XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE ECONOMÍA
E INDUSTRIA
Secretaría Xeral Técnica

Edificio Advo. San Caetano, s/n - bloque 5 - 4ª planta
15781 SANTIAGO DE COMPOSTELA

galicia

MEMORIA XUSTIFICATIVA E DE ANÁLISE DE IMPACTO NORMATIVO DO ANTEPROXECTO DE LEI DO EMPRENDEMENTO E DA COMPETITIVIDADE ECONÓMICA DE GALICIA

ÍNDICE:

I.- OPORTUNIDADE DA PROPOSTA.

A) O emprendemento como concepto dinamizador da economía
B) A liberalización das actividades e dos servizos como base imprescindible da dinamización económica.
1.- O réxime de autorización previa e o de comunicación e declaración responsable
2.- As licenzas municipais de actividade
3.- As licenzas de obra

II.- CONTIDO E ANÁLISE XURÍDICO.

A) Estrutura e contido
b) Análise sobre a adecuación da norma proposta ao orde de distribución de competencias.

III.- PROCEDEMENTO DE ELABORACIÓN. CONTIDO MATERIAL DO EXPEDIENTE DE ELABORACIÓN DO PROXECTO, PROCEDEMENTO PARA SÚA TRAMITACIÓN E CONSULTAS

A) Contido material do expediente.

B) Procedemento

IV.- IMPACTO ECONÓMICO E ORZAMENTARIO.

V.- IMPACTO POR RAZÓN DE XÉNERO.

VI. MEDIDAS PARA A IMPLEMENTACIÓN DO PROXECTO

ANEXO. TÁBOA DE VIXENCIAS DE DISPOSICIÓNS ANTERIORES SOBRE A MESMA MATERIA AFECTADAS POLO ANTEPROXECTO DE LEI DE FOMENTO DO EMPRENDEMENTO EN GALICIA

I.- OPORTUNIDADE DA PROPOSTA.

A) O emprendemento como concepto dinamizador da economía

A necesidade de que as Administracións Públicas traballen medidas concretas para fomentar o emprendemento e apoiar ao emprendedor como axente dinamizador da economía en Galicia, vén dada polo alto grao de representatividade das pequenas e medianas empresas, determinantes do crecemento económico e soporte para a creación de emprego.

Un dos retos actuais para o goberno de Galicia nos momentos actuais é o crecemento empresarial, proporcionando un ámbito laboral máis estable, que permita o desenvolvemento dunha economía máis equilibrada.

A Xunta de Galicia, co desenvolvemento desta lei, quere ofrecer ao tecido produtivo da Comunidade unha resposta inmediata ás súas necesidades máis perentorias, a posta en marcha de novos mecanismos con medidas que, a curto / medio prazo, cambien o panorama actual e un un conxunto de medidas que fomenten o espírito emprendedor, impulsen a posta en marcha e consolidación de novas iniciativas emprendedora e permitan a reestruturación de empresas que necesiten posicionarse en mellores condicións. En definitiva, respaldo a emprendedores e empresarios, para que poidan actuar como catalizadores do crecemento da nosa economía.

As propostas recollidas na presente lei teñen en conta que o apoio ao emprendemento debe ser integral, é dicir, debe terse en conta a fase na que unha actividade emprendedora se encontra: emprendemento potencial, nacente, a implantación e a Consolidación

Os instrumentos que se propoñen son, polo tanto, multidisciplinares: desenvolvemento de capacidades e habilidades, formación, asesoramento, estudos de viabilidade, busca de fontes de financiamento, reorientación empresarial, análise e diagnóstico, plan de negocio, consultaría, creación de redes, etc.

Esta Lei de emprendemento de Galicia, adecúase ao marco normativo comunitario e responde aos obxectivos formulados dende a lei de pequena empresa da UE de 2008 que recibiu o título de Small Business Act. For Europe, en recoñecemento á primeira lei americana (Small Business Act (SBA) -1953). A SBA ten por obxecto crear condicións favorables para o crecemento e competitividade das pequenas e medianas empresas. Baséase en dez principios e en medidas prácticas, que pretenden orientar e definir as políticas comunitarias e nacionais:

1.Establecer un marco no que os empresarios e as empresas familiares poidan prosperar e no que se recompense o espírito empresarial.
2. Garantir que os empresarios honestos que fixesen fronte a unha quebra teñan rapidamente unha segunda oportunidade.

