



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

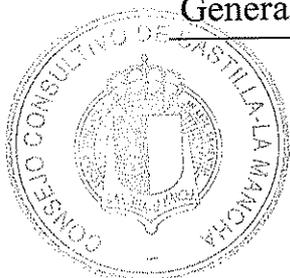
N.º 338/2017

Excma. Sra.:

**SEÑORES:**

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente  
Fernando Andújar Hernández  
Enrique Belda Pérez-Pedrero  
José Sanroma Aldea  
Fernando José Torres Villamor  
Milagros Ortega Muñoz, Secretaria  
General en funciones

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 4 de octubre de 2017, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 28 de julio de 2017, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

**Primero. Memoria.-** El día 22 de febrero de 2017 el Director General de Empresas, Competitividad e Internacionalización de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo suscribió la memoria del análisis de impacto normativo del borrador de anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha, cuyo objeto es recoger y adaptar la normativa en materias de cámaras de comercio, industria y servicios autonómica a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras

Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Castilla-La Mancha.

Tras exponer el marco competencial, señala que con el nuevo anteproyecto, además de recoger todas las modificaciones que se contienen en la ley básica, se pretende conseguir, entre otros, los siguientes objetivos: a) mejorar y reforzar el sistema cameral; b) fijar un sistema de adscripción universal de todas las empresas a las Cámaras sin obligación económica; c) incentivar las contribuciones voluntarias, dando mayor representatividad en los órganos de gobierno a las empresas que hayan realizado dichas contribuciones; d) diferenciar las actividades de carácter privado, que las Cámaras podrán llevar a cabo en régimen de libre competencia, de las funciones públicas; e) integrar obligaciones de transparencia de sus ingresos y gastos, además de exigir la elaboración de códigos de buenas prácticas que garantice la imparcialidad y transparencia de las funciones público administrativas; f) limitar el mandato de los presidentes; g) simplificar las obligaciones presupuestarias impuestas por la anterior normativa; h) reafirmar el papel coordinador del Consejo Regional de Cámaras, a cuyo efecto se establece la presidencia rotatoria entre los presidentes de las cámaras provinciales; i) adaptar la representatividad del Pleno del Consejo Regional a la dimensión de las cámaras provinciales; j) homogeneizar el régimen jurídico de sus trabajadores y k) regular los supuestos y procedimientos de disolución, liquidación y extinción de las cámaras.

En la memoria se expresa que el anteproyecto legislativo no tiene impacto presupuestario, que la norma redonda en una igualdad efectiva en materia de género y contribuye a una mayor cohesión social, mejora los mecanismos de representación de las empresas en los órganos de gobierno y administración de las cámaras y se establecen mecanismos de coordinación de las organizaciones territoriales.

**Segundo. Autorización.-** Con fecha 24 de febrero de 2017, la Consejera de Economía, Empresas y Empleo autorizó la tramitación del anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

**Tercero. Informe de la Secretaría General.-** Redactado el primer anteproyecto, el día 20 de marzo el Secretario General de la Consejería, tras exponer los antecedentes normativos, marco competencial, contenido del anteproyecto, tramitación a seguir y ausencia de impacto económico en los presupuestos de la Consejería, manifiesta que no se observa impedimento alguno a continuar con su tramitación, al estimar que su contenido se ajusta al régimen jurídico que es de aplicación.

**Cuarto. Informe de evaluación de impacto de género.-** En la misma fecha del anterior informe, el Jefe de Área de Coordinación y Gestión de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo informó que al tratarse de una norma de carácter organizativo, se puede afirmar que no tendrá ningún impacto en materia de igualdad de género.

**Quinto. Toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno.-** Según se acredita mediante certificado del Vicepresidente de la Junta y Secretario del Consejo de Gobierno, éste órgano, en la reunión celebrada el día 28 de marzo de 2017 adoptó el acuerdo de tomar conocimiento del anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha.

