



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 18 de junio de 2018, ha examinado el *anteproyecto de ley por el que se regulan las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad 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 23 de mayo de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley por el que se regulan las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 228/2018, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen, fechado el 11 de mayo de 2018, tiene por objetivo prioritario fijar unos cimientos estables para la construcción de un nuevo modelo cameral eficiente, viable y que huya de

duplicidades, así como crear unas Cámaras ágiles, dinámicas y adaptadas a la realidad empresarial de Castilla y León, tanto en su composición como en sus funciones.

Se regulan aspectos de carácter territorial, se desarrollan las funciones público-administrativas, que se diferencian respecto de las de carácter privado, y se desarrollan cuestiones relativas a los órganos de gobierno, supuestos de extinción y liquidación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios provinciales y locales y a su régimen económico y presupuestario.

Se crea también la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, sin perjuicio de la existencia de las restantes Cámaras, a la que se dedica gran parte de su articulado.

En definitiva, en palabras de su exposición de motivos "Se pretende definir un modelo cameral que apueste por un formato regional de futuro, un proyecto común que, sin renunciar a la capilaridad en el territorio, se alimente de las ventajas del trabajo colectivo".

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, 50 artículos, estructurado en ocho capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

El capítulo I consta de disposiciones generales, dirigidas a establecer el objeto de la ley, su naturaleza y finalidad (artículos 1 a 3).

El capítulo II, "Estructura territorial", articula esta estructura en la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de ámbito provincial y local (artículos 4 a 6).

El capítulo III, "Régimen Jurídico de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios provinciales y locales", además de apuntar de modo genérico este régimen jurídico, contiene preceptos dedicados a la tutela, al procedimiento de fusión e integración de las cámaras provinciales y locales,

la suspensión y disolución de sus órganos de gobierno, al plan de viabilidad y a la extinción y liquidación de una cámara provincial o local (artículos 7 a 13).

El capítulo IV, "Funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios provinciales y locales", regula aquellas así como el régimen de participación y colaboración y su seguimiento (artículos 14 a 16).

El capítulo V, "Organización de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León provinciales y locales", contiene preceptos relativos a la adscripción de las cámaras, censo público, los órganos de gobierno y mandato, el pleno, comité ejecutivo, presidencia y vicepresidencia, secretaría y dirección gerente de la cámara provincial y local, el régimen del personal y reglamentos de régimen interior (artículo 17 a 25).

El capítulo VI, "Procedimiento electoral de las cámaras provinciales y locales", compuesto por cuatro artículos, aborda el régimen electoral, el censo y el proceso electoral y las juntas y mesas electorales (artículos 26 a 29).

El capítulo VII, "Régimen económico y presupuestario de las Cámaras provinciales y locales", regula el régimen económico, la transparencia, la elaboración y aprobación de los presupuestos, la liquidación y fiscalización de las cuentas anuales y la disposición de bienes patrimoniales de las cámaras provinciales y locales (artículos 30 a 35).

El capítulo VIII, "La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León", contiene preceptos que establecen su naturaleza, composición, sede, funciones, órganos de gobierno –pleno, comisión ejecutivo y presidencia-, su designación y funciones, la vicepresidencia, la secretaría general, el régimen de personal, el reglamento de régimen interior y código de buenas prácticas, el régimen económico, los presupuesto y liquidaciones y la transparencia de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León (artículos 35 a 50).

La disposición adicional prevé que las Cámaras de Ávila, Arévalo, Burgos, Briviesca, Miranda de Ebro, León, Astorga, Palencia, Salamanca, Béjar, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora existentes en el momento de la entrada en vigor de la ley, continúen en el ejercicio de las funciones asignadas legalmente y con el actual ámbito territorial.

La disposición transitoria primera regula la constitución de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y la disposición transitoria segunda establece el régimen transitorio aplicable a los procedimientos.

La disposición derogatoria establece la derogación expresa del Decreto 77/1995, de 27 de abril, por el que se crea y regula el funcionamiento del Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León, y del Decreto 124/1998, de 25 de junio, por el que se regulan las funciones del secretario general y del director general en las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León, así como de las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la ley.

La disposición final primera establece un plazo de tres meses para la adaptación de los reglamentos de régimen interior de las Cámaras de Comercio, Industria y Servicios provinciales y locales al contenido de la presente Ley; la segunda faculta a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones necesarias en desarrollo de esta ley; y la disposición final tercera determina la entrada en vigor de la ley a los veinte días desde su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Informe previo a su tramitación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y primer borrador de anteproyecto de ley por el que se regulan las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad de Castilla y León.

- Documentación relativa al trámite de consulta pública previa a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, efectuada a través de la web corporativa de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto".

- Alegaciones realizadas durante los trámites de información pública y audiencia al sector -entre ellas consta la audiencia a las 14 Cámaras

de la Comunidad y al comisionado oficial designado por estas, al Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, y a la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León- y respuestas dadas a las alegaciones presentadas.

- Segundo borrador y memoria del anteproyecto de ley, de 11 de octubre de 2017.

