

# Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 484/2015 (ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD)

---

**Referencia:** 484/2015

**Procedencia:** ECONOMÍA Y  
COMPETITIVIDAD

**Asunto:** Proyecto de real decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación en los aspectos organizativos, electorales y de régimen jurídico y económico.

**Fecha de aprobación:** 25/06/2015

## TEXTO DEL DICTAMEN

El Consejo de Estado en Pleno, en sesión celebrada el día 25 de junio de 2015, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"Por Orden comunicada de V. E. de fecha 8 de mayo de 2015 (con registro de entrada el siguiente día 13) el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación en los aspectos organizativos, electorales y de régimen jurídico y económico.

De los antecedentes remitidos resulta:

PRIMERO. Contenido del proyecto.

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo, precedido de un índice, que comienza haciendo referencia a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, que en la actualidad establece su régimen de funcionamiento.

Con anterioridad, señala el preámbulo, las Cámaras venían funcionando de acuerdo con la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y con un régimen jurídico muy detallado, en el que destacaba el Reglamento General de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación aprobado por Decreto 1291/1974, de 2 de mayo (parcialmente derogado y modificado por sucesivas disposiciones normativas, Reales Decretos 753/1978, de 27 de marzo, 816/1990, de 22 de junio, y el Real Decreto 1133/2007, de 31 de agosto).

Además, en el ejercicio de sus competencias en materia de comercio interior y de Cámaras de Comercio, las distintas Comunidades Autónomas han venido desarrollando una "actividad normativa importante" aplicable en sus respectivos territorios.

El proyecto de Real Decreto sometido a consulta se ha elaborado teniendo en cuenta la aprobación de una nueva Ley (la Ley 4/2014, de 1 de abril, antes mencionada), las competencias autonómicas en la materia y el objetivo de reducir la dispersión normativa existente en el ámbito reglamentario. Resulta de aplicación directa a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de las Ciudades de Ceuta y Melilla sobre

las que la Administración General del Estado ostenta las competencias de tutela administrativa; y en su contenido se ha prestado especial atención a la regulación del régimen electoral.

Por último, el preámbulo, tras mencionar la habilitación normativa que sirve de base a la regulación proyectada, hace una breve referencia a la estructura y contenido del Real Decreto, destacando que en el proceso de su tramitación se ha dado audiencia a las administraciones públicas implicadas y a los interlocutores económicos y sociales.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por treinta y seis artículos (agrupados en capítulos), dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales:

- El capítulo I (artículos 1 a 3) contiene las disposiciones generales: objeto y ámbito de aplicación; naturaleza; y funciones.

- El capítulo II (artículos 4 a 13) establece las normas sobre organización y funcionamiento: órganos de gobierno; el pleno; el comité ejecutivo; el presidente; los vicepresidentes y el tesorero; pérdida de la condición de miembro del pleno y del comité ejecutivo; régimen de reuniones y convocatorias; funciones del pleno; funciones del comité ejecutivo; Reglamento de Régimen Interior y Código de Buenas Prácticas.

- El capítulo III (artículos 14 a 18) contiene el régimen jurídico y económico de las Cámaras: tutela; régimen económico; disposición y administración de bienes patrimoniales; resoluciones y acuerdos recurribles; régimen presupuestario y cuentas anuales.

- El capítulo IV (artículos 19 a 34) desarrolla el régimen electoral: electores; censo electoral; candidatos elegibles; apertura del proceso electoral; convocatoria de elecciones; juntas electorales; candidaturas y proclamación; voto por correo; voto electrónico; publicidad institucional; garantías del proceso; órganos en funciones; constitución de los órganos; provisión en caso de vacantes sobrevenidas en el pleno; pérdida de la condición de miembro; y elección en caso de vacantes en el comité ejecutivo.

- El capítulo V (artículo 35) establece las causas de cese del presidente y de los cargos del comité ejecutivo.

- El capítulo VI (artículo 36) regula la extinción de las Cámaras.

- Las dos disposiciones adicionales se refieren, respectivamente, al régimen de protocolo y a la tutela en materia de comercio exterior.

- La disposición transitoria contempla la designación de vocales del pleno.

- La disposición derogatoria deja sin efecto 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.

- Las tres disposiciones finales se refieren, respectivamente, al título competencial, a la adaptación de los Reglamentos de Régimen Interior vigentes y a la entrada en vigor.

SEGUNDO. Contenido del expediente.

A) Además de las sucesivas versiones del proyecto de Real Decreto sometido a consulta (incluida su versión definitiva), consta en el expediente la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo, en la que se examinan la motivación y oportunidad de la norma proyectada y su contenido, dedicándose los cuatro últimos subapartados a los impactos económico-presupuestario (efecto marco clarificador, sin repercusiones presupuestarias), sobre la competencia (racionalización de la situación de la red de Cámaras), en cuanto a las cargas administrativas (cierto incremento para garantizar un adecuado cumplimiento de la tutela administrativa) y de género (inexistente).

B) Consta en el expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad (13 de marzo de 2015).

Obra en el expediente un documento elaborado por la Dirección General de Comercio Interior (Subdirección General de Canales de Comercialización y Relaciones Institucionales), en el que se resumen las observaciones formuladas y se justifica su incorporación al texto proyectado o su rechazo. Ha de señalarse que la mayoría de las observaciones se han incorporado a la versión definitiva del proyecto, destacando las relativas a habilitación normativa, título competencial y supletoriedad.