**Sexto. Información pública.-** A continuación, el anteproyecto fue sometido a información pública por plazo de 20 días, publicándose la correspondiente resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha del día 11 de abril de 2017. Asimismo, dicha resolución también se publicó en el Tablón de Anuncios Electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desde el 11 de abril a 15 de mayo de 2017.

Durante el plazo de información pública se recibieron alegaciones de las siguientes entidades: Asociación de Empleados de Cámaras de Comercio de Castilla-La Mancha; Asociación de Secretarios de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España; Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha; Asociación de Empleados de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España, su Consejo Superior y Consejos Regionales; Cámara de Comercio de España;

Cámaras de Castilla-La Mancha; FEDETO CEOE-CEPYME Toledo y Cámara Oficial de Comercio e Industria de Toledo.

Las alegaciones recibidas fueron informadas por el Director General de Empresas, Competitividad e Internacionalización el día 11 de julio de 2017.

**Séptimo. Informe del Gabinete Jurídico.-** Redactado un segundo borrador del anteproyecto de Ley, fechado el mismo día 11 de julio, se solicitó informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Este informe fue emitido el día 21 del mismo mes en sentido favorable al estimar que era conforme al marco jurídico de aplicación. No obstante, en relación a lo establecido en el artículo 48 traía a colación lo dicho por este Consejo en su dictamen 99/2009, de 21 de mayo.



**Octavo. Informe propuesta.-** Tras el examen del informe del Gabinete Jurídico, el Director General de Empresas, Competitividad e Internacionalización, el día 25 de julio de 2017, emitió un informe-propuesta que contenía la modificación del artículo 48 del anteproyecto de Ley, elevando un nuevo borrador de anteproyecto.

**Noveno. Acuerdo del Consejo de Gobierno.-** En la reunión celebrada por el Consejo de Gobierno el día 28 de julio de 2017, se adoptó el siguiente acuerdo: *“Tomar en consideración el Anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha y en atención al artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, interesar el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha con carácter de urgencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51.2 de dicha Ley”*.

**Décimo. Contenido del anteproyecto.-** El texto del anteproyecto de Ley que se somete a consideración consta de un preámbulo, cincuenta y tres artículos integrados en siete capítulos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Se inicia la Exposición de Motivos haciendo referencia a la redefinición de las Cámaras efectuada por la Ley 4/2014, de 1 de abril, la cual en su disposición transitoria primera mandata a las Comunidades Autónomas a adaptar el contenido de su normativa a la nueva Ley básica.

Tras efectuar una referencia al marco estatutario y legal que actualmente regula esta materia, añade que la Ley tiene la finalidad de adaptar la legislación autonómica a la nueva legislación estatal, adecuándola a la realidad de Castilla-La Mancha, profundizando en el papel representativo de los intereses generales del comercio, la industria y la prestación de servicios y de colaboración con la Administración, reforzando su papel de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en el ámbito de la internalización e incremento de su competitividad.

Asimismo, establece un marco regulador que dota de claridad y seguridad jurídica la actuación de las Cámaras y diferencia sus actividades de carácter privado, que podrán llevar en régimen de libre competencia, de las funciones público-administrativas. A tal efecto, se reconoce su naturaleza jurídica de corporaciones de derecho público y se establece el principio general de adscripción de todas las empresas a las Cámaras, sin que ello derive en obligación económica alguna, al constituir el instrumento institucional natural de expresión de la opinión de los comerciantes, industriales y prestadores de servicios de Castilla-La Mancha.

En la Exposición de Motivos se destaca el reajuste en la composición de los miembros del Pleno, adaptado a los mínimos establecidos en la Ley básica, así como la incentivación de las aportaciones voluntarias como uno de los requisitos para formar parte de uno de los grupos de vocales de los plenos. Resalta, asimismo, la obligación de transparencia, al tener que hacer públicas las retribuciones del personal directivo, las subvenciones que reciban, así como cualquier otro tipo de recursos públicos que puedan percibir.

Como aspecto novedoso del anteproyecto de Ley se establece la regulación de las causas y consecuencias de los supuestos de suspensión y disolución de los órganos de gobierno de las Cámaras, así como la extinción de las mismas, recogiendo y desarrollando la normativa básica tras la

modificación efectuada 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.