- Escrito de remisión del borrador del anteproyecto de ley a las demás Consejerías y observaciones realizadas por las Consejerías de la Presidencia y de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Tercer borrador del anteproyecto de ley y su memoria correspondiente, de 22 de febrero de 2018.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 16 de marzo de 2018.

- Certificado de la Secretaría del Consejo Castellano y Leonés de Comercio, en el que se indica que se ha puesto en conocimiento de los vocales el anteproyecto de ley "constando en acta las opiniones manifestadas sobre el mismo".

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 27 de marzo de 2018.

- Cuarto borrador del anteproyecto de ley e informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre el anteproyecto de ley, de 4 de junio de 2018

- Anteproyecto de ley y memoria de 7 de junio de 2018 sometido a dictamen por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

La entrada en el Consejo Consultivo de los documentos referidos en este apartado y en el anterior se produjo el 11 de junio de 2018.

- Memoria del anteproyecto de ley, firmada por la Directora General de Comercio y Consumo el 11 de mayo de 2018, comprensiva de los

siguientes aspectos: objeto de la memoria, necesidad y oportunidad del anteproyecto, marco normativo, estructura y contenido de la propuesta, descripción de la tramitación y análisis de impactos, que se refiere al impacto normativo y administrativo, al impacto económico, al impacto presupuestario, al impacto por razón de género, al impacto en el ámbito de la infancia, adolescencia, y familia e impacto de discapacidad, alegaciones y valoración de las propuestas realizadas.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda de 22 de mayo de 2018.

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, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo 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 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, tras

la nueva redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas. A este respecto cabe señalar que a pesar de que el inicio de tramitación del anteproyecto se produjo con anterioridad a esta fecha, se han cumplido muchos de los postulados de la nueva redacción del precepto que se comenta (consulta previa) al tenerse presente la nueva regulación sobre disposiciones normativas contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. A pesar de ello, deberá tenerse en cuenta que parte de los preceptos relativos a la iniciativa legislativa de la referida Ley han sido declarados contrarios al orden constitucional de distribución de competencias por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, recaída en el recurso núm. 3628-2016.

Conforme a lo señalado, consta que el anteproyecto ha sido elaborado inicialmente en la Consejería competente por razón de la materia, y su redacción ha estado precedida de estudios e informes, así como por el trámite de consulta previa a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. Se acompaña de una memoria que, en su redacción final, contiene el marco normativo al que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, junto con un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación.

El artículo 75.4 de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad 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.

Conviene recordar que 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.

En el ámbito autonómico el artículo 2 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, 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”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en 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.

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 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 las políticas públicas, que se recoge en el artículo 42.2.d) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo. Hubiera sido deseable que en la Memoria se hubiera tratado esta cuestión con mayor profundidad, en el sentido de analizar si alguna de las disposiciones reglamentarias que regulaban hasta ahora la materia debe ser objeto de derogación total o parcial.

En el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha sometido al conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, con carácter previo al inicio de su tramitación, según lo dispuesto en el artículo 5.1 c) del Decreto 51/2015, de 30 de julio, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

- Se ha abierto un trámite de información previa y de información pública y de audiencia a entidades interesadas.

En relación con este trámite, no se comparte el hecho de que determinadas alegaciones no hayan sido objeto de consideración, únicamente por haberlas presentado fuera de plazo, en detrimento del criterio material y sustancial de enriquecer el texto mientras esté en tramitación.

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías.

- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística 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.

- El anteproyecto de ley ha sido remitido al Consejo Castellano y Leonés de Comercio, dando así cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 a) del Decreto 1/2015, de 8 de enero (modificado por el Decreto 68/2015 de 29 de octubre), por el que se modifican o suprimen órganos de asesoramiento y participación adscritos a la Consejería de Economía y Empleo y se adoptan medidas de mejora regulatoria.

Ahora bien, en cuanto a la participación de este Consejo Castellano y Leonés de Comercio se refiere, cabe señalar que sólo consta el certificado de su Secretaría en el que se indica que se ha puesto en conocimiento de los vocales el anteproyecto de ley "constando en acta las opiniones manifestadas sobre el mismo". No debe dejar de censurarse esta práctica, cada vez más común en los expedientes remitidos. Tal y como se señala en la Memoria de este Órgano Consultivo correspondiente al año 2016:

"En relación con la intervención preceptiva de estos órganos, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo (Dictámenes 215/2015, de 27 de agosto, 442/2015, de 26 de noviembre y 121/2016, de 22 de abril) que su actuación debe quedar acreditada mediante la incorporación al expediente del acta de la sesión en la que se evaluó el proyecto, a fin de conocer el debate generado y las alegaciones efectuadas en relación con él, puesto que solo constan las certificaciones de las secretarías en las que se da cuenta simplemente de la existencia de los informes pero no de su contenido (únicamente en alguno de los expedientes constaba la aprobación por mayoría del Consejo de la Función Pública). De acuerdo con lo expuesto, se considera que deberían haberse incorporado al expediente remitido las actas de las reuniones celebradas por la Mesas de negociación y el Consejo de la Función Pública, a fin de conocer los términos concretos en los que se desarrollaron los debates; y en el caso del Consejo de la Función Pública debería haberse incluido, además, el contenido material del informe favorable a que se hacía referencia, ya que ello habría permitido una valoración más completa del proyecto normativo, así como ponderar los motivos de oposición y abstención de las organizaciones sindicales al carácter favorable del informe".

