeridad (el tiempo pasa a ser un activo empresarial reconocido), en el silencio administrativo positivo, que supone la sustitución de las inscripciones y autorizaciones por declaraciones responsables, la presunción de veracidad con control a posteriori, Asimismo se contempla en la Ley un cambio en la ámbito de actuación de la Administración, que no podrá establecer más límites que los marcados por el interés general y se apuesta por la simplificación de los trámites administrativos utilizando para ello las nuevas tecnologías.

Establece la posibilidad de crear determinadas empresas de forma inmediata, constituyéndose figuras jurídicas empresariales que no requieran para su constitución la inscripción en registros públicos (autónomos, comunidades de bienes...) no siendo obstáculo para que evolucionen hacia figuras jurídicas ordinarias. La creación de esta nueva modalidad de empresa se llevará a cabo a través de un documento único, la “ Declaración de Nueva Empresa”, que se hará por medio telemático.

B.- De carácter específico.

B.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tras la lectura de la Exposición de Motivos que precede al articulado de esta Ley desde el Consejo Económico y Social de Extremadura consideramos oportuno hacer una serie de observaciones en aras a la mejora del tenor literal y contenido de la misma.

Desde el punto de vista formal, en primer lugar, señalar que la estructura de la citada Exposición de Motivos es deficiente y farragosa, desde el Consejo Económico y Social de Extremadura proponemos un nuevo apartado sinóptico que recogiese la estructura y contenido de la ley a fin de lograr una mayor comprensión del texto.

En segundo lugar señalar y teniendo en cuenta lo establecido en la **Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa**, hemos detectado que en la Exposición de Motivos se reproducen literalmente el contenido de determinados artículos, por ello aconsejamos la desaparición de partes del texto del articulado en la parte expositiva de la norma como ocurre por ejemplo en los párrafos segundo y tercero del apartado tercero de esta Exposición de Motivos.

En cuanto al contenido, el legislador debería de haber formulado las líneas generales conceptuales de lo que la Junta de Extremadura entiende por promoción para la creación y ayudas para la consolidación del tejido económico empresarial.

B.2) AL ARTICULADO

Capítulo Preliminar: artículos 1 y 2

En este Capítulo se establece el objeto y el ámbito de aplicación de la norma .

Del análisis de este Capítulo hemos de señalar, desde el punto de vista formal, que debería ir precedido de algún título o denominación como tienen los siguientes, ya que resulta poco edificante una ley dividida en Capítulos, donde unos tenga denominación y otros carentes de ella. Además este Consejo Económico y Social propone una reelaboración u obviarse por innecesario, ya que prácticamente todos sus apartados están contenidos o son copias literales de algún párrafo del apartado III de la Exposición de Motivos, por lo que este Capítulo Preliminar se convierte en una Exposición de Motivos bis, no aportando por otra parte nada sustantivo a la norma.

Artículo 1 y 2

En estos preceptos nos reiteramos en la recomendación realizada anteriormente ya que todos su preceptos están contenidos en algún párrafo del apartado III de la Exposición de Motivos por lo que convendría depurarlos técnicamente.

Capítulo I: “ Normas generales para la creación y consolidación de empresas” (artículos 3 al 9)

Como consideración General, podemos señalar que coexisten en el citado Capítulo I, varios preceptos de distinta finalidad y mandatos muy heterogéneos, por lo que su agrupación en el mismo Capítulo pudiera resultar discutible, por una parte lo que podríamos denominar “principios aplicables a los requisitos exigidos” (artículos 3, 4 y 6), por otra los efectos del silencio administrativo (artículo 5) y la posibilidad de ejercicio por vía electrónica de las solicitudes administrativas (artículo 7).

Artículo 3

El apartado 1 de este artículo legaliza el principio de favorabilidad para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios en Extremadura, cuando lo soliciten a través de las declaraciones responsables, cumpliendo los requisitos exigidos, aunque tal vez hubiese sido más comprensible para los destinatarios e intérpretes de la norma haberlo denominado “libertad de establecimiento”, ya que la enunciación de principios a través de términos latinos resulta impropia en el lenguaje legal, siendo más propia de las explicaciones conceptuales de la doctrina científica o de la labor interpretativa de la jurisprudencia. De hemos como ya hemos señalado en las Consideraciones Generales de este Dictamen este principios tiene únicamente base jurisprudencial por lo que consideramos excesivo su consagración como principio legal.

Por otra parte el apartado dos y tres no es más que una transposición de lo contenido en la Ley 11/2007, de acceso a los Servicios Públicos con lo que esta regulación la virtual novedad que pudiera aportar en cuanto a la simplificación de trámites administrativos en el proceso de creación y consolidación de empresas.