Finalmente, hace referencia a la estructura y contenido del anteproyecto de Ley.

El Capítulo I, "*Disposiciones generales*", comprende los tres primeros artículos, en los que se regula el objeto de la norma, la naturaleza de las Cámaras y su finalidad.

El Capítulo II se titula "*Ámbito territorial*", establece en sus artículos 4 y 5 el ámbito territorial de las Cámaras y la posibilidad de que cuenten con delegaciones territoriales.

El Capítulo III regula las "*Funciones y el régimen organizativo*" y se subdivide en cuatro secciones: En la primera (artículo 6) se relacionan sus funciones y régimen jurídico; la segunda (artículos 7 y 8) recoge la adscripción de las Cámaras y el censo público; la tercera (artículos 9 a 20), dedicada a la organización, regula los órganos de gobierno, el pleno y sus funciones, el comité ejecutivo y sus funciones, la presidencia y sus funciones, las vicepresidencias, la tesorería, la secretaria general, la dirección gerencia y el régimen de personal; y en la cuarta (artículos 21 y 22) se contiene el reglamento de régimen interior y el código de buenas conductas.

El Capítulo IV, "*Régimen electoral*", comprende los artículos 23 a 27, en los que se regula el procedimiento electoral, la condición de elector, de elegible, el censo electoral y el funcionamiento de los órganos de gobierno durante el periodo electoral.

El Capítulo V se titula "*Régimen económico y presupuestario*". Está integrado por los artículos 28 a 33, dedicados a la financiación, contabilidad y patrimonio, presupuestos, elaboración y aprobación, liquidación y cuentas anuales y las responsabilidades.

El Capítulo VI, artículos 34 a 46, regula el "*Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha*" y en el



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

mismo se determina su naturaleza jurídica y finalidad, la sede, las funciones, los órganos de gobierno, el pleno y sus funciones, la presidencia, la secretaría general, la dirección y gerencia y el resto de personal del Consejo. También dispone quien ejerce la tutela del Consejo y su financiación. En el artículo 46 se dispone que el Consejo se regirá por un reglamento de régimen interior, aplicándose con carácter supletorio las disposiciones de la Ley relativas a las Cámaras.

El Capítulo VII se denomina “*Régimen jurídico y transparencia*” y contiene los artículos 47 a 53, en los que se dispone cuál es la normativa aplicable a las Cámaras, su tutela; se regula la forma de actuar en el supuesto de celebración infructuosa de una primera consulta electoral, los casos que pueden dar lugar a la suspensión de los órganos de gobierno, el órgano competente y procedimiento a seguir en los casos de suspensión y disolución; el plan de viabilidad y los supuestos, competencia y procedimiento de extinción y liquidación de las Cámaras, finalizando con la regulación de la transparencia.

La disposición adicional expresa la legislación que es aplicable al personal ya existente en las Cámaras.

En la disposición transitoria primera se recoge el mandato de que las Cámaras se adapten al contenido de la Ley en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor; la segunda dispone la exigibilidad de las cuotas camerales no prescritas; la tercera prevé la continuidad de los actuales órganos de gobierno hasta que se constituyan los nuevos y la cuarta establece que las Cámaras dispondrán de un año para la aprobación del Código de Buenas Prácticas.

Mediante la disposición derogatoria se deja sin efecto la Ley 4/2009, de 15 de octubre, de Cámaras de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha y dispone que el Decreto 4/1997, de 28 de enero, de creación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha, continuará en vigor en todo lo que no se oponga a la Ley.

Por último, las disposiciones finales autorizan al Consejo de Gobierno para aprobar las normas de desarrollo y aplicación de la Ley y fija la entrada

en vigor de esta a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla- La Mancha.

En tal estado de tramitación V.E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 4 de septiembre de 2017.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I



**Carácter del dictamen.-** El artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dispone que éste último órgano deberá ser consultado en los anteproyectos de Ley.