Han mostrado su conformidad con el proyecto la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Competitividad.

También se han remitido los informes de la Abogacía del Estado en la Secretaría de Estado de Comercio (8 de julio y 12 de diciembre de 2014). En ambos se informa favorablemente el proyecto, sin perjuicio de realizar diversas observaciones que se han incorporado al texto proyectado.

C) Ha informado el proyecto la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (25 de febrero de 2015). En dicho informe se realizan diversas observaciones de carácter formal y técnica normativa, proponiéndose, además, la revisión del régimen de cesión de datos aplicable a la AEAT. Se han atendido la mayoría de las observaciones formuladas.

También integran el expediente sendos informes emitidos por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (24 de febrero y 23 de abril de 2015). Las principales observaciones formuladas, relativas a títulos competenciales y supletoriedad, han sido atendidas.

Así resulta de los documentos elaborados por la Dirección General de Comercio Interior (Subdirección General de Canales de Comercialización y Relaciones Institucionales), en los que se resumen las observaciones formuladas y se justifica su incorporación al texto proyectado o su rechazo.

D) Constan los informes emitidos por las Secretarías Generales Técnicas de los siguientes Ministerios:

\* Industria, Energía y Turismo: valora positivamente el proyecto, que considera muy conveniente. Se formulan observaciones de carácter formal y técnica normativa. \* Empleo y Seguridad Social: no formula observaciones

E) El texto proyectado se ha remitido a los órganos de las Comunidades Autónomas competentes en materia de comercio, obrando en el expediente los informes emitidos por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco y por la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se ha dado audiencia a las entidades representativas de los sectores afectados (incluidas las Cámaras de Ceuta y Melilla), habiendo formulado alegaciones las siguientes: Asociación de Empleados de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, su Consejo Superior y Consejos Regionales; Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE); Cámara de España; Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio; Consejo General de Cámaras de Cataluña; Cámaras Canarias; Cámara de Guipuzcoa; Cámara de A Coruña; Cámara de Zaragoza; Cámara de Cartagena; y Cámara de Salamanca.

La Dirección General de Comercio Interior (Subdirección General de Canales de Comercialización y Relaciones Institucionales) ha elaborado un "compendio de las alegaciones presentadas", en el que se resumen las observaciones formuladas y se justifica su incorporación al texto proyectado o su rechazo.

F) Consta la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (29 de abril de 2015).

Y, en tal estado de tramitación, se emite el presente dictamen.

#### I. Objeto y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación en los aspectos organizativos, electorales y de régimen jurídico y económico.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado evacua la presente consulta con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

#### II. Tramitación del expediente

Respecto de la tramitación del proyecto y en el marco de lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se han atendido, en líneas generales, las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado.

Efectivamente, constan en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- la versión definitiva del proyecto sometido a consulta y la memoria que lo acompaña, así como los informes de los diversos órganos administrativos que han participado en su tramitación, incluida la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente. Asimismo, se ha dado audiencia a las Comunidades Autónomas y a las entidades representativas de los sectores afectados.

Obran en el expediente diversos documentos elaborados por la Dirección General de Comercio Interior (Subdirección General de Canales de Comercialización y Relaciones Institucionales), en los que se resumen las observaciones formuladas y se justifica su incorporación al texto proyectado o su rechazo. La elaboración de este tipo de documentos facilita el estudio de la norma y permite conocer con mayor precisión el fundamento y finalidad de las distintas previsiones.

#### III. Habilitación y rango de la norma

La disposición final segunda de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, autoriza al Gobierno a dictar, en el ámbito de sus competencias, las normas de desarrollo de esta ley.

Además, por lo que se refiere al régimen de protocolo, hay que tener en cuenta la habilitación al desarrollo reglamentario que contiene la disposición adicional segunda de la Ley 4/2014.

En consecuencia, existe habilitación legal suficiente para dictar la norma proyectada y su rango -real decreto- es el adecuado en la medida en que, además, viene a sustituir a una norma de igual rango normativo.

#### IV. Consideraciones

##### A. Antecedentes y marco normativo vigente

Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación nacieron en España a finales del siglo XIX como corporaciones de derecho público cuya finalidad era representar los intereses generales de las empresas, siguiendo el modelo cameral continental basado en la obligada adscripción de las personas que ejerciesen actividades empresariales y en la obligatoriedad en el pago de cuotas (modelo que, como se verá, ha estado vigente hasta la aprobación de la Ley 4/2014).

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 Sentencia 107/1996, de 12 de junio- ha entendido que el artículo 52 de la Constitución comprende estas corporaciones de derecho público. Y en la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo (entre otras, en Sentencia de 13 de junio de 1995).

Del citado precepto constitucional interesa destacar dos previsiones:

La primera hace referencia a la existencia de reserva de ley a la hora de regular este tipo de organizaciones. Ello implica que el núcleo de la regulación de estas organizaciones ha de contenerse en una ley y que la norma reglamentaria únicamente podrá entrar en juego cuando exista una previa habilitación legal.

Además, ha de tenerse en cuenta que en nuestro ordenamiento, junto a la legislación estatal básica, coexisten las diferentes leyes autonómicas:

\* La Ley 3/1993, de 22 de marzo, estableció que "las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y, en su caso, de Navegación son Corporaciones de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines", configurándolas como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. A dicho marco normativo corresponde el carácter de legislación básica (ex artículo 149.1.18ª de la Constitución).