3.Elaborar normas conforme ao principio de pensar primeiro a pequena escala.
4.Facer ás administracións públicas permeables ás necesidades das PEME.
5.Adaptar os instrumentos dos poderes públicos ás necesidades da PEME: facilitar a participación das PEME na contratación pública e utilizar mellor as posibilidades de axuda estatal ofrecidas ás PEME.
6.Facilitar o acceso das PEME ao financiamento e desenvolver un marco xurídico e empresarial que propicie a puntualidade dos pagamentos nas transaccións comerciais.
7. Axudar ás PEME a beneficiarse máis das oportunidades que ofrece o mercado único.
8. Promover a actualización das cualificacións nas PEME e toda forma de innovación.
9. Permitir que as PEME convertan os desafíos ambientais en oportunidades.
10. Animar e axudar ás PEME a beneficiarse do crecemento dos mercados.

B) A liberalización das actividades e dos servizos como base imprescindible da competitividade económicaz.

1.- O réxime de autorización previa e o de comunicación e declaración responsable

Foi tradicional no dereito público de Galicia – como o é no dereito europeo continental de orixe ou inspiración francesa - o sistema de autorización administrativa previa ao exercicio de actividades, á prestación de servizos ou á realización de instalacións. O control formal previo é o modelo sobre o que se constrúe o sistema de intervención administrativa, e así é comunmente aceptado e asumido polo cidadán e a administración.

As consecuencias de este modelo son coñecidas. Toda actividade económica está sometida dun ou doutro xeito ao control previo da administración pública. E na maior parte das actividades económicas o control previo é múltiple e a actividade precisa de diversas autorizacións sucesivas e concatenadas de xeito que unhas son requisito previo, a súa vez, de outras. Fronte ese modelo, a importancia das liberdades comunitarias na Unión Europea, presentes xa nos tratados constitutivos para a creación dun mercado interior, levou á necesidade de ditar normas de dereito derivado que eliminasen trabas e obstáculos que poidan existir nos estados membros para facilitar o seu libre exercicio. A tarefa de eliminar estas trabas e obstáculos directamente a través das liberdades comunitarias e a súa aplicación pola xurisprudencia é un proceso complexo que culminou coa Directiva 2006/123/CE do Parlamento e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado

interior, que implicou unha modificación da cultura administrativa, un verdadeiro cambio de paradigma. O cambio non está na desregulación ou na eliminación da intervención administrativa – o que produciría un desequilibrio inasumible entre a economía e a orde social - se non na utilización de distintas técnicas de control, resultado por outra parte da lóxica evolución do sistema nunha sociedade enormemente desenvolvida, profesionalizada e tecnificada. O que finalmente se produce é o traslado da responsabilidade sobre o inicio da actividade ao emprendedor e se reserva o control sobre o seu exercicio. Así, o sistema de control previo se transforma nun control posterior previa a comunicación do particular a administración de tódolos datos precisos para o inicio da actividade.

A Comunidade Autónoma efectuou un profundo proceso de adaptación da normativa legal e regulamentaria á Directiva 2006/123/CE do Parlamento e do Consello do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, proceso complementado coa simultánea tramitación telemática dos procedementos e a creación da sede electrónica. O resultado desa adaptación é a xeneralización da comunicación previa ou a declaración responsable como medio de control administrativo nos procedementos da Xunta de Galicia, de xeito que a autorización previa é excepcional e case residual.

2.- As licenzas municipais de actividade

Porén, o proceso non pode culminar sen que as administracións locais eliminen as trabas administrativas previas ao exercicio de actividades. Nese proceso é destacable, por unha banda, a decidida intervención do Estado con normas como a Lei 25/2009, de 22 do decembro, a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de Economía Sostible, que introduce os importantísimos artigos 84 bis e ter da Lei Reguladora das Bases de Réxime Local e suprime a licenza de actividade, ou a Lei 12/2012, do 26 de decembro, de medidas urxentes de liberalización do comercio e determinados servizos. Por outra banda, tamén cómpre suliñar a actividade dos entes locais establecendo ordenanzas que introducen a comunicación previa ou declaración responsable nas actividades. Neste último caso a labor non se pode completar sen que a comunidade autónoma estableza un réxime xurídico único e estable nas actividades que regula, pero que non autoriza ao ser competencia exclusivamente municipal e estar sometida a licenza de actividade. Son as denominadas actividades inocuas, as clasificadas e as actividades recreativas e os espectáculos públicos.