Sobre esta cuestión, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, mantuvo lo siguiente: "El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo".

- Figura el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido informe por el Consejo Económico y Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

- Consta también el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

El anteproyecto de ley se ha sometido también a información pública a través de la web institucional de la Junta de Castilla y León "Gobierno Abierto", para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. El artículo 16 de esta Ley dispone que "La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de

Gobierno Abierto los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad". De este modo, el título III de la Ley 3/2015 regula un trámite de participación adicional a los previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la Ley 3/2001, de 3 de julio, de difícil coordinación con ellos, tal y como se advirtiera ya en el Dictamen de este Consejo nº 477/2014, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Así se aprecia claramente en el artículo 18.6 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, cuando dispone que "La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León".

De acuerdo con ello, se ha procedido a la realización del trámite de audiencia al que se refiere el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...).

»b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. (...).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)"

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el anteproyecto de ley se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Marco normativo y rango de la norma proyectada.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma, en su artículo 71.1.13º, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Cámaras de Comercio e Industria en el marco de la legislación básica del Estado. Por otra parte, entre los principios rectores de políticas públicas, se recoge, entre otros, “La proyección exterior de las empresas de Castilla y León, reconociendo el papel de las Cámaras de Comercio en este ámbito” (artículo 16.7).

La Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, regula un nuevo régimen jurídico de estas Corporaciones de Derecho Público, e incluye unas nuevas reglas sobre la composición de los órganos de gobierno de las Cámaras y del procedimiento de elección de sus miembros. Su disposición final primera establece que esta materia constituye legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

De conformidad con la disposición transitoria primera de esta Ley, las Comunidades Autónomas deberán adaptar el contenido de su normativa en estas materias a lo dispuesto en ella y tendrán como plazo máximo para hacerlo hasta el 31 de enero de 2015.

En su virtud, se estableció la necesidad de dotar a las denominadas en la Comunidad de Castilla y León Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de una normativa adaptada a los cambios producidos por la Ley 4/2014, de 1 de abril, lo que se produjo a través del Decreto 12/2015, de 12 de febrero, por el que se regula la composición de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y el procedimiento para la elección de sus miembros. Junto a dicho Decreto hay que referirse a la Orden EYE/366/2015, de 30 de abril, por la que se regulan las condiciones para el ejercicio del voto por correo postal y por medios electrónicos en el proceso electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, y a la Orden EYE/348/2015, de 27 de abril, por la que se aprueban las normas para la elaboración de los censos electorales de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León.

Ello supuso la modificación de aquellos aspectos de la normativa autonómica incompatibles con la nueva regulación básica estatal y que debían desarrollarse por la administración tutelante para garantizar su funcionamiento,

es decir, todo lo relativo a sus órganos de gobierno, incluyendo su nueva composición, así como el necesario procedimiento para su elección.

La norma proyectada pretende la construcción de un nuevo modelo cameral eficiente, viable y que huya de duplicidades; todo ello con el objetivo declarado de crear unas Cámaras ágiles, dinámicas y adaptadas a la realidad empresarial de la Comunidad, tanto en su composición como en sus funciones, haciendo descansar en buena medida estas finalidades en la creación de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, sin perjuicio de las observaciones que este Consejo Consultivo formulará en relación con esta entidad.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen se propone haciendo uso de la competencia de la Consejería de Economía y Hacienda para tramitar el procedimiento de elaboración del anteproyecto, conforme a lo previsto en el artículo 10. k) del Decreto 41/2015, de 23 de julio, por el que se establece su estructura orgánica.

En la medida en que el anteproyecto se circunscribe al ámbito de la competencia autonómica anteriormente explicitada, se considera que cuenta con el soporte competencial necesario, salvo en el caso de las observaciones puntuales que se efectúan en el presente dictamen.

4ª.- Consideraciones generales

A) Reproducción de normativa básica.

El presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal básica y, en ocasiones, de manera fragmentada y no literal. Tal y como señala el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, esta reproducción es válida si no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. 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 última, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de 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); e, 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 y, sin embargo, se mantiene vigente el que lo reproducía.

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 esta doctrina del Tribunal Constitucional, el Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones que, en aquellos casos en que pueda considerarse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de ésta.

B) Excesivas remisiones al reglamento, normativa autonómica y legislación estatal.

En el texto sometido a dictamen se aprecian, igualmente, numerosas remisiones al reglamento para la regulación de determinados aspectos, en las que se formula una remisión en blanco a la norma reglamentaria.