Artículos 4 y 6

Los principios aplicables a los requisitos exigibles para la constitución y consolidación (simultaneidad, preferencia, simplificación, legalidad, y transparencia), enumerados en estos preceptos, podrían haberse agrupado en un solo precepto.

Por otra parte el apartado primero del artículo 6 se refiere a que la Junta de Extremadura revisará los procedimientos y trámites de creación y consolidación de empresas, que se produzcan en el seno de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre los que tenga competencia normativa, con objeto de impulsar la simplificación y el establecimiento de nuevos trámites se llevará a cabo por ley de la Asamblea de Extremadura. Este Consejo

Económico y Social de Extremadura entiende que en este precepto se establece una cierta obligatoriedad para la Junta de Extremadura sin establecer plazos, es por lo que aconsejamos fijar en una disposición adicional y no en un artículo de la ley, un mandato para que la Junta de Extremadura realice esta tarea en un plazo determinado, y además parece exagerado que la establecimiento de nuevos trámites haya de hacerse por Ley de la Asamblea de Extremadura.

El apartado tercero del artículo 6 dice textualmente” anualmente la ley de presupuestos incluirá las adaptaciones necesarias con el objeto de impulsar la simplificación de los procedimientos..., así como instará a la Junta de Extremadura las modificaciones que deberán llevarse a cabo por normas reglamentarias”. En nuestra opinión contiene dos preceptos con contenido contradictorio. Por una parte, la ley de presupuestos debe modificar leyes que hagan referencia al ejercicio económico de los presupuestos y relacionados con estos, por tanto no debería tener capacidad para modificar leyes con carácter permanente y sin ninguna relación con los presupuestos.

Por otra parte, no parece tener mucho sentido que la Asamblea de Extremadura, encargada de confeccionar leyes, reciba en una Ley instrucciones sobre lo que debe hacer en otras. Si la Junta de Extremadura entiende que tiene que hacer modificaciones que deban llevarse a cabo por normas reglamentarias las puede realizar sin el mandato de esta ley y la Asamblea, si lo entiende, lo incluirá, pero sin tener que obligarse a ello.

Artículo 5.

Es incuestionable la obligación que tiene la Administración de resolver, por ello valoramos positivamente que ante el incumplimiento de esta obligación la regla general sea el silencio administrativo positivo.

Artículo 7

Este precepto a nuestro entender tiene cierta carga superflua, ya que por un lado, lo que viene a realizar en el apartado primero es una especie de legalización de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en lo que a la firma electrónica se refiere, lo que da una cierta peculiaridad al mandato, pues las leyes estatales no necesitan transposición al ordenamiento autonómico, aunque requieran de adaptaciones, mientras que los apartados dos y tres manifiesta voluntades de la Junta de Extremadura que no es necesario regularlas por ley

Artículo 8

El apartado segundo de este precepto establece que la normativa reguladora de los distintos procedimientos y trámites para la constitución y el ejercicio de la actividad de la empresa no podrá imponer un régimen de autorización, salvo por razones de interés general, sin embargo en la propia ley, concretamente en las disposiciones adicionales, se recogen regímenes de autorización para establecimientos comerciales de más de 2.500 metros cuadrados.

Artículo 9.

En este artículo se define la declaración responsable, definición que nos parece acertada, si bien no deja de ser una transposición literal del concepto contemplado en el artículo 3 apartado 9 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

CAPÍTULO II: “ Medidas singulares para la creación y consolidación de empresas” (artículos 10 a 16).

Como consideraciones generales a este Capítulo, este Órgano Consultivo, considera que no es correcto ni adecuado incluir en una misma

norma cuestiones tan diferentes y diversas, como el conjunto de leyes que se modifican, porque la utilización de esta técnica legislativo no hace sino aumentar la dispersión normativa existente en el Derecho Autonómico, dispersión que no facilita la comprensión y aplicación de las normas jurídicas por los destinatarios e intérpretes, por ello hubiera sido más aconsejable que como técnica legislativa las normas legales nazcan y vivan en el seno de la materia objeto de regulación, hasta que sean modificadas o sustituidas por otras.

Por todo ello y teniendo en cuenta el conjunto de modificaciones que se pretenden introducir en este Capítulo, hubiera sido más aconsejable recoger en un listado las modificaciones concretas, por ser más preciso y claro para los destinatarios de la norma y más práctico para los intérpretes de la misma.

Artículo 10

Este artículo referido a la calificación urbanística en suelo no urbanizable, nos parece discutible por las consecuencias medioambientales que puede tener la instalación de una empresa.