El Consejo de Gobierno, en su reunión del día 28 de julio del presente año acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha y solicitar a este órgano su dictamen.

En aplicación de lo establecido en el citado artículo 54.3, el informe solicitado se emite con el carácter de preceptivo.

### II

**Procedimiento de elaboración del anteproyecto.-** El ejercicio de la incitativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el apartado 1 artículo 133 se prevé que con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración, si bien en su apartado 4 recoge los supuestos y circunstancias en los que puede prescindirse del trámite de consulta.

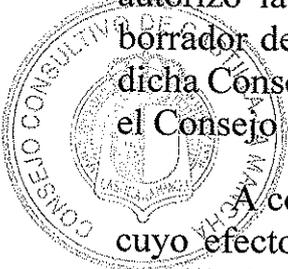
En el expediente remitido no consta que se haya efectuado dicha consulta previa y tampoco se contiene ninguna justificación de su omisión. Al respecto cabe señalar que en el informe emitido el día 20 de marzo de 2017 por el Secretario General de la Consejería ya se hacía referencia a la necesidad de sustanciar dicha consulta en su apartado referente a la tramitación y, sin embargo, ninguna mención se realiza ni a su omisión ni a las circunstancias que, en su caso, justificasen prescindir de la misma, cuando en la fecha en la que fue emitido ya se había redactado el primer borrador del anteproyecto y la consulta tiene como finalidad conocer la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas con carácter previo a su elaboración.

A su vez en el apartado 2 se dispone que *“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, 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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”*.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que *“El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante el Anteproyectos 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”*,

quién asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar de lo antedicho que la Ley ha optado por el criterio de no definir cuáles hayan de ser las “actuaciones” y “antecedentes” previos a la toma en consideración, ni fijar los “ulteriores trámites y consultas” que deban suceder a ésta, de lo que ha de extraerse que serán, en cada caso, los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.

En cuanto a los trámites y actuaciones realizados en el presente caso, según se ha consignado en los antecedentes, consta en el expediente que tras la elaboración de la Memoria, la Consejera de Economía, Empresas y Empleo autorizó la iniciativa legislativa, a la que siguió la redacción del primer borrador del anteproyecto, el informe favorable de la Secretaria General de dicha Consejería y el informe de evaluación de impacto de género, tras lo cual el Consejo de Gobierno tomó conocimiento del referido anteproyecto.



A continuación, el anteproyecto fue sometido a información pública a cuyo efecto se publicó el correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y el texto quedó expuesto en el tablón de anuncios de la Sede Electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, habiéndose efectuado las alegaciones que obran en el expediente, respecto a las cuales el Director General de Empresas, Competitividad e Internacionalización emitió su opinión.

Como actuaciones posteriores que obran en el expediente cabe reseñar el informe favorable del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, la nueva propuesta de redacción del anteproyecto efectuada por el Director General de Empresas, Competitividad e Internalización y la toma en consideración del anteproyecto de Ley por el Consejo de Gobierno.

Por todo ello, debe entenderse que, salvo en lo referente a la consulta previa, han sido observadas las previsiones normativas que resultan de aplicación.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

### III

**Marco normativo y competencial.-** Pasando al examen del marco competencial y normativo en que se inserta el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, cabe significar, primeramente, que el mismo tiene por objeto el establecimiento de la normativa por la que han de regirse las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios radicadas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación nacieron en España a finales del siglo XIX, siguiendo el modelo cameral continental basado en la adscripción obligatoria de las personas que ejerciesen actividades empresariales y en la obligatoriedad en el pago de cuotas, aspectos que fueron eliminados por el Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, en el que se estableció un sistema cameral de pertenencia voluntaria y eliminación del recurso cameral permanente. Este sistema fue parcialmente modificado por la disposición final cuadragésima séptima de la Ley 4/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y se mantuvo hasta la aprobación de la actual Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, en cuyo artículo 7 se establece el sistema de adscripción a las Cámaras, el cual lo configura como obligatoria para las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras que ejerzan actividades comerciales, industriales, de servicios o navieras, sin que de ello se desprenda obligación económica alguna ni ningún tipo de carga administrativa, pues la adscripción se efectúa de oficio.