Tal y como ha señalado de manera reiterada este Consejo Consultivo, una remisión tan amplia y sobre aspectos tan generales al reglamento impedirá en el futuro abordar extremos concretos cuya regulación exija reserva de ley, así como que no puede considerarse una medida de buena técnica legislativa la creación de preceptos sin contenido sustancial. Por ello debe valorarse la conveniencia de llevar a cabo deslegalizaciones sin indicar unos criterios o parámetros mínimos que permitan acotar el futuro desarrollo reglamentario.

Ahora bien, no puede obviarse que tal regulación reglamentaria no podrá vulnerar lo establecido en una norma con rango legal, sea estatal o autonómica. Lo que debe valorarse es la conveniencia de mantener las remisiones que se efectúan al reglamento o incluir una relación más concreta de los asuntos que se quieran regular por esta vía.

Por otro lado, en ocasiones se contienen declaraciones formularias relativas a que el régimen jurídico vendrá determinado por la legislación básica, la presente ley y su desarrollo reglamentario, preceptos demasiado genéricos y de escaso valor añadido.

C) Referencias a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León.

Las referencias a la Cámara de Castilla y León deberán sustituirse por la denominación legal "Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León" (artículos 10, 11, 12, (...)). Se propone que la primera de sus citas, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, se realice utilizando su denominación legal, y a continuación indicar "en adelante, la Cámara de Castilla y León" o fórmula similar.

5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Exposición de Motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico, en este caso, la parte expositiva debe describir su contenido, explicando las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

De este modo, previamente a la elevación del anteproyecto para su aprobación por la Junta de Castilla y León, deberá revisarse el contenido de la parte expositiva a la luz de las citadas Instrucciones con el fin de adaptarlo a sus determinaciones, en aspectos tales como la fórmula promulgatoria de esta parte expositiva, que deberá sujetarse a lo señalado en la letra d) del apartado I.4 de dichas Instrucciones.

Debe revisarse igualmente con carácter inexcusable la exposición de motivos en aquel aspecto en que amparaba la justificación de la adecuación del anteproyecto de ley a los principios de buena regulación en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya que este precepto, salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b) de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo 2018, recurso 3628/2016.

En lo demás, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del anteproyecto.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Artículo 7.- Régimen jurídico.

El apartado 2 de este precepto señala que “La contratación y el régimen patrimonial se regirán por la normativa vigente aplicable”, con lo que el precepto aporta poco a la regulación de las Cámaras Oficiales.

El artículo 38 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, dictada en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal –ex art. 149.6ª de la Constitución y disposición final primera de esta Ley– establece:

“1. Las resoluciones de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación y de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España dictadas en ejercicio de sus funciones público-administrativas, así como las que afecten a su régimen electoral, serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previo recurso administrativo formulado ante la administración tutelante.

»2. Las actuaciones de las Cámaras en otros ámbitos y, especialmente, las de carácter mercantil, civil y laboral se dilucidarán ante los Juzgados y Tribunales competentes”.

El párrafo segundo del apartado 3 del artículo 7 señala que “Contra los acuerdos de las Cámaras provinciales y locales sobre reclamaciones al censo electoral y los de las Juntas electorales se podrán interponer recursos en los términos previstos en la normativa aplicable”.

Los amplios términos en que está redactado el precepto básico, relativo a todas aquellas resoluciones que afectan al régimen electoral de las cámaras, hacen que la redacción propuesta no favorezca la adecuada comprensión del precepto.

Sin perjuicio de lo que más adelante se señalará respecto de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, en adelante Cámara de Castilla y León, y la dificultad de ser entendida como una verdadera Cámara a la luz de lo preceptuado en la normativa básica, nada se recoge sobre la posibilidad de recurso de los actos de aquella sobre estas materias.

Artículo 9.- Procedimiento de fusión e integración de las Cámaras provinciales y locales.

Sin perjuicio de lo que más adelante se señalará respecto de la naturaleza y funciones de la Cámara de Castilla y León, los términos absolutamente amplios y discrecionales en que se formula su participación en las fusiones e integraciones de las cámaras, respecto a las que se le atribuye tan amplia capacidad de decisión como la que implica la expresión “la cual decidirá al respecto”, no puede ser bien valorada, por lo que se advierte sobre la necesidad de establecer algún tipo de parámetro para adoptar su decisión.

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".

Por otro lado no parece coherente que la decisión de fusión o integración, que afecta a la existencia misma de la entidad, pueda adoptarse por mayoría simple, mientras que, por ejemplo, su reglamento de régimen interior se somete a la aprobación de la Administración tutelante con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

Finalmente, en el apartado 1, sobre la fusión e integración de Cámaras provinciales y locales, nada se dice sobre si la fusión e integración deben producirse entre Cámaras limítrofes, como así lo señala, por ejemplo, el artículo 9 de la Ley del Principado de Asturias 8/2015, de 20 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

Artículo 10.- Suspensión y disolución de los órganos de gobierno.

El precepto es prácticamente reproducción de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 37 de la Ley 4/2014, de 1 de abril.

Artículo 11.- Plan de viabilidad.

El precepto regula el plan de viabilidad en el ámbito de la Cámaras de la Comunidad prácticamente en los mismos términos que el plan de viabilidad previsto en el artículo 38 de la Ley 4/2014, de 1 de abril -introducido por la disposición final duodécima de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras- para el caso de Cámaras sometidas a la tutela de la Administración General del Estado.