Artículo 11

Este artículo referente a la cédula de habitabilidad, también nos parece discutible, al no exigir la necesidad de requisitos tan básico como abastecimiento de agua potable, luz y telecomunicaciones para conceder la cédula de habitabilidad, salvo que se trate de pequeños autónomos o profesionales liberales.

Artículo 14

Este artículo titulado licencia comercial específica, dice en el punto 1 “el ejercicio de una actividad comercial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura no estará sujeto de régimen de autorización previa, sin perjuicio de las que sean exigibles por las corporaciones locales dentro de sus

competencias”.

Sin embargo, en la Disposición Adicional 1ª mediante la que se modifica la ley 3/2002 de comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, fija en el cambio del artículo 36.1 “la implantación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura de grandes superficies comerciales, así como de equipamientos comerciales colectivos, conforme a las definiciones establecidas en el artículo 35, con una superficie de venta igual o superior de 2.500 metros cuadrados, requerirá de manera preceptiva un informe vinculante de la consejería competente en materia de comercio, integrado dentro de un procedimiento único y simplificado seguido por los ayuntamientos, en orden a su instalación y apertura”.

Independientemente del fondo de la cuestión en la que parece razonable para no tener una presencia desordenada de las grandes superficies en detrimento del pequeño comercio el establecimiento de una autorización previa de la consejería, lo que no tiene sentido es que en dos leyes, que quedan fijadas en el mismo proyecto, se establezcan preceptos que parecen contradictorios. La normativa española que se ha modificado recientemente, establece que las CCAA tienen capacidad de fijar la doble licencia para los establecimientos de más de 2.500 metros cuadrados, que, además, en esta ley, al establecerse el silencio positivo mejora en la tramitación de sus expedientes de manera muy importante.

Capítulo III: Procedimiento de Declaración de Nueva Empresa y de Nuevas Actividades Empresariales” (artículos 17 a 19)

Además de seguir manteniendo el articulado que se propone, en este capítulo entendemos que se podría incorporar una serie de propuestas que planteamos a legislador como inversiones de Interés regional, Protocolos de colaboración en materia socio-laboral, la creación del Observatorio Industrial... con la finalidad de crear instrumentos económicos, laborales e industriales que permitan que la Ley pueda tener en su desarrollo concomitancias con la

realidad socio-económica regional.

Artículo 18

En cuanto al contenido mínimo de la Declaración de Nueva Empresa establecido en el artículo 18, que remite al Anexo “ Modelo de Solicitud Declaración Nueva Empresa o Nueva Actividad” establecido en la Disposición Adicional Octava, situación que formalmente parece impropia del rango normativo que se pretende dar a la materia, es decir, una Ley, y que la lleva a niveles del contenido de Decreto u Orden, echamos en falta cuando se pregunta por los centros de trabajo con los que pretende contar, el número de empleados, aunque sea estimativamente, así como el régimen laboral que se pretende instaurar.

La Disposición Adicional 4ª modifica la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura. Los preceptos que en este anteproyecto se modifican de esa ley no coinciden con los artículos del anteproyecto en trámite de la ley de turismo. Sería más razonable eliminar esta disposición adicional e incorporar la modificación al anteproyecto en trámite.

La Disposición Adicional 5ª modifica la ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Los preceptos que en este anteproyecto se modifican de esa ley no coinciden con los artículos del anteproyecto en trámite de la ley de turismo. Sería más razonable eliminar esta disposición adicional e incorporar la modificación al anteproyecto en trámite.

La Disposición Adicional 6ª, relativa a la creación del Observatorio, sería conveniente que en lo referente a su composición, el señalamiento de la paridad de empresarios y organizaciones sindicales, así como unos plazos concretos y ciertos a partir de la entrada en vigor de la presente Ley para su puesta en funcionamiento.

IV).- CONCLUSIONES.-

Partiendo de que la grave crisis económica por la que atraviesa nuestro país y nuestra región, los agentes sociales y económicos que intervenimos en ésta última, estamos obligados a mediante el diálogo y el consenso, como seña de identidad para el progreso social y como referencia democrática para el desarrollo de las políticas públicas, abordar un proceso de reformas estructurales que la economía y el empleo de nuestra región vienen demandando, y que son inexcusables para alcanzar mayores cotas de desarrollo social y económico, proceso que viene materializándose de forma embrionaria mediante el diálogo social en un plano, y que ha recibido mayor impulso con la incorporación en su configuración también del marco político.

