



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de octubre de 2010, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se crea y regula el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de 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 septiembre de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se crea y regula el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de septiembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.199/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una denominada exposición de motivos, doce artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales, y tres anexos.



Los capítulos en que se distribuye la norma tienen el siguiente contenido:

Capítulo I.- Disposiciones Generales (artículo 1 y 2).

Capítulo II.- El Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León (artículos 3 a 6).

Capítulo III.- Procedimiento y efectos de la inscripción (artículos 7 y 8).

Capítulo IV.- Seguimiento y obligaciones de las entidades inscritas (artículo 9).

Capítulo V.- Baja en el registro (artículo 10).

Capítulo VI.- Apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras Registradas (artículos 11 y 12).

El anexo I comprende dos modelos normalizados: La "Solicitud de inscripción en el registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León" y el "Cuestionario de datos de la entidad solicitante".

El anexo II contiene los elementos básicos de información que, como mínimo, deben contener los planes estratégicos referidos en el artículo 5 del decreto.

El anexo III se ocupa de los "Criterios de valoración de los planes estratégicos presentados".

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma y los diversos borradores de la disposición, figuran los siguientes:

a) Texto del proyecto de decreto por el que se crea y regula el Registro de Agrupaciones Empresariales de Castilla y León.



- b) Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados:
- Informe sobre la necesidad, oportunidad e idoneidad de la disposición.
  - Estructura del texto.
  - Memoria económica referida al impacto económico y presupuestario.
  - Marco normativo en la que se inserta la disposición, disposiciones afectadas y tabla de vigencias.
  - Impacto por razón de género.
  - Tramitación.
- c) Informe de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos realizado en su reunión de 15 de abril de 2010.
- d) Observaciones formuladas por las Consejerías de Interior y Justicia, Fomento, Agricultura y Ganadería, Familia e Igualdad de Oportunidades, Hacienda, Administración Autónoma y Medio Ambiente.
- e) Informe del Servicio de Evaluación Normativa y Procedimiento de la Consejería de Economía y Empleo.
- f) Estudio económico y presupuestario del proyecto fechado el 30 de julio de 2010, realizado por la Dirección General de Industria.
- g) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Empleo de 30 de julio de 2010.
- h) Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 25 de agosto de 2010.
- i) Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 16 de septiembre de 2010.



j) Informe del Secretario General de la Consejería de Economía y Empleo de 20 de septiembre de 2010.

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 artículo 33 del Estatuto de Autonomía considera al Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, atendiendo exclusivamente a su título, cabría estimar que el proyecto de decreto remitido participa más de la naturaleza de los reglamentos independientes que de los reglamentos ejecutivos; si de lo que se trata es de crear un registro administrativo y regular su funcionamiento, tal materia es propia de los reglamentos de carácter organizativo.

No obstante debe tenerse en cuenta que, además de la regulación estrictamente referida al Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León, el proyecto de decreto contiene algunas referencias que exceden de ese carácter puramente organizativo, como son las relativas a las propias definiciones, a los requisitos para su constitución, ciertas obligaciones y régimen de ayudas.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan,



pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material". Los reglamentos independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una administración organiza libremente sus órganos y servicios" y regulan materias no comprendidas en el ámbito de las reservadas a la ley: de ahí que la doctrina científica más cualificada mantenga que los reglamentos independientes sirven para regular todo lo relativo a la organización administrativa, así como para regular el ejercicio de los poderes que a la Administración le estén conferidos discrecionalmente. Los reglamentos independientes tienen como límites los derivados de su propia naturaleza: por ello, este tipo de reglamentos no puede modificar ni derogar el contenido de una ley, ni el contenido de otros reglamentos de mayor jerarquía. Tampoco los reglamentos independientes pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas. La jurisprudencia ha confirmado que los reglamentos independientes son tales por no hallarse comprendidos en el ámbito de la reserva de ley (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1982, 12 de febrero y 12 de noviembre de 1986, entre otras). Ahora bien, no cabe desconocer que la complejidad técnica de la materia y la complejidad sustantiva y procedimental de la regulación estatal requieren que las atribuciones competenciales se hagan de forma precisa en cuanto a su alcance, así como al momento procedimental en que han de ser ejercitadas, lo que requiere de una elaboración normativa más extensa y compleja de la que normalmente corresponde a reglamentos de dicha naturaleza.