Cabe señalar que, a diferencia de estas últimas, cuando concurren circunstancias objetivas que hagan manifiestamente imposible solucionar la situación de inviabilidad económica mediante la presentación de un plan o, cuando dicho plan se incumpliese, la ley proyectada no contempla la posibilidad

de suspensión de la actividad de los órganos de gobierno, sino tan sólo la extinción y liquidación de la Cámara.

Por otra parte, el apartado 2 de este precepto prevé que “presentado el plan de viabilidad, (...) la Administración tutelante podrá autorizarlo, modificarlo o determinar cualquier otra actuación que considere oportuna”, expresión esta última que supone una indeterminación que debería concretarse, lo que redundaría en la seguridad jurídica deseable.

Artículo 12.- Extinción de una Cámara provincial o local.

El apartado 4 del precepto prevé que la Administración de Castilla y León aprobará la extinción de una Cámara, así como la entidad cameral que asumirá las funciones de la que se extingue. Aclara, además, que la asunción de funciones, derechos, obligaciones y patrimonio de la Cámara extinguida pasarían a la Cámara provincial, en el caso de la extinción de una local de su circunscripción, así como a la Cámara de Castilla y León en el supuesto de extinción de una Cámara provincial.

Dada la asunción obligatoria que se establece, se echa en falta algún tipo de previsión relativa al supuesto de que el pasivo (deudas, obligaciones,...) de la cámara a extinguir pueda afectar a la viabilidad económica de la cámara que la ‘absorbe’ o asume pues, de ser la situación de la cámara a extinguir extremadamente grave, podría arrastrar también a la cámara que la asume.

De la misma manera que se prevé que, en ningún caso, de un proceso de extinción podrá derivarse obligación alguna para la Administración tutelante (artículo 12.5), debería establecerse alguna previsión sobre límites, consecuencias y forma en que deba producirse la asunción para evitar que los eventuales perjuicios que han llevado a una cámara a extinguirse se comuniquen con carácter obligatorio y fatal a otra cámara que, a pesar de una buena gestión, pueda verse abocada, en último extremo, a la extinción por esa absorción.

En este sentido, y sin perjuicio del desarrollo reglamentario que se lleve a cabo, puede traerse a colación la Ley 1/2017, de 12 de mayo, de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de las Illes Balears, cuyo artículo 9.6 y 7 prevé que “6. En cualquier caso, deberá quedar garantizada la

viabilidad económica y funcional de la cámara absorbente. 7. La cámara resultante del procedimiento de integración será, con carácter general, sucesora de la integrada”.

Artículo 14.- Funciones de las Cámaras provinciales y locales.

Ni en el caso de la cámaras provinciales ni locales ni en el de la Cámara de Castilla y León se ha contemplado de forma expresa la posibilidad de que las cámaras puedan llevar a cabo funciones de mediación o de auxilio en materia concursal, previstas en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, de acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, más allá de una remisión genérica relativa a desempeñar actividades de mediación de conformidad con la legislación vigente (artículo 36.4.g).

Artículo 17.- Adscripción de las Cámaras.

El precepto, prácticamente reproducción parcial del artículo 7 de la Ley básica 4/2014, de 1 abril, recoge también, a sugerencia de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que la adscripción se produzca de oficio, tal y como señala el precepto básico. Se echa en falta, sin embargo, un mayor desarrollo del modo en que esta adscripción se hará efectiva y a qué cámara se adscribirá la persona física o jurídica, cuestión esta que aportaría valor añadido al precepto que, como se ha expuesto, no es más que una mera reproducción de la normativa estatal.

Por último, cabe señalar que el artículo 7.3 de la Ley básica 4/2014, de 1 abril, dispone:

“En general, se considerarán actividades incluidas en el apartado 1 de este artículo todas las relacionadas con el tráfico mercantil, salvo las excluidas expresamente por esta Ley o por la legislación sectorial específica.

»En todo caso, estarán excluidas las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras de carácter primario y los servicios de mediadores de seguros y reaseguros privados que sean prestados por personas físicas así como los correspondientes a profesiones liberales”.

No se alcanza a comprender el motivo de su exclusión en la reproducción, prácticamente literal, de los dos primeros apartados de la normativa básica, reproducción, en cambio, que sí se ha efectuado por ejemplo, en la Ley 6/2017, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha (artículo 7), en la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid (artículo 5), y en la Ley 1/2017, de 12 de mayo, de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de las Illes Balears (artículo 10), entre otras.

Artículo 18.- Censo público.

A excepción del apartado 3, el precepto es una reproducción no literal del artículo 8 de la Ley 4/2014, de 1 abril, que lejos de aclarar oscurece su comprensión.

En casos como éste sería conveniente que la norma proyectada desarrollara o completara lo previsto en la normativa básica o, en caso contrario, se remitiera, sin más, a aquel precepto.

Artículo 19.- Órganos de gobierno y mandato.