Las Cámaras encuentran reconocimiento constitucional en el artículo 52 de la Constitución, según el cual *“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”*. Aunque este precepto no se refiere expresamente a las Cámaras, el Tribunal Constitucional -entre otras, en sentencias 179/1994, de 16 de junio y 107/1996, de 12 de junio- ha entendido que el artículo 52 de la Constitución comprende estas corporaciones de derecho público.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto se pronunció acerca de la naturaleza jurídica de las corporaciones de derecho público, declarando que son propiamente organizaciones de base y fines privados, pero con una dimensión pública en cuanto satisfacen fines de interés público atribuidos legalmente. Esta consideración ha conducido a la doctrina a calificar 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, lo que implica que sólo en el ejercicio de las funciones públicas encomendadas o delegadas se someten al Derecho Administrativo, actuando en lo demás con sometimiento al Derecho privado, lo que es congruente con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuyo artículo 2.c) únicamente somete a esta jurisdicción los actos y disposiciones de las corporaciones de derecho público adoptados en el ejercicio de sus funciones públicas. Ello supone que las Cámaras no pueden ser consideradas Administraciones Públicas, aunque en el ejercicio de alguna de las funciones que desempeñan participen de este carácter.

El régimen jurídico de las Cámaras se encuentra actualmente establecido en la citada Ley 4/2014, de 1 de abril, cuyo artículo primero dispone que tiene por objeto establecer la regulación básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y, en su caso, Navegación, y en el artículo segundo se les otorga la naturaleza jurídica de corporaciones de derecho público y se configuran como *“órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen”*, constituyendo sus fines la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria, los servicios y la navegación. Para ello, además de la prestación de servicios a las empresas, la Ley les atribuye diversas competencias de carácter público, las cuales pueden ser incrementadas con las que les asignen la legislación de las Comunidades Autónomas. A tal efecto, en el punto 1 de su disposición transitoria primera establece que *“Las Comunidades Autónomas deberán adaptar el contenido de su normativa en esta materia a lo dispuesto en esta Ley, y tendrán, como plazo máximo para hacerlo, el 31 de enero de 2015”*.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

En la disposición final primera se exponen los títulos competenciales en base a los cuales ha sido dictada. Así, las disposiciones del Capítulo V, donde regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España se dicta al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13ª de la Constitución en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Los apartados 1 y 2 del artículo 36, en los que se determinan los recursos que caben contra las resoluciones de las Cámaras, se dictan al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.16ª de la Constitución en materia de legislación procesal. El resto de artículos constituyen legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, a excepción de lo establecido en el artículo 5.2 relativo a las funciones que pueden desarrollar las Cámaras de acuerdo con la legislación autonómica.

En cuanto al desarrollo legislativo que las Comunidades Autónomas pueden efectuar del régimen jurídico de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, ha de tenerse también en cuenta la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 206/2001, de 22 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 4 dice lo siguiente: *“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, F. 26; 20/1988, de 18 de febrero, F. 4; 132/1989, de 18 de julio, F. 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 Ley 3/1993. 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”.*

La disposición derogatoria deja sin vigencia, entre otras normas la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y en el apartado 1 de la disposición transitoria primera se prescribe que *“Las Comunidades Autónomas deberán adaptar el contenido de su normativa en esta materia a lo dispuesto en esta Ley, y tendrán, como plazo máximo para hacerlo, el 31 de enero de 2015”*, mandato que no ha sido cumplimentado en esta Comunidad Autónoma.

La originaria Ley 4/2014, de 1 de abril, fue objeto de modificación 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, mediante la cual se dio nueva redacción al apartado 3 del artículo 6 y se añadió el artículo 38, en el que se regula el *“Plan de viabilidad y disolución por inviabilidad económica”* de las Cámaras.