A diferenza de outras comunidades autónomas, Galicia carece dunha regulación común do réxime de control administrativo das actividades. A regulación existente ou é estatal e se aplica supletoriamente – caso das actividades inocuas co Regulamento de Servizos das Corporacións Locais de 1955 – ou está claramente superada – caso do Decreto 133/2008, mero trasunto do

RAMINP de 1961 - ou atópase fragmentada ,caso dos espectáculos públicos, regulados por un Regulamento estatal de 1982 e por un Catálogo aprobado por Decreto da Xunta de Galicia.

O novo texto establece un réxime xurídico único do exercicio de actividades en Galicia, eliminando de xeito pleno e efectivo a licenza de apertura previa á instalación e ao inicio da actividade (licenzas de actividade ou instalación e de apertura ou funcionamento). Neste sentido, a Lei da cumprimento en Galicia ao disposto no artigo 41 da Lei de economía sostible que determina que con carácter xeral, o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo.

3.- As licenzas de obra

Para que a liberalización de actividades sexa efectiva, é preciso modificar a regulación das licenzas de obra, de xeito que se establece un réxime xeral que é o de comunicación previa xunto con unha reserva para a licenza naqueles casos en que unha norma estatal así o esixe, singularmente a Lei 38/1999, de 5 de novembro, de Ordenación da Edificación e o máis recente artigo 23 do Real Decreto Lei 8/2011, do 1 de xullo, de medidas de apoio aos debedores hipotecarios, de control do gasto público e cancelación de débedas con empresas e autónomos contraídas polas entidades locais, de fomento da actividade empresarial e impulso da rehabilitación e de simplificación administrativa.

Tamén se elimina a necesidade de licenza de obra en aqueles casos de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha entidade local a administración autonómica, tal e como esixe o citado artigo 41 da Lei 2/2011 de economía sostible, cal é o caso das resolucións de outorgamentos de dereitos mineiros e as autorizacións de instalacións de produción, transporte e distribución de enerxía eléctrica e de gas competencia da Xunta de Galicia, en cuxos procedementos de autorización ou avaliación ambiental está previsto o trámite de informe municipal nos que a comprobación do cumprimento da normativa e da ordenación urbanísticas – obxecto da licenza de obras – xa se efectúa no procedemento autorizatorio.

II.-CONTIDO E ANÁLISE XURÍDICO.

A) Estrutura e contido

A Lei estrutúrase en Tres Títulos, dúas Disposicións Adicionais, dúas Disposicións Transitorias, dúas Disposicións Derrogatorias e oito Disposicións Derradeiras

No Título I, disposicións xerais se define o obxecto desta Lei

No título II se indican os títulos competenciais e se determina o seu ámbito de aplicación subxectivo e obxectivo. No marco da normativa da UE e da lexislación básica do Estado, a Lei desenvolve políticas específicas que permitan estimular a creación de empresas Tamén se describen os principios informadores polos que se rexerán a promoción, protección, fomento e apoio á actividade emprendedora: Incentivar a cooperación empresarial, desenvolver políticas formativas e de I+D+i; garantir a seguridade xurídica, a confianza lexítima, a liberdade de establecemento e a libre competencia; traballar na coordinación e simplificación administrativa e favorecer a consolidación temperá.

Se establece o conxunto de medidas propostas para estimular o emprendemento e a actividade emprendedora. Clasifícanse en oito Capítulos, agrupadas por ámbitos de actuación.

O título III establece a regulación integrada do exercicio de actividades en tres capítulos: réxime de comunicación previa, avaliación ambiental e espectáculos públicos e actividades recreativas.

As Disposicións Adicionais se refiren ao réxime dos proxectos industriais estratéxicos e á Axencia IGAPE

Establécense normas de dereito transitorio mediante dúas Disposicións.