El apartado 4 del precepto señala que las causas de pérdida de la condición de miembros del pleno y del comité ejecutivo y el procedimiento para cubrir vacantes se determinará en la normativa reglamentaria aplicable y en su caso en el reglamento de régimen interior de cada cámara, previsto en el artículo 25 de la ley proyectada.

Este Consejo debe recordar la potestad de autoorganización de cada cámara, sintetizada por el Consejo de Estado de la siguiente forma: "Ello implica que las normas que incidan sobre la organización de la Cámara han de tener por finalidad primordial la de garantizar que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, sin que deban generar interferencias en la vida de la Corporación, tanto más si se trata de disposiciones de rango reglamentario" (Dictamen 484/2015, de 25 de junio).

Artículo 20.- Pleno de la Cámara provincial y local.

La letra a) del apartado 1 de este artículo realiza una transcripción no literal del artículo 10.2. a) de la Ley 4/2014, de 1 abril, que lejos de aclarar o desarrollar el precepto lo oscurece. Así, el precepto estatal exige que “como mínimo dos tercios de los vocales del pleno serán los representantes de todas las empresas pertenecientes a las Cámaras en atención a la representatividad de los distintos sectores económicos que se determinará conforme a los criterios que se establezcan por la administración tutelante teniendo en consideración su aportación al PIB, el número de empresas y el empleo”.

Por el contrario, el artículo proyectado se limita a señalar que esos vocales serán elegidos entre los representantes de todas las empresas pertenecientes a la Cámara, “clasificados en grupos y categorías en atención a la importancia económica relativa de los diversos sectores representados, y en el número, la forma y con la estructura que se establezca en el reglamento de régimen interior, de acuerdo a lo que se determine reglamentariamente”. Sin embargo no llega a conocerse con certeza qué debe entenderse por “la importancia económica relativa de los diversos sectores representados”, frente a los concisos indicadores establecidos al respecto por la norma básica, esto es, aportación al PIB, número de empresas y el empleo.

Por ello, podría valorarse bien la remisión genérica al precepto estatal, como ha realizado el artículo 3 del Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación: “a) De acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2.a) y 10.5 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, dos tercios de los vocales del pleno (entre 8 y 12 vocales) serán los representantes de todas las empresas pertenecientes a las Cámaras”, o bien recoger de forma expresa los factores que necesariamente han de tenerse en cuenta en la elección, tal y como ha hecho la Ley 1/2017, de 12 de mayo, de cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de las Illes Balears (artículo 13.2 a)), la Ley 6/2017, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha (artículo 10.2 a)) o la Ley del Principado de Asturias 8/2015, de 20 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (artículo 14.2 a)).

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”.

Por lo que respecta al apartado 3, reproducción en términos no exactos del artículo 10.2 de la Ley básica, se califica a aquellas personas que puedan asistir con voz pero sin voto a las sesiones del pleno como asesores, sin que se aprecie qué valor añadido supone respecto de la normativa básica. Por otra parte, respecto a la ampliación del precepto básico de que esos asesores puedan ser, además de personas, instituciones, debe aclararse si los representantes de éstas se eligen directamente por el Pleno de la Cámara o si su designación corresponde a las instituciones representadas, y si dicha designación tiene carácter permanente o bien se podrá modificar para cada sesión con criterios de idoneidad, de acuerdo con su orden del día.

Artículo 21.- Comité Ejecutivo de la Cámara provincial y local.

El apartado 4 prevé que en casos de urgencia el comité ejecutivo podrá adoptar decisiones sobre competencias que correspondan al pleno, dando cuenta a éste en la primera sesión que se celebre.

El precepto, de clara inspiración en el Decreto 1291/1974, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España (artículo 30.Ñ) debería matizarse, ya que no todas las competencias del pleno pueden entenderse delegables. Por ello, sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario, es preciso que se matice que la delegación sólo sería posible en relación con aquellas competencias que fueran susceptibles de delegación, con indicación de ellas.

En aras de evitar un abuso de esta facultad, sería conveniente que se adoptasen medidas garantes adicionales, tales como que la urgencia estuviera acreditada o que en los respectivos reglamentos se fije un plazo máximo para la ratificación por el pleno.

En este sentido viene a recogerse en el artículo 15.h) de la Ley 3/2015, de 25 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Aragón.

Artículo 22.- Presidencia y vicepresidencia o vicepresidencias de la Cámara provincial y local.

El artículo 14 de la Ley 4/2014, de 1 abril, establece claramente que el presidente será elegido por el pleno en la forma que determine el reglamento de régimen interior, por lo que no se alcanza a comprender los términos de una eventual normativa reglamentaria aplicable a esta elección, más allá del caso de que se produzca una supuesta ausencia de previsión en los reglamentos interiores de cada una de las cámaras.

Artículo 23.- Secretaría general y dirección gerente de la Cámara provincial y local.

Sin perjuicio de lo que más adelante se señalará respecto de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, no se comparte que las bases y condiciones para el nombramiento del titular de la secretaría general deba ser aprobada por aquella, función que, en caso de establecerse, correspondería a la Administración tutelante, de conformidad con el artículo 8. La aprobación de esas bases y condiciones –sin ningún tipo de criterio o directriz para su redacción- carece de una mínima justificación.