Asimismo, el marco competencial también se encuentra afectado por lo dispuesto en los artículos 22.3 y 4 (censo electoral), 29.1 y 2 (voto electrónico) y disposición adicional primera (régimen de protocolo) 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, al tener dichos preceptos la condición de normas básicas.

Por lo que se refiere al título competencial de la Comunidad Autónoma para regular esta materia, el mismo se encuentra previsto en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, según el cual: *“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 de las siguientes materias: [...] 5. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales”*.

Con fundamento en dicho título competencial, se aprobó la Ley 4/2009, de 15 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Castilla-La Mancha, la cual es objeto de derogación por la Ley cuyo anteproyecto se dictamina.

#### IV

**Consideración esencial.-** Pasando al estudio del anteproyecto sometido a consulta debe efectuarse, en primer lugar, la siguiente observación de carácter esencial:

**Artículo 52. Extinción y liquidación de las Cámaras.-** En el primer apartado de este artículo se tipifican las causas que pueden dar lugar a la extinción de una Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios y en los apartados siguientes el procedimiento de extinción. En el apartado 2 se dispone que la persona titular de la Consejería competente en materia de Cámaras, *“previa audiencia de la Cámara afectada, de los posibles interesados y del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla-La Mancha, dictará acuerdo de inicio del procedimiento de extinción”*, el cual se deberá publicar en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha e incluirá el contenido mínimo que allí se indica. La audiencia previa a la declaración de inicio del procedimiento de extinción se estima que es correcta, pues ello contribuirá a la seguridad jurídica, tanto en lo referente a la toma de decisión sobre el inicio del procedimiento como en su contenido. Ahora bien, también se estima que sólo con esa audiencia no se garantiza el cumplimiento de lo establecido en el artículo 105.a) de la Constitución Española, según el cual, *“La ley regulará: [ ] a) la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas que les afecten”*.

En el apartado 3 de este artículo se prevé que una vez que el administrador haya elaborado el inventario de activos y la relación de créditos y acreedores de la Cámara afectada, la persona titular de la Consejería competente en materia de Cámaras a instancia de los órganos de gobierno o de la comisión gestora, en su caso, o de oficio, *“acordará la apertura de la fase de liquidación que será objeto de notificación a los acreedores*

*comparecidos en el procedimiento y de publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha*". Dado que en la extinción de una Cámara existen personas, tanto físicas como jurídicas, que resultan afectadas por la decisión que se adopte, en la regulación que la Ley autonómica efectúe del procedimiento que debe seguirse para declarar la extinción de una Cámara, es preceptivo que se incluya el trámite de audiencia de los ciudadanos, conforme mandata el artículo 105 de la Constitución y en este trámite se debe recoger que debe darse audiencia a todos los afectados, entre los que, además de los acreedores comparecidos en el procedimiento, existen otras personas, como son por ejemplo, los trabajadores de la Cámara que se pueda extinguir.

Si con carácter previo al inicio del procedimiento de extinción, en el anteproyecto de Ley se prevé dar audiencia a la Cámara afectada, al Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria y a los posibles interesados, con más razón dicha audiencia debe reconocerse en la regulación tanto del procedimiento extinción como en el de liquidación. De lo contrario, en la regulación de este procedimiento el legislador estaría obviando el derecho a la participación recogido en el citado artículo 105 de la Constitución.



## V

**Otras consideraciones no esenciales.-** El contenido de los Capítulos I a VI remitido para dictamen, guarda una gran similitud al que fue objeto del dictamen 151/2015, de 20 de mayo, sobre el que se efectuaron dos consideraciones esenciales, las cuales han sido tenidas en cuenta en la redacción del anteproyecto que ahora se remite. Igualmente este Consejo ha podido comprobar que en su redacción también se han valorado las consideraciones que se efectuaban tendentes a una mejora del texto, aun cuando las mismas ya no estaban calificadas como esenciales.