En este sentido cabría señalar que el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado: "La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material (...)".

Por ello, una vez examinado el contenido del proyecto de decreto, ha de llegarse a la conclusión de que corresponde a este Consejo Consultivo la



emisión de dictamen, porque la norma supera el ámbito organizativo al contener previsiones de carácter ejecutivo-normativo.

La competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Primera, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En particular, cabe destacar que el proyecto de decreto se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto; y que se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional novena de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010.



Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de las disposiciones de carácter general.

### **3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.**

El artículo 70.1.18º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, establece como competencia exclusiva de la Comunidad “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 (...)”.

Dentro de ese ámbito, el proyecto normativo ha sido elaborado en virtud de la competencia que la Comunidad de Castilla y León ostenta para la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía); lo que debe entenderse con pleno respeto de la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.18ª de la Constitución).

### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

#### **Exposición de motivos.**

La Resolución de 28 de julio de 2005, 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, prevé la denominación de “exposición de motivos” únicamente para los anteproyectos de ley.

Así el apartado 11, titulado “Denominación de la parte expositiva”, señala: “En los anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará ‘exposición de motivos’ y se insertará así en el texto correspondiente (‘Exposición de motivos’, centrado en el texto). Todos los anteproyectos de ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En las demás disposiciones, no se titulará la parte expositiva”.



Por todo ello, este Consejo Consultivo recomienda eliminar la referencia a “exposición de motivos” y sustituirla por “preámbulo”.

## **Capítulo I.- Disposiciones generales.**

### **Artículo 1. Objeto.**

El artículo señala que “El presente Decreto tiene por objeto crear y regular el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AAEEII) de la Comunidad de Castilla y León”.

Una lectura apresurada del artículo puede dar la impresión de que se está ante un reglamento organizativo. Por ello debe puntualizarse que, aunque es correcta la determinación del ámbito objetivo, la norma supera el ámbito organizativo al contener previsiones de carácter ejecutivo-normativo, ya que configura el régimen jurídico de las Agrupaciones Empresariales Innovadoras, crea obligaciones y establece medidas de apoyo.

Este Consejo Consultivo recomienda redactar con mayor precisión más el artículo 1. Debe tenerse presente que el objeto del decreto es tanto la creación y regulación del Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras, como las medidas de apoyo a estas entidades previstas en el capítulo VI.

### **Artículo 2. Naturaleza y fines de las Agrupaciones Empresariales Innovadoras.**

Este precepto dispone que “Las Agrupaciones Empresariales Innovadoras deberán ser entidades sin fines de lucro y caracterizarse por ser una combinación en un espacio geográfico o sector productivo, de empresas, centros de formación y grupos de investigación públicos o privados, involucrados en procesos de intercambio colaborativo, (...)”.

El apartado 2 establece que “La finalidad de estas agrupaciones, *será* la de facilitar, mediante la consecución de una suficiente masa crítica del conjunto de empresas y organismos agrupados, las prácticas innovadoras que permitan mejorar la competitividad de las empresas regionales y su proyección y visibilidad internacional”.





No deben emplearse los tiempos verbales en futuro (“deberán” o “serán”), cuando se regula la creación de un régimen jurídico concreto y determinado, por lo que la norma va más allá de un deseo. Obsérvese que se crea un procedimiento, una comisión de evaluación y unos requisitos de inscripción que determinarán que en el momento del registro de la agrupación deberán cumplirse con todos los trámites y formalidades, sin que quepa posponer para el futuro circunstancia alguna, como por ejemplo, su condición de entidades sin fines de lucro.

Por ello se recomienda revisar la redacción de la naturaleza y fines de la disposición y definir las en presente (las Agrupaciones Empresariales Innovadoras, entidades sin fines de lucro, caracterizadas por ser una combinación...).