\* Todas las Comunidades Autónomas asumieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía, aunque con distintas formulaciones, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Cámaras de Comercio y, en el ejercicio de tales competencias, han ido aprobando sus propias normas reguladoras. El Tribunal Constitucional (Sentencia 31/2010, de 28 junio) ha señalado que, aunque un Estatuto de Autonomía declare que esas competencias son exclusivas, la vinculación con el texto constitucional somete las competencias autonómicas a la ley estatal (fundamento jurídico 71).

La segunda previsión que es preciso tener en cuenta es la exigencia de carácter democrático en la estructura interna y funcionamiento de las Cámaras, cuestión estrechamente ligada con la configuración de estas corporaciones no solo como órganos de consulta y apoyo de la Administración estatal o autonómica, sino también como organizaciones representativas de intereses económicos y corporativos.

De la anterior afirmación se derivan importantes consecuencias:

\* Las relaciones entre las Cámaras y las correspondientes Administraciones han de regirse por el principio de tutela, que no implica subordinación jerárquica, sino únicamente la existencia de ciertos controles, siempre tasados legalmente, cuya finalidad es la de garantizar la legalidad en la actuación del ente tutelado (controles de legalidad y no de oportunidad, que, como regla general, no permiten sustituir la decisión del ente tutelado, ni determinar con carácter vinculante el sentido de su actuación).

\* Las Cámaras se configuran legalmente como titulares de determinadas funciones de carácter público, que en todo caso han de ser respetadas por la organización administrativa.

\* En tanto que corporaciones representativas de los intereses de sus miembros, las Cámaras han de gozar de autonomía organizativa y financiera, a cuyo efecto aprobarán la correspondiente reglamentación interna.

El contexto económico de los últimos años ha obligado a introducir reformas normativas con el fin de poner en marcha medidas eficientes de racionalización del gasto, de fortalecimiento e impulso de la economía y de crecimiento de la competitividad de las empresas españolas mediante políticas de apoyo a la actividad comercial y empresarial. La reforma operada 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, estableció un sistema cameral de pertenencia voluntaria y eliminación del recurso cameral permanente.

El último paso de esta evolución lo constituye la Ley 4/2014, de 1 de abril. Destaca su exposición de motivos que "se mantiene su naturaleza como corporaciones de derecho público, garantizando el ejercicio de las funciones público-administrativas que, en el actual contexto económico, tienen una especial relevancia de cara a la regeneración del tejido económico y la creación de empleo y se consagra su finalidad de representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria, los servicios y la navegación, así como la prestación de servicios a todas las empresas".

Se establece un sistema de adscripción universal, consagrando el principio general de pertenencia de todas las empresas a las Cámaras sin que de ello se derive obligación económica alguna; y ello porque las Cámaras representan los intereses generales de toda la actividad económica y empresarial y no de un determinado sector, asociación o colectivo de empresas en función de su dimensión, localización o adscripción a la Cámara. Este principio permite garantizar, en última instancia, la representación de todas las empresas en los órganos de gobierno de las Cámaras, en función de la representatividad de los distintos sectores en la economía, de acuerdo con un sistema de elección universal y democrática en donde todas las empresas son electoras y elegibles.

En este contexto, la sostenibilidad económica de las Cámaras se pretende alcanzar mediante un sistema de ingresos basado, fundamentalmente, en los servicios que presten las mismas y en aportaciones voluntarias de empresas o entidades.

Además, la Ley 4/2014 declara entre sus objetivos el de abordar "una redefinición de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación": junto a su función principal de prestación de servicios a las empresas, se refuerza el papel de las Cámaras en relación con la función de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en el ámbito de la internacionalización e incremento de su competitividad.

En el plano organizativo destaca la creación de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, que sustituye al Consejo Superior de Cámaras y que representará al conjunto de las Cámaras ante las diversas instancias estatales e internacionales y coordinará e impulsará las acciones que afecten al conjunto de las Cámaras españolas.

Por último, la Ley 4/2014 responde al esquema de distribución de competencias que en esta materia resulta de la Constitución y de los diferentes Estatutos de Autonomía, correspondiéndole igualmente el carácter de legislación básica. Sin embargo, como subraya su exposición de motivos, aborda una revisión de la articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas, como Administraciones tutelantes, con la atribución de más amplias facultades para poder definir la organización territorial y de los órganos de gobierno de sus respectivas Cámaras, de manera que estas respondan a la realidad económica de sus territorios y se promueva una mayor representación directa de las empresas en función de su contribución a las Cámaras.

Este nuevo marco legal hace imprescindible la revisión de la regulación reglamentaria aplicable a las Cámaras que, como se subraya en el preámbulo del proyecto sometido a consulta, tiene carácter preconstitucional (Decreto 1291/1974, de 2 de mayo) y ha sido objeto de diversas modificaciones (por citar la más reciente, la operada por el Real Decreto 1133/2007, de 31 de agosto, informado por este Consejo de Estado en su dictamen nº 1.021/2007, de 28 de junio).

#### B. Técnica del proyecto

Frente a la elaboración de un reglamento general de las Cámaras (que es el modelo acogido en el Decreto de 1974), el texto proyectado se articula como norma de desarrollo de determinados aspectos (organizativos, electorales y de régimen jurídico y económico) de la Ley 4/2014.