El tejido empresarial extremeño tiene algunas características que le singularizan, tales como el predominio de las pequeñas y medianas empresas y la microempresas, la preponderancia de los sectores tradicionales, junto a una gran flexibilidad, así como su gran capacidad de adaptación a situaciones de adversidad. Pero éstas aparentes virtudes del tejido productivo, suelen solapar a la vez algunos de sus grandes problemas, como son la gran dependencia de ayudas y subvenciones públicas, el bajo nivel de capacidad ganancial, financiera y de organización por parte del empresario, que considera éstas funciones como de carácter secundario; por todo ello el gran dinamismo y de emprendimiento empresarial en nuestra región ha tenido y sigue teniendo dos caras distintas: por una cara, una alta tasa de creación de empresas de nueva factura, pero, por otra cara también, una alta tasa de defunciones empresariales a los pocos años de nacer.

Valorando positivamente una vez más esta iniciativa del Ejecutivo Regional y buscando siempre realizar aportaciones que mejoren el contenido y forma de la norma este Consejo Económico y Social plantea las siguientes recomendaciones:

1.- Asignación de un nuevo papel a los órganos e instituciones de Administración Económica de Extremadura, como por ejemplo la Junta Consultiva de Contratación, el Registro Oficial de Licitadores.

2.- Creación de la figura de las Inversiones de Interés regional, como fórmula protectora del interés general. Entre las actividades que se consideran de interés general figuran las relacionadas con el orden público, seguridad pública y protección civil, salud pública, política social, protección de consumidores y usuarios, prevención de fraudes, bienestar animal, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, seguridad vial, política cultural, garantía de un alto nivel de educación, fomento de la lengua, así como el patrimonio nacional, histórico y artístico.

Las Inversiones de Interés Regional, que estarían, dentro de las actividades que la normativa comunitaria permite declarar como de interés general, serían las declaradas como tales por la Junta de Extremadura por su especial relevancia para el desarrollo económico, social y territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro de cualquiera de esos sectores de actividad económica

3.- Protocolos de Colaboración en Materia Socio- laboral en la construcción de las grandes infraestructuras públicas de Extremadura. De los Protocolos de colaboración en Materia Socio- Laboral formarían parte las Administraciones Públicas titulares de las sociedades de gestión de estos equipamientos, las empresas constructoras concesionarias y los sindicatos más representativos, sin perjuicio del funcionamiento de los órganos de representación de los trabajadores establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley Orgánica de Libertad Sindical en el ejercicio de las funciones y competencias que les son propias, debiendo tomarse los acuerdos por consenso y vinculando a todas las partes, y estableciendo una Oficina Técnica.

4.- Impulso a las formas de cooperación inter-empresarial societarios entre empresa extremeñas: UTE y AIE.

La fenomenología de las uniones o vinculaciones entre empresas que registra la vida de los negocios, presenta gran riqueza y variedad, pero no todos ellos presentan rasgos de integración empresarial, ya que a menudo obedecen a propósitos de cooperación, en el sentido de agrupación de esfuerzos para mejorar las actividades propias, de coordinación.

En Extremadura esta fenomenología de las vinculaciones empresariales se ha

quedado prácticamente en el Grupo de Sociedades o Empresas, consistente en algunos grupos industriales o comerciales organizan varias sociedades jurídicamente independientes bajo una dirección económica unitaria, que o bien se realizan para la diversificación de actividades económicas diferentes, o bien para fragmentar las distintas fases del proceso productivo entre ellas estableciendo relaciones de no mercado, pero esta situación puede empezar a cambiar en la medida que la Hacienda Pública les someta en sus relaciones a la fiscalidad de las operaciones vinculadas, establecidas por la Ley 36/2006, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal, que introdujo la inversión de la carga de la prueba y la obligación de documentar dichas operaciones por parte del contribuyente.

Por ello en la Comunidad Autónoma de Extremadura debe impulsar y apoyar, más allá del impulso a la creación de empresas, la consolidación de algunas existentes a través del fomento de las figuras de las Agrupaciones de Interés Económico, cuya finalidad legal típica es precisamente facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de la actividad de sus socios, o la Unión Temporal de Empresas, cuyo cometido es arbitrar un sistema de colaboración entre empresarios para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro, fomento que puede encontrar una adecuada contextualización en los Clusters, y que sería una de las fórmulas que

permitiera a las empresas extremeñas adecuarse en tamaño a los restos que tienen planteados.

5.- Creación del Observatorio Industrial de Extremadura, previsto en el Acuerdo Marco para el Desarrollo Económico y Empresarial de Extremadura, cuyo objetivo sería aunar esfuerzos para fomentar el desarrollo y modernización de los sectores industriales, en aspectos tales como la potenciación de la capacidad productiva y exportadora de las empresas, de consolidación de inversiones y empleo, modernización tecnológica y adaptación a las nuevas condiciones internacionales de competencia.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su **sesión plenaria celebrada el día 24 de junio de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Impulso al nacimiento y consolidación empresarial en Extremadura .**

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura