



*Servicios
Jurídicos*

ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULAN LAS
CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y SERVICIOS
DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el *Anteproyecto de Ley por la que se regulan las cámaras oficiales de comercio, industria y servicios de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinado el texto remitido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos informa lo que sigue:

Marco jurídico en la materia

Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España tienen su origen en los finales del siglo XIX, como forma de representar los intereses generales de las empresas, y actualmente se configuran como corporaciones de derecho público que realizan funciones de carácter consultivo y de colaboración con las Administraciones Públicas en todo aquello que tenga relación con la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria, la navegación y los servicios.

Las Cámaras encuentran amparo constitucional en el art. 52 de la Constitución, según el cual "la ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que le sean propios". Este precepto, según el Tribunal Constitucional, entre otras, en SSTC 179/1994, de 16 de junio y 107/1996, de 12 de junio, comprende también a estas corporaciones de Derecho público.

De este modo, el Estado aprobó la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, que ostenta carácter básico en todos sus artículos, con la excepción que establece el artículo 5.2 (relativo a las funciones que podrán desarrollar las Cámaras conforme a la legislación autonómica).

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

Dicha ley supuso una modificación sustancial en la regulación de estas entidades, creando un nuevo escenario cameral que incluye, entre otros aspectos, las reglas y los principios básicos de la composición de los órganos de gobierno de las Cámaras, el procedimiento de elección de sus miembros o las funciones de estas entidades corporativas.

Por su parte, la Ley 4/2014 ha sido desarrollada por el Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, algunos de cuyos artículos como el 22.3 y 4 (censo electoral) y el 29.1 y 2 (voto electrónico), tienen igualmente la consideración de legislación básica.

En el ámbito autonómico y en la materia que nos ocupa, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad, en su artículo 71.1 13º, la competencia de desarrollo normativo y de ejecución en materia de Cámaras de comercio e industria, en el marco de la legislación básica del Estado.

El ejercicio de la tutela sobre las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Servicios corresponde a la Dirección General de Comercio y Consumo de acuerdo con lo establecido en el art. 10 letra k) del Decreto 41/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.

Consideraciones formales de carácter general

En lo relativo al procedimiento de elaboración de las normas, aspecto de singular importancia y garantía de legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate, resultan aplicables al anteproyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los que deben someterse éstas en el ejercicio de la iniciativa legislativa: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En la exposición de motivos se justifica la adecuación a dichos principios.

Asimismo la norma se ha de ajustar a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del gobierno y de la administración de la Comunidad de Castilla y León, a la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

La verificación del cumplimiento de tales exigencias formales se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto.

Más allá de lo anterior, parece oportuno incluir en el expositivo de la norma la cita al Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, que se ha indicado anteriormente, dado el carácter básico de algunos de sus artículos.

Por otro lado, se hace preciso revisar el texto para homogeneizar los términos que en él se emplean. Sirva de ejemplo que no ha de aludirse a la "Junta de Castilla y León" sino a la "Administración de la Comunidad de Castilla y León" (vid. artículo 36. 4 y 5 en varios de sus apartados).

Asimismo, la locución "*la normativa autonómica aplicable*" que se reitera en el texto con relativa frecuencia, no en todas las ocasiones se utiliza adecuadamente. Así, a modo de ejemplo, el artículo 26 se refiere a la aplicación de la propia ley y de la normativa autonómica aplicable cuando la propia ley en proyecto forma parte de esa *normativa autonómica*

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

aplicable. En otras ocasiones, como en ese mismo artículo 26 o en el artículo 19.4, parece que podría reemplazarse tal locución por la normativa reglamentaria aplicable.

Reiteración de normativa básica

La Ley 4/2014 permite a la Comunidad Autónoma la actividad de complemento y desarrollo de la normativa básica. El texto sometido informe hace uso de esa posibilidad, si bien, además, procede en ocasiones a reiterar preceptos de la ley estatal. Esta reiteración de preceptos básicos, si bien es admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional, constituye una práctica que debe utilizarse con suma cautela para evitar conculcar la seguridad jurídica, exigiendo en todo caso evitar la modificación de la norma estatal.

La sentencia del TC 102/2016, de 25 de mayo admite que *La reproducción por la legislación autonómica de desarrollo de preceptos de la legislación básica puede utilizarse y de hecho se utiliza normalmente como medio para facilitar al operador jurídico el conocimiento de la normativa aplicable, incluyendo en un solo texto el conjunto de la normativa a tener en cuenta, pero su virtualidad no alcanza, como es obvio, a alterar la naturaleza de la legislación reproducida ni para que el legislador autonómico pueda atribuirse potestad alguna de influir en la legislación básica, por mucho que haya sido reproducida en la legislación de desarrollo. En particular, no solo no puede implicar bloqueo alguno en la potestad del legislador estatal, cuya capacidad de alterar las bases inicialmente fijadas ha sido reconocida repetidamente por la doctrina de esta Tribunal (por todas, STC 161/2013, de 26 de septiembre, sino que, si esa modificación se produce es el legislador autonómico el que debe acomodarse a la modificación de la legislación estatal básica [SSTC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8, 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b), 146/2013, de 11 de julio, FJ 4 o 182/2013, de 23 de octubre, FJ 8].*

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

Insiste el Tribunal Constitucional en la necesaria acomodación porque, continúa la sentencia referida: *si esa acomodación no tiene lugar el operador jurídico primario se encuentra ante una alternativa en la que inevitablemente ha de dar preferencia a una de las dos leyes en conflicto, en detrimento de la otra (...)*.

Régimen de contratación de las Cámaras

El artículo 2.2 *in fine* de la Ley 4/2014, constituye, como se ha indicado anteriormente, un precepto básico en la materia que examinamos, y expresamente dispone:

La contratación y el régimen patrimonial se regirán conforme al derecho privado y habilitando un procedimiento que garantice las condiciones de publicidad, transparencia y no discriminación.

El anteproyecto, en su artículo 7.2, además de reproducir en su integridad la anterior previsión añade: *No obstante, en los supuestos de delegación de funciones públicas de las Administraciones, el acuerdo de delegación podrá fijar un régimen específico de contratación para el desarrollo de la función delegada.*

Sin embargo, la existencia de otra norma estatal, asimismo de carácter básico en materia de contratación, obliga a atender a la eventual afección de ésta en los regímenes de contratación que se prevean en normas sectoriales. Dicha cualidad la ostenta la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, en virtud de Disposición Final Primera, que establece con relación a su ámbito subjetivo de aplicación, lo siguiente:

Informe núm.- DSI-52-2018

27 de marzo de 2018

Artículo 3.5 de esta Ley 9/2017:

Asimismo, quedarán sujetos a esta Ley las Corporaciones de derecho público cuando cumplan los requisitos para ser poder adjudicador de acuerdo con el apartado tercero, letra d) del presente artículo.

Dicha letra d) a la que remite determina que son poderes adjudicadores a los efectos de la ley:

d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Lo anterior determina que, en el caso de que las corporaciones de derecho público cumplan los referidos requisitos, entran en el ámbito subjetivo de aplicación de dicha ley de contratos del sector público, sin que la norma autonómica pueda alterar esa regulación en modo alguno.

Por otro lado, el artículo 7.4 del anteproyecto determina que:

Asimismo, y para el adecuado desarrollo de sus funciones, las Cámaras provinciales y locales y las Administraciones Públicas podrán celebrar contratos en los que las

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

Administraciones Públicas se regirán por la legislación vigente en materia de contratación pública.

No es la norma que venimos informado la legitimada para incluir esta clase de regulación en su articulado en la medida en que, como venimos diciendo, es la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre la que determina el completo régimen de contratación de las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación.

Participación de las Cámaras en fundaciones, consorcios, asociaciones, sociedades civiles o mercantiles o en entidades de naturaleza análoga

El artículo 5.4 de la Ley estatal 4/2014, al igual que el artículo 21.2 para la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, determina que:

Para el adecuado desarrollo de sus funciones, y previa autorización de la administración tutelante, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación podrán promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, así como celebrar los oportunos convenios de colaboración. La administración tutelante determinará los mecanismos de seguimiento correspondientes.

El anteproyecto prevé la participación de las Cámaras, previa autorización de la administración tutelante, en términos análogos, si bien añade, a las entidades en las que pueden participar enumeradas en el precepto estatal a los *consorcios y otras entidades de naturaleza análoga* (artículos 15.1, 16). Esto determina un listado abierto que en la norma básica no se contempla.

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

El Tribunal Supremo en la sentencia de 9 de abril de 2015 sostiene respecto de la posibilidad de las Cámaras de desarrollar actividades al margen de las funciones jurídico-públicas lo que sigue:

(...) aunque sin duda tienen tal naturaleza jurídica pública en la medida en que la Ley les define como corporaciones de derecho público y les atribuye determinadas funciones públicas, tienen también una base asociativa jurídico privada y pueden desarrollar actividades de esa naturaleza, dentro del marco que les reconoce la ley.

(...) A este respecto (...) prevé incluso la posibilidad de que para el adecuado desarrollo de sus funciones las Cámaras pueden "promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles", previa autorización de la Administración tutelante. De lo que cabe concluir que el legislador no ha considerado incompatible, sino precisamente lo contrario, el cumplimiento de sus finalidades jurídico públicas, con la participación en sociedades mercantiles. Y tal previsión lleva a la conclusión, contraria a lo afirmado por la recurrente, que tales participaciones serían también posibles para las Cámaras sin la necesidad de autorización administrativa en la defensa de sus intereses privados.

La ley no justifica, y debería hacerlo, el por qué amplía el listado en este supuesto respecto de la norma básica en primer lugar en relación con los consorcios. Se puede entender que el listado de la norma estatal en los casos de participación es un listado cerrado que esos supuestos exige la autorización de la administración tutelante.

En segundo lugar no procede la inclusión de la cláusula abierta incorporada en este artículo 15.1 respecto de *otras entidades de naturaleza análoga*, en la medida en que las entidades enumeradas (asociaciones, sociedades mercantiles...) tienen cada una de ellas una

y

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

identidad y régimen diferenciado, por lo que no se puede establecer una analogía respecto de todas ellas con carácter global.

Por último en relación con este aspecto de la participación y de mantenerse tal y como se propone, se hace preciso, a la vista de las anteriores consideraciones, revisar el texto para unificar las alusiones que se hacen en él. A modo de ejemplo, el artículo 8.4 referido a la tutela no hace referencia alguna ni a los *consorcios* ni a las *entidades de naturaleza análoga*.

Observaciones concretas al articulado

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

El apartado 3 de este artículo contempla la posible integración de una Cámara provincial en la Cámara de Castilla y León. Tal posibilidad ha de ser respetuosa con el mandato del artículo 6.1 de la Ley 4/2014 que señala:

En cualquier caso, y como mínimo, existirá una Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación por provincia, sin perjuicio de que determinadas funciones y servicios puedan desempeñarse por otra Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Artículos 12 y 13. Extinción y liquidación de una Cámara provincial o local.

Ambos preceptos contienen previsiones relativas a la extinción de las cámaras, si bien el título del artículo 13 tan solo hace referencia a la liquidación (cuando sus dos últimos apartados incluyen también previsiones que se refieren a la extinción de la Cámara), de modo que podría valorarse la posibilidad de unificar el contenido de ambos.

10

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

Dada la técnica normativa empleada en gran parte del anteproyecto de reproducir la norma estatal básica, y sin perjuicio de la aplicación supletoria de ésta a la que se refiere en concreto el artículo 13.4 del texto, se echa en falta la previsión del artículo 37.3 de la Ley 4/2014 sobre la adscripción del patrimonio en los supuestos de extinción, a la administración tutelante.

Indica expresamente tal artículo de la ley estatal:

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 adscribiéndose su patrimonio, previa liquidación por el órgano de gestión a que se refiere el apartado 2, a la administración tutelante.

Artículo 17. Adscripción a las Cámaras.

La misma observación que se acaba de realizar, se reitera respecto de la ausencia en este artículo de *la adscripción de oficio* que se realiza a las Cámaras, de acuerdo lo previsto en el artículo 7.1 de la Ley 4/2014.

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

En el apartado 2 de este artículo, a diferencia de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 4/2014 con carácter básico se exige para el nombramiento y cese de la dirección gerente, un *informe de necesidad emitido por la Cámara de Castilla y León*.

Se hace preciso concretar, al menos, qué supone o en qué afecta la posible ausencia de tal informe, su alcance, cuándo ha de emitirse, entre otros aspectos.

11

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

Artículo 31. Transparencia de las Cámaras provinciales y locales.

En el apartado 1 se hace referencia a que las Cámaras han de publicar en su página web las retribuciones de los altos cargos y máximos responsables, sin que entre los mismos se incluyan (a estos efectos) la Vicepresidencia o Vicepresidencias, si bien tales cargos, de acuerdo con establecido en el artículo 22 del propio anteproyecto, parecen estar incluidos entre los primeros y sometidos al mismo régimen de incompatibilidades.

Artículo 33. Liquidación y fiscalización de cuentas anuales de las Cámaras provinciales y locales.

El apartado 6 de este artículo excede del contenido de su título, en la medida en que se refiere a otra documentación (no sólo las cuentas anuales) que ha de ser depositada y publicada.

La Ley 4/2014, incorpora una previsión análoga en su artículo 35, a nuestro parecer de manera más acertada en cuanto a su ubicación, en la medida en que el título del artículo es *Presupuestos y transparencia*.

Capítulo VII. La Cámara oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León.

Artículo 40. Funciones del pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Castilla y León.

La letra h) de este artículo le atribuye como función al pleno *autorizar convenios o actos de disposición de bienes de la Cámara*.

Informe núm.- DSJ-52-2018

27 de marzo de 2018

Ha de entenderse que tal autorización se refiere al ámbito interno, pero se ha de intentar evitar cualquier duda interpretativa que pueda surgir con la necesaria autorización que ha de otorgar la administración tutelante en el caso de los convenios (art. 4 de la ley 47/2014) y para la disposición de bienes inmuebles (art. 19.2 de la Ley 4/2014).

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

El apartado 3 incluye el inciso: "Este reglamento de régimen interior deberá ser aprobado por la Administración tutelante". Este aspecto específico no supone una excepción a la regla general prevista en el artículo 47 del anteproyecto que justifique su inclusión en una disposición transitoria.

Es cuanto se informa en derecho, a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURIDICOS.




Fdo.: Ignacio Sáez Hidalgo