Esta opción parece más acorde con el alcance de sus previsiones que, como se verá más adelante, únicamente son de aplicación directa a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Sin embargo, plantea algunas cuestiones:

\* En primer lugar, hace innecesario incorporar previsiones de alcance general, que únicamente reproducen la Ley 4/2014 y que carecen de sentido en el marco de una regulación destinada a desarrollar aspectos concretos del régimen de las Cámaras. Por ejemplo, no es preciso incluir un precepto sobre la naturaleza de las Cámaras (como es el artículo 2), máxime cuando la reproducción de la citada ley no se hace en términos exactos y añade elementos que inducen a confusión o nada aportan (así, cuando se dice que las Cámaras son órganos consultivos y de colaboración especialmente con la Administración tutelante). Y la misma conclusión cabe alcanzar en relación con el artículo 3. Este precepto se titula "Funciones" cuando en realidad lo único que hace es desarrollar la función de promoción o participación en asociaciones, fundaciones y sociedades y de celebración de convenios de colaboración (artículo 5.4 de la Ley); y dedica su primer párrafo a realizar una mera remisión a los apartados 1 a 3 del artículo 5 de la Ley, sin mencionar, curiosamente, el único apartado de dicho precepto que sí desarrolla (el apartado 4).

\* En segundo lugar, resulta preferible un título menos concreto que haga alusión simplemente al desarrollo de la Ley 4/2014. Pues, por ejemplo, la regulación de la función prevista en el artículo 5.4 de la Ley no encaja en los aspectos que se mencionan expresamente en la redacción propuesta para el título.

### C. Ámbito de aplicación

Según resulta de su artículo 1, el futuro Real Decreto solo será de aplicación a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Ceuta y Melilla, cuya tutela corresponde a la Administración General del Estado al no haber asumido en sus respectivos Estatutos competencia alguna sobre la materia.

Ahora bien, esta previsión debe completarse con lo establecido en la disposición final primera, según la cual:

\* Los artículos 20.3 (cesión de datos por la AEAT para la elaboración y constitución de los censos electorales), 20.4 (posibilidad de que la administración tutelante recabe determinada información contenida en el censo electoral), 27.1 (emisión del voto por medios electrónicos) y 27.2 (los procedimientos para la emisión del voto electrónico deberán permitir la constancia de los extremos que se deban acreditar para las otras modalidades) tienen el carácter de legislación básica sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución

\* Los artículos 26.3 (funciones de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos en cuanto al voto por correo) y 27.3 (determinación de las condiciones para el ejercicio del voto electrónico sin que puedan regularse cuestiones relativas al procedimiento electoral) se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular la materia de correos y telecomunicaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.21ª de la Constitución.

La regulación proyectada en lo que a ámbito de aplicación y títulos competenciales se refiere no suscita a este Consejo objeción alguna:

\* En cuanto a la posibilidad de que sea una norma reglamentaria la que determine el carácter básico de algunos de sus preceptos, debe recordarse una asentada jurisprudencia constitucional con arreglo a la cual es la ley el instrumento adecuado para establecer normas básicas (entre otras, Sentencias 1/1982, de 28 de enero, y 32/1983, de 28 de abril), sin perjuicio de que por vía reglamentaria pueda el Gobierno regular aspectos concretos del núcleo básico previamente determinado por la norma legal, siempre que, por la naturaleza de la materia, resulten complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional 35/1992, de 23 de marzo, y 141/1993, de 22 de abril). Por tanto, la opción de dotar de carácter básico a determinados preceptos relativos al régimen electoral no suscita problemas dado que tal regulación puede considerarse, en líneas generales, como un complemento indispensable de las

normas contenidas en la disposición legal a la que se trata de adaptar el régimen electoral de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

\* De otra parte, la invocación del artículo 149.1.21ª de la Constitución en el segundo párrafo de la disposición final primera trae causa de las consideraciones efectuadas por el Consejo de Estado en el dictamen nº 1.021/2007 antes mencionado y se limita a reproducir lo ya recogido en el párrafo tercero de la disposición final primera del Real Decreto 1133/2007, de 31 de agosto, por el que se modifica el capítulo III del Reglamento General de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, que regula el sistema electoral.

\* En fin, se ha eliminado la atribución expresa de carácter supletorio al contenido del proyecto "para el resto de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, cuya tutela corresponda a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias propias, en defecto de normativa autonómica". Ha sido ésta una cuestión planteada en no pocos escritos, habiéndose considerado finalmente que resultaba más acorde con la doctrina constitucional (entre otras, Sentencia 139/2011, de 14 de septiembre) no incluir previsión alguna sobre la supletoriedad.

Sin perjuicio de que la regulación proyectada no suscite objeciones, sí parece conveniente que al delimitar el ámbito de aplicación se incluya una remisión a lo establecido en la disposición final primera en relación con los títulos competenciales.

Por último, debe corregirse la cita al precepto constitucional que se contiene en el segundo párrafo de la disposición final primera: "... contemplada en el artículo 149.1.21ª de la Constitución:

#### D. Organización y régimen interno

Para abordar, desde una perspectiva general, el examen de las previsiones sobre organización y régimen interno contenidas en el proyecto, es preciso tomar como punto de partida cuál es el significado y alcance de la autonomía cameral y, más concretamente, de la potestad de autoorganización de las Cámaras.

Señala la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1995 que las Cámaras tienen su amparo constitucional en el artículo 52 de la Constitución y que se impone el carácter democrático de su estructura interna, así como de su funcionamiento, remitiéndose su concreta regulación a la normativa legal. Las Cámaras, continúa la sentencia, se articulan como corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos que, además de desarrollar determinadas funciones de carácter público (ya sea por atribución legal o a través de delegación), tienen como función propia y específica la prestación de servicios a sus miembros y la defensa de sus intereses económicos y corporativos.

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1996, antes citada, señala que la Constitución ha admitido expresamente la legitimidad de la llamada genéricamente "Administración corporativa". "Así lo hace, ante todo, en su art. 36 respecto de los "Colegios Profesionales", como una de las manifestaciones más características de esta Administración corporativa. Igualmente, de un modo bastante más genérico, (...) la Constitución declara en su art. 52 que "la Ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios" (...). Y aunque este precepto, a diferencia de lo que ocurre en el art. 36 respecto de los Colegios Profesionales, no llama a las Cámaras por su nombre, hay que concluir que éstas, en cuanto organizaciones profesionales, encuentran un apoyo en el art. 52 C.E. con el que no contaban otras Cámaras".

A la vista de las anteriores consideraciones, se hace patente la configuración de las Cámaras no solo como órganos de consulta y apoyo de la Administración estatal o autonómica, sino también, y esencialmente, como organizaciones representativas de intereses económicos y corporativos. Por tanto, desde esta última perspectiva, parece indispensable que las Cámaras gocen de la necesaria autonomía organizativa, a cuyo efecto aprobarán la correspondiente reglamentación interna; es decir, las Cámaras,

aunque sujetas a la tutela del ente territorial correspondiente, orgánicamente han de articularse sobre técnicas representativas de la voluntad del grupo, que no es otra que la voluntad que ha de expresarse en su gestión y gobierno.

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.

El instrumento en el que se concreta la potestad de autoorganización de las Cámaras es el Reglamento de Régimen Interior, al que se refiere el artículo 16 de la Ley 4/2014 en sus dos primeros apartados:

"1. Cada Cámara tendrá su propio Reglamento de Régimen Interior, que será propuesto por el pleno y aprobado por la administración tutelante, la cual podrá también promover su modificación. 2. En el reglamento constarán, entre otros extremos, la estructura del pleno, sus funciones, el número y forma de elección de los miembros del comité ejecutivo y las normas de funcionamiento de sus órganos de gobierno".

Por tanto, en aras de garantizar la plena efectividad de la autonomía cameral, se prevé que no pocos aspectos de su régimen organizativo sean concretados por la propia Cámara; y de ahí que la regulación contenida en la Ley 4/2014 en este aspecto se centre en establecer el núcleo de la organización cameral: entre otras cuestiones, determinación de los órganos de gobierno de la Cámara, composición del pleno, duración del mandato, funciones de presidente y comité ejecutivo, existencia de un secretario general y, en su caso, de un director gerente, y sujeción del personal al Derecho laboral.

En ejecución de las previsiones legales mencionadas, los artículos 4 a 12 del proyecto perfilan con cierto detalle la organización de las Cámaras, debiendo destacarse, a los efectos que ahora interesan, los artículos 11 y 12 que regulan, respectivamente, las funciones del pleno y del comité ejecutivo.

Es claro que la norma reglamentaria puede regular determinados aspectos organizativos de la Cámara pues, junto a la representación de intereses corporativos, desarrolla también funciones de carácter público cuya adecuada tutela puede requerir una regulación como la apuntada. Ahora bien, lo que no cabe es introducir una regulación exhaustiva del régimen competencial de los órganos de la Cámara, que vacíe de contenido la potestad de autoorganización de la corporación concretada en el correspondiente Reglamento de Régimen Interior.

Desde esta perspectiva, el proyecto concreta en exceso las funciones de los órganos de gobierno -pleno y comité ejecutivo- de las Cámaras. Por ejemplo, en el artículo 11, al regular las competencias del Pleno (con el establecimiento de un listado mínimo que incluye quince competencias), no parece necesario establecer una enumeración tan exhaustiva y que afecta a funciones que son más propias de la organización que debe ser decidida por la propia Cámara. Por ejemplo, la aprobación de todos los programas anuales de actuación y gestión corporativa (letra a)), la adopción de acuerdos de participación en entidades y la celebración de todo tipo de convenios de colaboración (letra c)) o la creación de comisiones consultivas (letra l)).

Análogas consideraciones procede realizar en relación con la regulación de las competencias del Comité Ejecutivo (artículo 12 del proyecto), debiendo subrayarse que muchas de las funciones enumeradas en los mencionados artículos inciden únicamente sobre la estructura interna de la Cámara (son funciones de propuesta al pleno) y carecen de eficacia ad extra en tanto no se proyectan sobre el ejercicio de funciones de naturaleza jurídico- pública, por lo que su concreción corresponde al Reglamento de Régimen Interior.

En definitiva y salvo en los supuestos en que exista una previsión legal expresa (como ocurre, por ejemplo, con los artículos 13.2 y 14.2 de la Ley 4/2014, que atribuyen al pleno la competencia para nombrar al Secretario General y al Director gerente), el proyecto sometido a consulta únicamente debería ceñirse a determinar cuál es el órgano

competente en el caso de aquellas funciones que impliquen el ejercicio concreto de funciones de naturaleza pública o administrativa y que tengan una clara eficacia externa (las cuales deberían corresponder, lógicamente, al pleno de la Cámara).

Por las mismas razones expuestas, suscita dudas si, en ausencia de previsión legal expresa, puede la norma reglamentaria introducir nuevos órganos en la estructura de las Cámaras. A juicio de este Consejo debiera ser el Reglamento de Régimen Interior de cada Cámara el que estableciese cuáles son los otros órganos que, junto a los órganos previstos legalmente, integran su estructura organizativa (por ejemplo, es claro que las Cámaras deben contar con un tesorero -previsto en el artículo 8.2 del proyecto-, pero es el correspondiente Reglamento de Régimen Interior el que debe realizar tal determinación).

#### E. Observaciones al articulado

El Consejo de Estado considera que el Real Decreto proyectado se ajusta, en líneas generales, a las habilitaciones normativas que desarrolla y no formula objeción de legalidad a su contenido, sin perjuicio de lo cual estima oportuno realizar las siguientes observaciones concretas a su articulado.

#### Artículo 3 (funciones)

Además de la observación realizada anteriormente en cuanto a la conveniencia de suprimir el primer inciso del primer párrafo (remisión a los apartados 1 a 3 del artículo 5 de la Ley), el contenido de este precepto debe estructurarse en apartados numerados.

De otra parte, al establecer en el segundo párrafo los plazos máximos para resolver las solicitudes presentadas, debe preverse también el día a quo para el cómputo de dicho plazo.

Por último, la redacción empleada está poco cuidada, pudiendo mejorarse. Esta observación es predicable del texto en su conjunto, sin perjuicio de que se destaque en relación con algunos preceptos concretos.

Teniendo en cuenta las observaciones formuladas, se propone la siguiente redacción para el artículo 3 (cuyo título haría referencia a la función de participación en entidades y celebración de convenios):

"1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, las Cámaras podrán promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, así como celebrar los oportunos convenios de colaboración, previa autorización de la administración tutelante.

2. La administración tutelante resolverá la solicitud de participación en entidades en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a su recepción. Transcurrido este plazo sin que se hubiera resuelto, la solicitud se entenderá estimada.

Cuando se formule una solicitud para la celebración de convenios de colaboración, el plazo para resolver será de diez días hábiles a contar desde el día siguiente a su recepción. Transcurrido dicho plazo, se entenderá estimada la solicitud.

3. Las Cámaras elaborarán un informe semestral para el seguimiento de las actuaciones de participación en entidades y de celebración de convenios.

4. En ambos casos la función de tutela supondrá exclusivamente apreciar que se haya adoptado el correspondiente acuerdo por los órganos de la Cámara de conformidad con las mayorías exigidas y en el estricto cumplimiento de sus competencias.

A los efectos de la acreditación de los anteriores extremos ante la Administración tutelante, deberán aportarse la certificación del correspondiente acuerdo expedida por quien ostente la potestad certificante de los acuerdos de las Cámaras y un informe justificativo de las circunstancias sometidas a la tutela de la Administración".

#### Capítulo II (organización y funcionamiento)

En este capítulo se incluye la regulación correspondiente a los órganos de gobierno (pleno, comité ejecutivo y presidente), contemplándose también las figuras de los vicepresidentes y del tesorero (artículo 8).

La Ley 4/2014 (artículo 9.2) establece que las Cámaras contarán, además, con un secretario general, personal directivo y el personal laboral necesario para el correcto desempeño de sus funciones.

Escasas son las previsiones sobre las figuras del secretario general y del director gerente (contemplado expresamente en el artículo 14 de la Ley, aunque no es un puesto de obligatoria previsión) que recoge el proyecto; y que aluden a ambos de forma indirecta (por ejemplo, en el artículo 7.4 al señalar que el presidente puede delegar determinadas facultades en el secretario general o en el director gerente; o en el artículo 11.f) al establecer que sus nombramientos son competencia del pleno).

Puesto que los aspectos organizativos constituyen uno de los contenidos esenciales del futuro Real Decreto (sin perjuicio de que, como antes se ha dicho, tales previsiones deban respetar el ámbito propio de la autonomía cameral y, en consecuencia, los contenidos propios del Reglamento de Régimen Interior), parece aconsejable que se incorpore no solo la regulación mínima de los órganos de gobierno, sino también de las figuras del secretario general y del director gerente. O, si se estima que las previsiones contenidas en los artículos 13 y 14 de la Ley 4/2014 son suficientes, podría incluirse simplemente su mención, con la finalidad de que en la norma proyectada tengan adecuado reflejo todos los elementos que integran la organización cameral.

Una conclusión similar puede alcanzarse en relación con el personal laboral, que no aparece en la regulación de dicha organización y solo al hilo de la tutela (cuando se dice, en el segundo párrafo del artículo 14.1, que "las relaciones laborales con el personal de las Cámaras quedan fuera de la tutela por parte de la Administración").

Artículo 5 (el pleno de las Cámaras)

Se trata de otro precepto cuya redacción, especialmente la de su apartado 2, debe clarificarse y ordenarse. Además, es conveniente evitar artículos excesivamente largos, lo que puede solucionarse fácilmente en este caso, habida cuenta de que se trata de una norma de nuevo cuño.

Por ello, se sugiere que el contenido del capítulo II del proyecto se subdivida en secciones; y que se desglose en varios preceptos el contenido de determinados artículos (en el caso del artículo 5, por ejemplo, podría distinguirse según el Reglamento de Régimen Interior contuviese o no regulación al respecto y dedicar un precepto a disposiciones comunes). En todo caso, además, hay que ordenar el contenido del apartado 2, para lo cual se propone la siguiente redacción:

"El número total de vocales y su distribución por grupos y categorías se establecerá en el Reglamento de Régimen Interior y estará comprendido entre 12 y 18:

a) De acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2.a) y 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.

b) Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10. 2.b) de la Ley 4/2014, de 1 de abril, los representantes de las empresas y personas de reconocido prestigio en la vida económica dentro de la circunscripción de cada Cámara, a propuesta de las organizaciones empresariales, estarán comprendidos entre 1 y 5 vocales. A estos efectos, las organizaciones empresariales que, siendo intersectoriales y territoriales al mismo tiempo, tengan la condición legal de más representativas conforme a la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, presentarán la lista de empresas y personas de reconocido prestigio para cubrir dichas vocalías en el número correspondiente.

c) De conformidad con el artículo 10.2 c) de la Ley 4/2014, de 1 de abril, los representantes de las empresas de mayor aportación voluntaria en la demarcación de cada Cámara serán asimismo entre 1 y 5 vocales".

Una sistemática similar debe emplearse en relación con el apartado 4 del mismo precepto.

Junto a estas consideraciones de técnica normativa, de índole formal pero esenciales para garantizar una mejor y más ágil comprensión de la regulación proyectada, se formulan las siguientes observaciones al contenido del artículo 5:

\* En las dos referencias que se hacen al artículo 10.3 de la Ley (apartado 3 y último inciso del apartado 4), debe especificarse, porque así está previsto en el texto legal, que las personas de reconocido prestigio que pueden asistir a las reuniones del pleno, con voz pero sin voto, han de proceder de una lista de candidatos propuesta por el presidente a los vocales.

\* A juicio de este Consejo no queda claro, en la actual redacción, qué ámbito de aplicación deben tener las previsiones contenidas en el último inciso del apartado 2 (a efectos del artículo 10.2 b) de la Ley 4/2014, de 1 de abril, las organizaciones empresariales que, siendo intersectoriales y territoriales al mismo tiempo, tengan la condición legal de más representativas, presentarán la lista de empresas y personas de reconocido prestigio para cubrir dichas vocalías en el número correspondiente) y en el apartado 6 (para la elección de los miembros del pleno representantes de las empresas de mayor aportación voluntaria a la Cámara, que se contemplan en el artículo 10.2.c) de la Ley 4/2014, de 1 de abril, se tendrá en cuenta la aportación voluntaria satisfecha en los términos que establezca el Reglamento de Régimen Interior). La primera de ellas se sitúa en el marco de la regulación prevista para aquellos supuestos en que sí hay previsiones en el Reglamento de Régimen Interior sobre la composición del Pleno; sin embargo, no se comprende por qué no se incluye una previsión similar en el apartado 4, que contempla el caso de que el citado Reglamento no contenga regulación alguna. Con la segunda previsión sucede al revés: parece tener alcance general, afectando por tanto a ambos supuestos, pero se remite a lo que establezca el Reglamento de Régimen Interior. De ahí la importancia de estructurar ordenadamente el contenido del artículo 5 del proyecto.

\* El primer inciso del apartado 7 establece que "la estructura y composición del pleno, en cuanto a número de vocales y su distribución por sectores económicos en grupos y categorías, al igual que lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, para el censo electoral, también se revisará y actualizará cada cuatro años...". No se considera acertada la mención del artículo 17.2 de la Ley (que además debiera limitarse en todo caso a su párrafo primero). Por de pronto, la remisión debiera hacerse al artículo 20 del propio proyecto, que regula el censo electoral y reproduce en su apartado 1 el primer párrafo del artículo 17.2 de la Ley. Además, esta imprecisa remisión induce a confusión con la revisión anual del censo prevista en el artículo 20.2 del proyecto. Si lo que se pretende establecer es que los grupos y categorías con arreglo a los cuales se clasifican los electores se revisarán también cada cuatro años, debe incluirse una previsión específica que así lo establezca con claridad. Cuando en el segundo párrafo se define qué debe entenderse por "grupos" debe precisarse que tal definición opera a los efectos de estos artículos; y debiera incluirse también lo que debe entenderse por "categorías". Por último, sobra el adverbio "también".

\* Nada se dice sobre la exigencia de representación paritaria que recoge el vigente artículo 16 ter, apartado 3.b), del Reglamento General de las Cámaras y que desaparece en este proyecto. En línea con el dictamen 1.021/2007 y de conformidad con lo establecido en los artículos 11 y 14 y la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, debe mantenerse tal exigencia, con el objetivo de garantizar que, en lo posible, las listas recojan una representación paritaria de ambos sexos.

Artículo 6 (el comité ejecutivo) en relación con el artículo 10 (régimen de reuniones y convocatorias)

En el último apartado del artículo 6 se dice que:

"En el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de las Ciudades de Ceuta y Melilla, la Administración tutelante podrá designar a un representante de la Administración General del Estado que, en el caso de la Ciudad de Melilla, pertenecerá a la Delegación de Economía y Hacienda y, en el caso de la Ciudad de Ceuta, a la Dirección Provincial de Comercio".