Como reflexión general, dada la confluencia de intereses que pudieran existir entre las Cámaras y las organizaciones empresariales, este Consejo, con el único ánimo de contribuir en la mejora de la ordenación de los servicios que presta o tutela la Administración Regional, estima que por parte del órgano consultante se podría valorar si resultaría conveniente para ello crear



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

algún órgano permanente de relación entre las Cámaras, las organizaciones empresariales y la Administración tutelante al objeto de favorecer la fluidez en la comunicación y propuesta de resolución de las cuestiones que se pudieran suscitar.

Dicho lo anterior, procede efectuar las siguientes consideraciones, ya no revestidas del carácter de esencial, que también sería conveniente tener en cuenta en la redacción del anteproyecto.

**Reiteración de normas básicas.-** La doctrina de este Consejo, siguiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha señalado de modo reiterado que, en términos generales, es desaconsejable la reproducción en los textos normativos autonómicos de la normativa básica del Estado debido a los posibles problemas derivados de una reforma posterior de la misma, que pueden dar lugar a que la norma autonómica incurra en lo que se denomina como inconstitucionalidad sobrevenida. Particularmente peligrosa y rechazable es la técnica de la reproducción parcial, que plantea problemas adicionales, pues podría interpretarse en un sentido excluyente de los incisos normativos que no se reproducen. Por todo ello resulta habitualmente preferible la remisión a los preceptos básicos aplicables cuando la misma se considere oportuna. Así, por ejemplo, en el artículo 6 se reproducen varios apartados del artículo 5 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, pero se omite el apartado 7 que tiene el carácter de básico.

**Exposición de Motivos.-** En el noveno párrafo se destaca la obligación de transparencia y se dice que las Cámaras están obligadas a publicar las retribuciones de los “*altos cargos*”. Esta expresión no resulta la más apropiada para referirse a los directivos de las Cámaras, pues la normativa vigente viene utilizando esta calificación para unos determinados directivos, que son de la Administración, como así hace la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público o la Ley 2/2017, de 1 de septiembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2017. Por ello se estima que resulta más adecuada la expresión “*personal directivo*” que el anteproyecto utiliza en el artículo 9.2. Lo anterior, también resulta de aplicación en la redacción que se contiene en el artículo 53.2.a) del anteproyecto.

En la descripción del contenido del Capítulo I dice que *“se mantiene su naturaleza como corporaciones de derecho público”*, como si respecto a esta cuestión la Comunidad Autónoma tuviera libertad para determinar su naturaleza jurídica, cuando ello no es así, pues la atribución a las Cámaras de la consideración de corporaciones de derecho público se efectúa en el artículo 2 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, y dicho precepto tiene el carácter de norma básica.

Finalmente, debe darse cumplimiento a lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se establece que *“En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de anteproyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.



**Denominación de las titulaciones.-** En los artículos 18 y 19, en los que se regula la Secretaría General y la Dirección Gerencia de las Cámaras, así como en los 41 y 42 referentes a esos mismos órganos, pero del Consejo de Cámaras, se establece que sus titulares deberán *“ser licenciados o titulados de grado superior”*. La cita de las titulaciones universitarias que se efectúa en el anteproyecto no se adecúa al marco de titulaciones derivadas de la Declaración de Bolonia suscrita el 19 de junio de 1999 por veintinueve ministros de educación europeos, entre ellos el representante de España, con el objetivo de crear un Espacio Europeo de Educación Superior, que en nuestro país dio lugar a la aprobación del Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios de Grado. Este Real Decreto fue posteriormente derogado por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, el cual, según se dice en su artículo 1, tiene por objeto desarrollar la estructura de las enseñanzas universitarias oficiales, de acuerdo con las líneas generales emanadas del Espacio Europeo de Educación Superior y de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su nueva redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la anterior. En la disposición adicional primera del citado Real Decreto se dice que *“En el curso académico 2010-*



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

*2011 no podrán ofertarse plazas de nuevo ingreso en primer curso para las actuales titulaciones de Licenciado, Diplomado, Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico”.*

Dado que en la actualidad las titulaciones universitarias vigentes son las de Grado, Máster y Doctor y que la norma que se examina tiene vocación de futuro, es recomendable que la referencia que en dichos artículos se efectúa lo sea a la titulación que en la actualidad resulta de aplicación y a sus equivalentes. Es cierto que en la Ley 4/2014, de 1 de abril, la referencia a las titulaciones se realiza del mismo modo que en el anteproyecto, pero debe tenerse en cuenta al respecto que en el año 2014 no había finalizado la implantación del nuevo sistema de titulaciones universitarias, como sucede en la actualidad.



**Artículo 19. La dirección gerencia.-** A diferencia de lo que sucede con el puesto de Secretario General, en este caso en el anteproyecto no se exige de forma expresa que exista una convocatoria pública previa a su nombramiento, cuando, dado el carácter de corporaciones públicas que tienen las Cámaras, es aconsejable que todo su personal sea seleccionado salvaguardando los principios de publicidad, igualdad, capacidad y mérito.

Esta consideración también es aplicable a la figura del director gerente del Consejo de Cámaras, regulado en el artículo 42, donde tampoco se dispone la necesidad de que exista convocatoria previa, como así se hace en el artículo 41 para el puesto de Secretario General.

**Artículo 24. Condición de elector.** El apartado 4 de este artículo establece que *“Los electores que tengan establecimientos, agencias o delegaciones en demarcaciones de más de una Cámara, tendrán derecho electoral activo y pasivo en cada una de ellas. La misma regla se aplicará a los electores que tengan su domicilio social en la demarcación de una Cámara y desarrollen sus actividades en la de otro u otras. Asimismo, los electores que ejerzan actividades correspondientes a diversos grupos y, en su caso, categorías, del censo de las Cámaras, tendrán derecho electoral activo y pasivo en cada una de ellos”*. La regulación del derecho electoral pasivo que se reconoce dentro de cada Cámara cuando los electores ejerzan

actividades correspondientes a distintos grupos y, en su caso, categorías del censo, puede dar lugar a que un mismo candidato sea elegido por dos o más grupos o, en su caso, categorías dentro de cada Cámara, sin que en el texto legal se de respuesta a que sucede en este caso. La solución que resulta más razonable, a juicio de este Consejo, es la que en la actualidad se prevé en el apartado 3 del artículo 23 del Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, en el que se dispone que en estos supuestos, los elegidos *“deberán renunciar dentro del plazo de tres días, desde su elección, a los puestos de miembros del pleno que excedan de uno. En el caso de que no presenten renuncia en el plazo indicado, se tendrá por efectuado en el grupo o grupos o categorías en que hayan acreditado menor antigüedad y, si ésta fuera igual, el derecho electoral se ejercerá en donde haya menor número de representantes y se considerará automáticamente electo el siguiente candidato más votado”*.

**Artículo 32. Liquidación de los presupuestos y cuentas anuales.-**

En el apartado 2 se dice que las cuentas serán sometidas a un informe de auditoría, presentándose al Pleno de la Cámara antes del 30 de junio para la adopción del acuerdo que proceda y, posteriormente, en el apartado 3 se dispone que dichas cuentas, junto con la demás documentación que cita y el certificado del contenido del acuerdo del pleno se remitirán en un plazo máximo de 10 días al órgano tutelar para su aprobación definitiva, pero en esta disposición no se determina el plazo máximo que tiene el pleno para adoptar el referido acuerdo, lo que en algún caso pudiera afectar al calendario de aprobación de las cuentas anuales.

**Artículo 43. Personal.-** Según este artículo, el Consejo de Cámaras podrá contar con personal, al que le será de aplicación la legislación laboral, pero nada establece respecto de los principios que le son de aplicación en la selección y su régimen de incompatibilidades, cuando no parece que existan razones suficientes para que su régimen jurídico sea diferente al personal de las Cámaras. Por ello, es conveniente trasladar aquí lo que al efecto establece el artículo 20 en relación con el personal de las Cámaras o hacer una remisión al mismo.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

En mérito de lo dispuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen

Que teniendo en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Castilla-La Mancha, señalando como esencial la observación contenida en la consideración IV.”

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

Toledo, 4 de octubre de 2017

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL  
EN FUNCIONES

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO

