



## **INFORME DEL SECRETARIO GENERAL AL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y SERVICIOS DE CASTILLA-LA MANCHA**

Visto el borrador del anteproyecto de Ley citado en el encabezamiento, se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha, de las funciones atribuidas por el artículo 6 del Decreto 81/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Consejería de Economía, Empresas y Empleo y de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2015.

### **PRIMERO- Antecedentes normativos y ámbito competencial.**

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene como objeto la regulación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha, así como el régimen específico del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha, de acuerdo con la legislación básica en la materia.

Con independencia de las normas de creación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de finales del siglo XIX y de los antecedentes legislativos previos a la Constitución Española de 1978, nuestra Carta Magna contempla su existencia en el artículo 52, si bien no su naturaleza jurídica, al disponer que “La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional han determinado que las organizaciones profesionales a las que alude este precepto no se incardinan en el ámbito de los artículos 22 y 28 de la Constitución, a pesar de contar con una base asociativa. Estamos en presencia, en la mayor parte, de entidades cuya existencia se debe a una decisión de los poderes públicos que les encomiendan determinadas funciones públicas, y que en el caso de las Corporaciones, no impiden la posibilidad de otras formas de asociación empresarial.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado sobre su naturaleza jurídica, al calificarlas el legislador de corporaciones de derecho público, en diversas sentencias: 76/1983, de 5 de agosto, 67/1985, de 25 de mayo y 132/1989, de 18 de julio, entre otras. En la primera de ellas reconocía que “En consecuencia, puede afirmarse que (las Cámaras), aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.18 CE. Bases con las que pueden identificarse los principios contenidos en el art. 21.1, dada la naturaleza de los mismos.”

En este sentido, como manifestó el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en su dictamen nº 99/2009, de 21 de mayo, con ocasión del anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha de 2009, “Esta consideración ha conducido a la doctrina a considerar a las Cámaras como entidades

dotadas de una naturaleza mixta o bifronte. Son corporaciones de base privada, que persiguen intereses particulares, pero que, al propio tiempo, pueden realizar funciones públicas encomendadas por el legislador o la Administración, .....Ello supone que las Cámaras no pueden ser consideradas Administraciones Públicas, aunque en el ejercicio de algunas de las funciones que desempeñan participen de este carácter...”

Así las cosas, la legislación básica estatal venía determinada por la Ley 3/1993, de 22 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, así como algunos preceptos del Decreto 1291/1974, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, declarados normativa básica.

En relación con lo anterior, y respecto al alcance de la legislación básica y el desarrollo legislativo que las Comunidades Autónomas pueden efectuar en relación a las Cámaras, hay que tener presente que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 206/2001, de 22 de octubre, puso de manifiesto que “...debemos declarar ahora que la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto. No obstante, es claro que el Estado puede, con base en el art. 149.1.18 CE, calificar a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Corporaciones de Derecho público en razón de su idoneidad para la consecución de fines de interés público. Y calificadas estas Cámaras como corporaciones públicas, al Estado corresponde también -ex art. 149.1.18 CE regular su régimen jurídico básico, en tanto organizaciones que desempeñan funciones administrativas (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4; 132/1989, de 18 de julio, FJ 23). Como regulación básica puede entenderse asimismo la fijación de las funciones y los fines característicos de las Cámaras de Comercio; tal es el caso de la función cameral de fomento de las exportaciones, característica y distintiva de las Cámaras de Comercio en la LBCC. Ningún obstáculo hay, por fin, para que la legislación básica del Estado incorpore -en sus trazos generales- algún instrumento administrativo idóneo para el cumplimiento de los fines y funciones característicos de las Cámaras de Comercio.”

Por lo que se refiere al marco competencial de nuestra Comunidad Autónoma en la materia que nos ocupa, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, establece en el artículo 32 que “En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes:...5. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas.” En virtud de dicha competencia, se aprobó en nuestra Comunidad Autónoma la Ley 4/2009, 15 octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha.

Presente cuanto antecede, en la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicio y Navegación, por la que se derogó la hasta entonces vigente Ley 3/1993, de 22 de marzo, las Cámaras siguen estableciéndose cómo corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. Se establece el principio general de pertenencia de todas las empresas a las Cámaras sin que de ello se derive obligación económica



alguna. Así mismo, tal y como pone de manifiesto el preámbulo de la Ley, uno de los aspectos relevantes de este nuevo marco normativo es que las Comunidades Autónomas como Administraciones tutelantes, tienen amplias facultades para definir la organización territorial y de los órganos de gobiernos de las respectivas Cámaras.

La Disposición transitoria primera de la mencionada Ley determina que las Comunidades Autónomas deberán adaptar el contenido de su normativa en esta materia a lo dispuesto en esta Ley.

Finalmente indicar que, dentro de la estructura organizativa de esta Comunidad Autónoma, corresponde a la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, a tenor del artículo 1.i) del Decreto 81/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de esa Consejería, las competencias en materia de promoción empresarial, competitividad e internacionalización. Y específicamente el artículo 10. p) atribuye a la Dirección General de Empresas, Competitividad e Internacionalización, las funciones relativas a las relaciones y tutela de las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria.

## **SEGUNDO.- Contenido: aspectos formales y sustantivos.**

El anteproyecto se estructura en una parte expositiva, en 53 artículos distribuidos en los VII Capítulos siguientes: Capítulo I "Disposiciones Generales", Capítulo II "Ámbito territorial", Capítulo III "Funciones y régimen organizativo", que se subdivide a su vez en cinco secciones, Capítulo IV "Régimen electoral", Capítulo V "Régimen económico y presupuestario", Capítulo VI "El Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha" y el Capítulo VII " Régimen jurídico y transparencia"; una disposición adicional relativa al personal; cinco disposiciones transitorias, dedicadas respectivamente a la adaptación del contenido de la norma, el devengo del recurso cameral no prescrito, los órganos de gobierno, período para la aprobación del código de buenas prácticas y período para alcanzar el equilibrio presupuestario; una disposición derogatoria y tres disposiciones finales relativas a la habilitación del desarrollo reglamentario, habilitación para la regulación del régimen de creación de cámaras y la entrada en vigor de la Ley.

Cómo cuestiones a destacar respecto a los aspectos sustantivos, cabe señalar que el anteproyecto respeta la legislación básica estatal, y, por ende, la naturaleza jurídica de las Cámaras, esto es, el carácter de corporación de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, la contratación y el régimen patrimonial conforme al derecho privado, habilitando un procedimiento que garantice las condiciones de publicidad, transparencia y no discriminación. A su vez, acomoda la organización de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios a la realidad económica del territorio, estableciendo que el ámbito territorial será el provincial, imposibilitando la creación de Cámaras de ámbito territorial inferior. Se sigue manteniendo la adscripción obligatoria a las Cámaras para todas las empresas pero se realizará de oficio y sin que ello suponga obligación económica alguna.

Por lo que se refiere a las funciones, y dado que el artículo 5.2 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, enumera determinadas funciones público-administrativas que corresponderá a las Cámaras en la forma y extensión que determinen las Comunidades Autónomas, se ha optado en el artículo 6.2 por señalar que, asimismo, corresponde a las Cámaras desarrollar dichas funciones mediante convenios, encomiendas o el instrumento

jurídico que en cada caso proceda, donde se fije el objeto y la extensión de la función a desarrollar.

El régimen organizativo sigue el esquema de la legislación básica estatal, concretando en nuestra Región los porcentajes de los vocales que componen el pleno y su forma de elección.

Se regula más ampliamente el régimen electoral previsto en la legislación básica, así como el régimen económico y presupuestario, todo ello sin perjuicio de que pueda haber un desarrollo reglamentario posterior.

El Capítulo VI está dedicado a la regulación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha, con una naturaleza jurídica y características similares a la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios, Navegación de España.

En relación al régimen jurídico, la Cámaras están sujetas, en el ejercicio de su actividad, a la tutela de la consejería competente en materia de Cámaras (en la actualidad la Consejería de Economía, Empresas y Empleo), dicha función de tutela comprenderá el ejercicio de las potestades administrativas de autorización, aprobación, fiscalización, resolución de recursos, suspensión, disolución y extinción.

Merece especial atención, la suspensión y disolución de los órganos de gobierno por el titular de la Consejería en la materia, así como la extinción de las cámaras, porque si bien, con la anterior normativa, tanto básica como regional, se regulaba la posibilidad de que, si se producían transgresiones graves o reiteradas del ordenamiento jurídico o imposibilidad del normal funcionamiento, se podían suspender temporalmente, disolver los órganos de gobierno y convocar nuevas elecciones, en la actual Ley 4/2014, de 1 de abril, se ha incluido la posibilidad de que en caso de no ser posible la celebración de nuevas elecciones y la constitución de los órganos de gobierno de la Cámara, la administración de tutela podrá acordar su extinción. Así mismo, se ha incluido la posibilidad de que por motivos de inviabilidad económica, pueda la administración tutelar podrá optar por suspender y disolver los órganos de la Cámara o bien proceder a acordar su extinción y liquidación

### **TERCERO.- Tramitación.**

En cuanto a la normativa aplicable al procedimiento de elaboración de la norma proyectada, habrá que estar a lo dispuesto en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento de las Administraciones Públicas.

Así, en primer término, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, que se ha realizado finalizando el día 1 de diciembre de 2017.

Por su parte, la tramitación del presente anteproyecto de ley debe seguir con lo preceptuado en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 35 determina el ejercicio de la iniciativa legislativa del Consejo de Gobierno, y cuyo tenor es el siguiente:



- “1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.
2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.
3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”.

Habida cuenta de que el mencionado precepto se formula en términos bastante generales, el órgano encargado de la elaboración y tramitación de la norma, en un primer estadio, y posteriormente el Consejo de Gobierno, una vez que ha tomado en consideración el texto, deben determinar qué trámites concretos requiere la norma en cuestión, y corresponde a las Cortes Regionales finalmente, apreciar si son o no suficientes.

A su vez, las Instrucciones Oficiales sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno aprobadas el 29 de septiembre de 2015, establecen la necesidad de acompañar una determinada documentación a las disposiciones que se sometan a Consejo de Gobierno.

Así las cosas, las actuaciones y trámites que deben concurrir son las siguientes:

- a) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar, de la persona titular de la Dirección General de Empresas, Competitividad e Internacionalización, que figura en el expediente suscrita con fecha 22 de febrero de 2017.
- b) Acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la norma de la Consejera de Economía, Empresas y Empleo, que figura suscrita con fecha 24 de febrero de 2017.
- c) Informe de Evaluación de Impacto de Género, que se ha firmado con fecha 20 de marzo de 2017, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha que establece que “Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad”.
- d) Informe de la persona titular de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, que es el que nos ocupa.

Con esta documentación, el Consejo de Gobierno tomará en conocimiento la iniciativa normativa para decidir sobre ulteriores trámites en la elaboración de la norma, antes de someterlo a la toma en consideración, si se considera que es un proyecto normativo de especial relevancia, bien por sus repercusiones políticas, sociales, económicas o de cualquier otro tipo.

e) Se debe dar trámite de información pública con el fin de garantizar un óptimo conocimiento de los sectores afectados y en virtud del principio de transparencia que preside la actuación administrativa, a las entidades, consejerías, organizaciones, agentes económicos y sociales, que se consideren necesarios por el órgano impulsor de la norma, dado que la norma afecta a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Una vez realizado el trámite de información pública, se elaboraría un informe del órgano gestor del anteproyecto de ley, sobre las alegaciones recibidas, en su caso.

También, según las mencionadas Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, sería preciso recabar el informe de la Inspección General de Servicios sobre normalización y racionalización de los procedimientos administrativos, cuando el proyecto contenga normas de éste carácter.

f) Con posterioridad, se solicitaría el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ya que como determina el artículo 10 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico emitir dictamen en derecho, con carácter preceptivo, en los anteproyectos de leyes.

g) Por último, se debe remitir el expediente completo para que el Consejo de Gobierno tome en consideración el anteproyecto de ley y acuerde su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, a fin de recabar su informe preceptivo, de conformidad con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

h) Finalmente, se procederá a la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Gobierno, según el artículo 11 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y acordará su remisión a las Cortes de Castilla-La Mancha.

#### **CUARTO.- Aspectos económicos.**

Tal y como indica la memoria justificativa y económica de la Dirección General de Empresas, Competitividad e Internacionalización, el proyecto de Ley no implica impacto alguno en el presupuesto de gasto de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

De acuerdo con lo expuesto y cumplimentados los trámites indicados, no se observa impedimento alguno que obste la continuación de la tramitación del anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha.

Toledo, 20 de marzo de 2017  
EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Rafael Ariza Fernández