Derróganse 2 Decretos totalmente e un de xeito parcial

As Disposicións Finais efectúas modificacións nas Leis de Tributos cedidos polo Estado, de Protección Ambiental, Ordenación Urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia e Comercio Interior.

B) Análise sobre a adecuación da norma proposta ao orde de distribución de competencias.

A nivel autonómico as competencias en materia de emprendemento veñen recollidas no Estatuto de Autonomía de Galicia, que recolle no seu artigo 30.1.1 que corresponde á Comunidade Autónoma o fomento e planificación da actividade económica en Galicia, e no seu artigo 30.1.7.b) que lle corresponde igualmente o desenvolvemento e execución en Galicia de Programas xenéricos estimuladores da ampliación de actividades produtivas e implantación de novas empresas.

A competencia en materia de regulación de actividades e obras de edificación contense no apartado 3 do artigo 27 do Estatuto de Autonomía e as actividades recreativas e espectáculos públicos no artigo 2 b) da Lei Orgánica 16/1995, do 27 de decembro, de transferencias a Galicia.

De conformidade co decreto 13/2012 do 4 de Xaneiro polo que se fixa a estrutura orgánica dos departamentos da Xunta de Galicia, e co tamén previsto no decreto 324/2009, de 11 de xuño, polo que se establece a estrutura orgánica da Consellería de Economía e Industria, corresponde a esta o exercicio das competencias e funcións no ámbito do promoción e dinamización económicas.

Corresponde ó Conselleiro, a facultade de proposta ó Consello dos proxectos de lei relativos ás competencias atribuídas á súa Consellería segundo disposto nos 34 da Lei 1/1983, do 22 de febreiro, Reguladora da Xunta e do seu Presidente, e 5 do Regulamento de Réxime Interno da Xunta de Galicia, aprobado por Decreto 111/1984 do 25 de Maio.

III.- . PROCEDEMENTO DE ELABORACIÓN. CONTIDO MATERIAL DO EXPEDIENTE DE ELABORACIÓN DO PROXECTO, PROCEDEMENTO PARA SÚA TRAMITACIÓN E CONSULTAS

A Comunidade Autónoma non dispón de norma propia que regule a iniciativa lexislativa do Goberno, contemplada tanto no artigo 13.1 do Estatuto de Autonomía, como nos artigos 1 e 4.3 da Lei 1/1983, do 22 de febreiro Reguladora da Xunta e o seu Presidente.

O Decreto 111/1984 do 25 de maio polo que se aproba o Regulamento de Réxime Interior da Xunta de Galicia establece nos artigos 6 e seguintes, no marco da regulación do réxime interior do Consello da Xunta, a tramitación dos proxectos de Lei.

Segundo disposto no decreto 111/1984 do 25 de Maio, a elaboración de disposicións de carácter xeral e de anteproxectos de lei será iniciada polo centro directivo correspondente, neste caso, a Dirección Xeral de Investigación, Desenvolvemento e Innovación, cos estudos e informes previos que garantan a legalidade, acerto e oportunidade daqueles. Ao anteproxecto de lei acompáñanse a presente Memoria de Análise de impacto normativo e unha Memoria Económica

No oportuno expediente de elaboración conservaranse, xunto coa moción, providencia ou proposta de quen teña a iniciativa, da disposición de que se trate, os ditames e as consultas evacuados, as observacións e emendas que se formulen e cantos datos e documentos teñan

interese para coñecer o proceso de elaboración da mesma ou poidan facilitar a súa interpretación. Así acompáñanse ao presente expediente os seguintes informes:

- Informe do Servizo Galego de Igualdade.
- Informe da Dirección Xeral de Planificación e Orzamentos
- Informe da Dirección Xeral de Función Pública
- Informe da Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa
- Informe da Asesoría Xurídica Xeral.
- Solicitarase Ditame do Consello Económico e Social

Por último, elevarase o proxecto á Comisión de Secretarios Xerais con observancia dos requisitos citados no apartado d) para súa aprobación polo Consello da Xunta.