## **Capítulo II.- El Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León.**

El artículo 3 determina que el registro tiene naturaleza administrativa y carácter público, que es único para la Comunidad de Castilla y León y que está adscrito a la Consejería competente en materia de economía, bajo la dependencia de la Dirección General competente en materia de industria.

El artículo 4 regula las funciones del Registro, el artículo 5 los requisitos para la inscripción y, por último, el artículo 6 su organización.

No se hace referencia en este capítulo al carácter constitutivo de la inscripción. Las previsiones relativas al carácter y efectos que se atribuyen a la inscripción registral están previstas en el artículo 7. En concreto el apartado 9 de este artículo dispone que “La inscripción en el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León conllevará el reconocimiento para poder utilizar esta denominación, por parte de la entidad registrada”.

El artículo 5, letra c prevé como un requisito para la inscripción “La presentación ante la Consejería competente en materia de Economía de un Plan Estratégico de la Agrupación que contenga como mínimo los elementos de información establecidos en el Anexo II del presente Decreto”.



El artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece:

“Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

»a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.

»b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local (...).

»c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

»d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

»e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes”.

Por ello debe sustituirse la frase “ante la Consejería competente”, por “dirigido a la Consejería competente”.

No es justificación para restringir el lugar de presentación el volumen de documentos que puede tener el “Plan Estratégico de la Agrupación”, como se sugiere en la contestación realizada por la Consejería de Economía y Empleo realizada en el trámite de alegaciones. Hay múltiples soluciones procedimentales para facilitar la presentación de escritos y documentación en los registros administrativos.

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



### **Capítulo III.- Procedimiento y efectos de la inscripción.**

La regulación olvida los nuevos principios de simplificación administrativa y las novedades existentes en materia de Administración Electrónica.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y, junto a ello, establece la obligación de las Administraciones Públicas de rediseñar sus procedimientos y dotarse de los medios técnicos necesarios para que el ejercicio del nuevo derecho sea plenamente efectivo.

Por ello las Administraciones Públicas deben articular los mecanismos necesarios para que la iniciación, tramitación y terminación de los procedimientos pueda realizarse por medios electrónicos, con plena validez y en plenas condiciones de seguridad jurídica.

### **Capítulo VI.- Apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras Registradas.**

En los artículos 11 y 12 se emplea la palabra inglesa *cluster*, cuya traducción literal al castellano es "racimo", "grupo" o "agregado".

En el lenguaje científico y técnico los vocablos especializados son absolutamente insustituibles y no pueden ser retirados de una oración para colocar otros que actúen como sinónimos o casi sinónimos, pues éstos no pueden ser sustituidos sin variar el significado del texto. No obstante, en la norma proyectada, a juicio de este Consejo Consultivo, el término *cluster* podría ser fácilmente sustituido por otra palabra o conjunto de palabras. Debe tenerse presente que las disposiciones generales deberían estar dirigidas a todos los ciudadanos, por lo que no deben contener ningún concepto o expresión que pueda ser inteligible, por muy actual que se considere o aunque sea "el término que usa la Unión Europea".

El apartado IV-101 de la Resolución de 28 de julio de 2005, 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, señala que "(...) El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse



en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla.

»Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido.

»Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener un terminología unitaria a lo largo del texto”.

En este sentido debe recordarse que el artículo 5.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece que “El castellano forma parte del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad (...) la Junta de Castilla y León fomentará el uso correcto del castellano en los ámbitos educativo, administrativo y cultural”.

Por ello sería deseable que la futura norma sustituyera la palabra “cluster”, en los artículos 11 y 12.

### **Anexos.**

Debería valorarse, por motivos prácticos y dado su contenido, la posibilidad de aprobar los anexos por una Orden de Consejería. No hay que olvidar que la eventual modificación del contenido de los modelos normalizados, de los criterios de valoración o de los elementos básicos de información, dada su ubicación actual, debería realizarse mediante la modificación del decreto, con las consecuencias que se derivarían desde el punto de vista de su correcta tramitación.

## **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 5, 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 restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se crea y regula el Registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León.

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