Artículo 25.- Reglamentos de régimen interior.

Si bien el título del precepto se acomoda estrictamente a su contenido, habida cuenta de que la normativa básica exige la existencia de un código de buenas prácticas (artículo 16.3) y que este en Castilla y León formará parte del reglamento de régimen interior, podría valorarse su incorporación al título del precepto.

Por otro lado, el precepto podría regular extremos no previstos en la normativa básica, como el plazo de aprobación por la Administración tutelante y efectos del silencio –estimatorio-, publicación, trámite de modificación, etc.

Capítulo VI.- Procedimiento electoral de las Cámaras provinciales y locales.

El capítulo en sí debería ser repensado, en aras de que sus preceptos ofrezcan valor añadido.

Artículo 26.- Régimen electoral.

Cabe destacar el escaso valor normativo del precepto –su existencia o inexistencia en nada influiría en la efectividad de lo que constituye su contenido. Ahora bien, en caso de que se opte por mantener el precepto, se recomienda sustituir la expresión “legislación básica” por “normativa básica”, con el fin de impedir una interpretación restrictiva con la que se excluya la aplicación de preceptos básicos previstos en normas con rango diferente a la ley, como, por ejemplo, preceptos del Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, que son de aplicación general a todas las Administraciones (en especial, los artículos 22 y 29).

Artículo 27.- Censo electoral.

No se alcanza a comprender el motivo de la reproducción parcial y reducida del artículo 17 de la Ley 4/2014, de 1 de abril. Sería preferible una remisión en bloque a dicho precepto –que ya realiza su artículo precedente– pues nada aporta el precepto proyectado.

Artículo 30.- Régimen económico de las Cámaras provinciales y locales.

En cuanto a los recursos que la Cámara de Castilla y León asigne a las cámaras provinciales y locales, se hace una remisión a lo que más adelante se señalará en relación con la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León, pues se establece una especie de doble tutela respecto de estas Cámaras, de un lado, por la Administración de Castilla y León y, por otro, por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León.

Artículo 35.- Naturaleza, composición y sede (de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León).

Son varias, y de diversa entidad, las consideraciones que se realizan en relación con este precepto.

En primer lugar, contrasta el hecho de que se haya optado por la denominación de Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y se defina de manera similar a la de cualquier otra cámara, para inmediatamente después señalar que su estructura y funcionamiento se ajustan a la de un Consejo Regional de Cámaras, Consejo Regional de Cámaras hasta

ahora existente (regulado en el Decreto 77/1995, de 27 de abril), y al que ahora pretende sustituir, subrogándose en sus derechos y obligaciones.

La Ley 4/2014, de 1 abril, en su artículo 6, permite la existencia de cámaras y consejos de cámaras, por lo que no se entiende la adopción de una denominación -cámara- para ajustar su estructura y funcionamiento a lo que va a ser un consejo de aquellas. Esta observación excede de la mera cuestión terminológica. Así, la adecuada creación de las cámaras debe ajustarse a los postulados de la legislación básica, como se ha hecho en relación con las de carácter provincial y local, mientras que no se ha proyectado de igual forma la regulación de la Cámara de Castilla y León.

De conformidad con el artículo 7 de la ley básica, formarán parte de las cámaras las personas que ejerzan actividades comerciales, industriales o de servicios en territorio nacional y que dentro de la circunscripción tengan establecimientos, delegaciones o agencias. En cambio, el apartado 2 del precepto señala que la Cámara de Castilla y León estará integrada por representantes de todas las Cámaras provinciales y locales, los representantes de grandes empresas de Castilla y León y los representantes de empresas y personas de reconocido prestigio en la vida económica regional, a propuesta de la confederación de organizaciones empresariales intersectorial y territorial más representativa de Castilla y León.

Si las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios deben ajustarse a lo dispuesto en la ley básica (artículo 2.2 de la Ley 4/2014, de 1 abril) y, salvo las entidades reguladas en esa Ley, ninguna persona física o jurídica o entidad podrá utilizar los términos de Cámara de Comercio, Industria y de Servicios o similar (artículo 4), el precepto presenta serias incongruencias pues, además de la señalada, tampoco contempla un procedimiento electoral, exigido también por la Ley 4/2014, de 1 abril. Dicha incongruencia se refleja, igualmente, en la memoria que acompaña al texto, pues en ella (página 24, en respuesta a las alegaciones formuladas respecto a la estructura territorial de esta cámara), se señala: "Las Cámaras no son asociaciones, son corporaciones de derecho público que no representan intereses sectoriales, sino el interés general de la economía nacional, autonómica, provincial o local, y que son gestionadas por representantes de las empresas, libremente elegidos en un proceso electoral en el que participan todas las empresas, y esos representantes de las empresas, democráticamente elegidos, gestionan fondos públicos para

cumplir fines públicos”. Sin embargo, en el proceso electoral para el caso de la Cámara autonómica no participan todas las empresas.