É importante precisar, que se ben o decreto 111/1984 establece unha serie de trámites a omisión dalgún trámite, incluídos os informes preceptivos, non ten consecuencia xurídica ningunha, xa que se vería emendado coa aprobación da lei no Parlamento de Galicia.

IV.- IMPACTO ECONÓMICO E ORZAMENTARIO.

A análise do impacto económico da Lei, dos seus custos e beneficios, é unha tarefa complexa pola multiplicidade de axentes afectados nas reformas (cidadáns, empresas, Administración) pero tamén polo conxunto de medidas que se introducen. Por iso, non cabe realizar unha análise definitiva do impacto global das reformas incluídas na Lei, en termos da súa contribución á sostibilidade da economía.

A complexidade do exercicio de avaliación non é obstáculo para que a memoria da análise do impacto normativo proporcione información do impacto económico. Esta información é esencialmente de tipo cualitativo, a través dunha descrición dos destinatarios da norma, os colectivos afectados, directa ou indirectamente, e dos principais efectos esperados. Isto non impide que, posteriormente e conforme se instrumenten o resto das reformas a, poida abordarse unha análise de tipo cuantitativo que teña en conta o impacto das reformas propostas en termos de emprego, actividade e prezos.

Dito o que antecede, o anteproxecto incorpora unha Memoria Económica- Financeira adaptada ao disposto na Orde de 3 de Marzo de 2011

V.- IMPACTO POR RAZÓN DE XÉNERO.

O anteproxecto ten un ámbito de aplicación moi amplo, posto que afecta á xeneralidade da actividade económica. En consecuencia, pode sinalarse que no seu ámbito de aplicación existen desigualdades entre mulleres e homes que son as que se perciben para o conxunto da economía.

Non obstante nalgúns aspectos, as disposicións contidas no anteproxecto, en combinación con outras disposicións vixentes, poden contribuír a reducir desigualdades entre mulleres e homes. A tal efecto considérase que un dos obxectivos prioritarios da lei sexa a promoción do empresariado feminino no marco das políticas de igualdade, o fortalecemento de proxectos emprendedores liderados por mulleres.

Tamén é salientable que os órganos de gobernanza do Consello Galego de Emprendemento teñan unha composición paritaria.

En todo caso, a conclusión global é que o proxecto pode ter un impacto de xénero positivo, fundamentalmente ao perseguir resultados que facilitarán un mellor impacto doutras disposicións normativas en materia de igualdade efectiva entre mulleres e homes.

VI. MEDIDAS PARA A IMPLEMENTACIÓN DO ANTEPROXECTO

Se prevé a aprobación dun regulamento único en desenvolvemento do Título III da Lei sobre a regulación do exercicio de actividades

Santiago de Compostela, 28 de maio de 2013

O secretario xeral técnico

Borja Verea Fraiz

ANEXO

TÁBOA DE VIXENCIAS DE DISPOSICIÓNS ANTERIORES SOBRE A MESMA MATERIA AFECTADAS POLO PROXECTO DE LEI DE EMPRENDEMENTO EN GALICIA E DE LIBERALIZACIÓN DA ACTIVIDADE ECONÓMICA

MODIFICACIÓNS

.- Modifícanse os artigos 5 dez, 7oito, 8 oito, 13 ter, 17 oito e 27 tres do texto refundido das disposicións legais da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos polo Estado, aprobado polo Decreto lexislativo 1/2011, de 28 de xullo,

.- Modifícanse os artigos 5, 31, 33, 40 e 45 da Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia

.- Modifícanse os artigos 3, 24,30, 194, 196, 198,209, 210, 211, 217 e 219 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

.- Engádese una Disposición adicional quinta á Lei 9/2004, do 10 de agosto, de seguridade industrial de Galicia,

.- Modifícanse o artigos 28 e 33 da Lei 13/2010, do 17 de decembro, do comercio interior de Galicia.

DERROGACIÓNS

.- O capítulo IV do título II "Da avaliación de incidencia ambiental", artigos 13 a 19 ambos inclusive, da Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia.
.- Decreto 442/1990, do 13 de setembro, de avaliación do impacto ambiental para Galicia
.- Decreto 133/2008, do 12 de xuño, polo que se regula a avaliación de incidencia ambiental.