Dada la particular configuración de esta Cámara, se considera que su denominación no se adecúa a las exigencias de la legislación básica, siendo más propia de un Consejo de Cámaras aunque con una composición *sui generis* de la que no se ha encontrado similitud en alguna de las leyes de la misma naturaleza aprobada por otras Comunidades Autónomas (que en su mayoría circunscriben el Consejo de Cámaras a aquel compuesto por las representaciones de las diferentes Cámaras existentes dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en cuestión). Esta cámara autonómica parece inspirarse en la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, pero de la que difiere forzosamente por varias razones: el diseño y regulación de esta corresponde al Estado en virtud de un título competencial específico, distinto al del resto del articulado de la Ley 4/2014, de 1 abril -bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, según la disposición final primera-; su diseño difiere notablemente respecto de aquella: representantes de grandes empresas en el caso de Castilla y León, y representantes de grandes empresas de mayor contribución en el caso de la Cámara estatal junto con organizaciones empresariales y de autónomos, entre otros –artículo 20-; y con funciones mucho más amplias de la Cámara autonómica en relación con la estatal (interlocución, control, dirección, etc.).

Junto a ello, cabe señalar que no se encuentra justificación suficiente a la composición diseñada que, como antes se advirtió, comprende representantes de las Cámaras provinciales y locales, representantes de grandes empresas de Castilla y León y representantes de empresas y personas de reconocido prestigio en la vida económica regional. Si entre las funciones de esta entidad, además de servir de interlocutor en sus relaciones con la Administración Pública, están las de coordinación, control y evaluación de las funciones público-administrativas, el poder establecer unos criterios homogéneos en cuanto a las de carácter privado, y establecer los planes de trabajo de las cámaras provinciales y locales, y se prescinde del criterio señalado en la legislación básica de que las empresas que formen parte del Pleno sean las de mayor aportación voluntaria, no se alcanza a comprender el motivo por el que sólo estarán representadas las grandes empresas de la Comunidad, en detrimento, por ejemplo, de las PYMES, con un gran implantación en nuestro ámbito territorial, que se verán sometidas en gran medida a los acuerdos que

se adopten en el seno de esta entidad, en la que su representación directa está vedada.

Por último, no se especifica, siquiera mínimamente, cómo se ejercerán las concretas funciones ya referidas de la Cámara de Castilla y León, ya que al regular las de los órganos de gobierno, en su enumeración se obvia cualquier referencia a aquellas.

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".

Artículo 39.- El pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León.

En consonancia con lo advertido en relación con el artículo 35, la composición del pleno no se acomoda a la exigida para una cámara por el artículo 10 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, lo que pone de manifiesto nuevamente los problemas derivados de su denominación como Cámara.

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".

A pesar de lo expuesto, debe señalarse también, de mantenerse la redacción propuesta, que se comparte la sugerencia del CES, relativa a que la denominación 'grandes empresas' debería modificarse y definir las en la forma señalada en el artículo 25 de la Ley 4/2014, de 1 de abril. En el mismo sentido, adolece de indeterminación el informe exigido en el apartado 2 para acreditar la condición de gran empresa. En relación con estos vocales, se señala que su designación se realizará a propuesta de los titulares de la presidencia de las Cámaras provinciales y locales, propuesta que se remitirá a la Administración tutelante e implicará automáticamente su designación. La ausencia de mayor regulación impide conocer el trámite de propuesta de las Cámaras provinciales y locales de estos representantes, pero deberá entenderse que será necesaria la aquiescencia de los vocales propuestos.

No se recoge tampoco previsión relativa a la acreditación de la representación que ostentan estos vocales respecto a la empresa por la que han sido designados, ni al mantenimiento de tal condición a lo largo del mandato.

Disposición transitoria primera.- Constitución de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León.

La previsión contenida en el apartado 2 de esta disposición de que una vez se haya constituido la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León quedará disuelto el actual Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León se compadece mal con el previo acuerdo del pleno adoptado por mayoría de dos tercios de este Consejo. La redacción del precepto debe revisarse, pues aun en el improbable caso de que no se obtuviese la mayoría exigida, los términos del precepto son contradictorios.

Disposición derogatoria.- Régimen derogatorio

En consonancia con lo ya señalado en relación con el expediente remitido, en particular en cuanto al contenido de la memoria, y en aras de la seguridad jurídica, resulta necesario el cotejo con el Decreto 12/2015, de 12 de febrero, por el que se regula la composición de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León y el procedimiento para la elección de sus miembros y con el resto de normas vigentes que regulan la materia a efectos de comprobar su compatibilidad y subsistencia respecto de la entrada en vigor de la disposición sometida a dictamen, que tanto por rango normativo (ley) como por criterio temporal prevalecerá sobre lo establecido en aquella disposición reglamentaria.

6ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

Por último, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de 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 pueden 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 proyecto a fin de corregir redacciones defectuosas o que induzcan a equívocos, errores de puntuación y/o tipográficos que sean advertidos en el anteproyecto de ley.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 9, 20, 35 y 39, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León" prevista en la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y consideradas las demás, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley por el que se regulan las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad de Castilla y León.

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