Resultaría más acertado hacer primero referencia a la posibilidad genérica de la Administración tutelante de designar un representante y después contemplar expresamente el caso de Ceuta y Melilla.

Esta redacción sería más acorde con lo dispuesto en el artículo 10.5, que trata de la convocatoria de dicho representante a las reuniones del comité ejecutivo. Además de tener que corregirse la redacción (los verbos están conjugados en tercera persona del plural), debe corregirse también la cita de la Ley, que no es al artículo 10.5, sino al artículo 11.

Artículo 9 (pérdida de la condición de miembro del pleno y del comité ejecutivo) en relación con los artículos 33 (pérdida de la condición de miembro del pleno) y 35 (causas del cese del presidente y cargos del comité ejecutivo)

La Ley 4/2014 apenas contiene previsiones sobre esta cuestión. Únicamente en el artículo 9.2 se dice que "no podrán formar parte de los órganos de gobierno, ser nombrados secretario general ni ocupar los puestos directivos señalados en este artículo quienes estén inhabilitados para empleo o cargo público". Sin embargo, sí parece oportuno concretar en sede reglamentaria en qué casos se produce la pérdida de la condición de miembro del pleno y del comité ejecutivo, en tanto que garantía de un correcto funcionamiento de la corporación. En líneas generales no se objetan los distintos supuestos enumerados, si bien en algún punto concreto se estima necesario completar la regulación proyectada.

Así, se prevé como supuesto de pérdida de tal condición, el "incumplimiento del código de buenas prácticas" (letra g)). Siendo la aprobación de los códigos de buenas prácticas una de las novedades que incorpora la Ley 4/2014, quizá pudiera resultar excesivo que cualquier vulneración de dicho código lleve aparejada la pérdida de la condición de miembro del pleno. Podría introducirse algún trámite preceptivo, a efectos de valorar la existencia efectiva de tal incumplimiento, o vincular dicha pérdida a la existencia de un incumplimiento grave.

De otra parte, resulta inadecuada la sistemática empleada en el proyecto al regular en el artículo 9, dentro de las normas sobre organización y funcionamiento, la pérdida de la condición de miembro del pleno y del comité ejecutivo y posteriormente, en el marco de las normas sobre régimen electoral, la pérdida de la condición de miembro del pleno (artículo 33) y las causas del cese del presidente y cargos del comité ejecutivo (artículo 35).

En realidad, lo que hace el artículo 33 es establecer el procedimiento para acordar la pérdida de tal condición, si bien su último apartado 3 incluye una previsión propia del régimen electoral en cuanto a la elección para cubrir la vacante generada, por virtud de la cual se declara, sin más especialidades, que procede aplicar el régimen de provisión de vacantes previsto en el artículo 32. Por todo ello, entiende este Consejo que la ubicación del proyectado artículo 33 debe estar en el capítulo II.

Las mismas consideraciones y análoga conclusión cabe alcanzar en relación con el artículo 35.

Artículo 13 (Reglamento de Régimen Interior y Código de Buenas Prácticas)

El artículo 13 del proyecto se refiere al Reglamento de Régimen Interior y al Código de Buenas Prácticas.

En primer lugar, se echa en falta que en el proyecto se determinen las consecuencias que en su caso llevaría aparejada la falta de aprobación por la Administración tutelante del citado Reglamento. En este sentido, hay que tener en cuenta que el artículo 37.1 de la Ley 4/2014 establece que "la administración tutelante podrá suspender la actividad de los órganos de gobierno de las Cámaras, debiendo quedar garantizado el derecho de audiencia de los mismos en la tramitación del procedimiento, en el caso de que se produzcan transgresiones del ordenamiento jurídico vigente que, por su gravedad o reiteración, hagan aconsejable esta medida, así como en los supuestos de imposibilidad de funcionamiento normal de aquéllos".

Por tanto, la previsión de que la Administración tutelante puede denegar la aprobación del Reglamento de Régimen Interior debiera acompañarse de una mención expresa a la posibilidad de suspender la actividad de los órganos de gobierno (y eventualmente de llegar a su disolución -artículo 37.3-) y de un desarrollo reglamentario de las previsiones legales (por ejemplo, fijación de un plazo en el que debe aprobarse el Reglamento).

En segundo lugar, suscita dudas la previsión contenida en el apartado 2, por virtud de la cual "la Administración tutelante deberá promover la modificación del Reglamento de Régimen Interior a instancia motivada del 25 por ciento de los electores de la Cámara". En los términos propuestos parece darse a entender que la Administración puede aprobar esa modificación sin tener en cuenta al Pleno de la Cámara (al que, según el artículo 11.h) del proyecto, le corresponde la propuesta de aprobación y modificación del citado Reglamento). Por tanto, debe cambiarse la redacción proyectada para que refleje con mayor claridad que lo que corresponde a la Administración de tutela es una suerte de iniciativa para elevar al Pleno la modificación pretendida por el 25% de los electores, correspondiendo al Pleno en todo caso la aprobación de esa propuesta de modificación para su ulterior elevación a la Administración tutelante.

Por último, la remisión a la Ley 4/2014 que contiene el apartado 4 del precepto comentado debe completarse con mención expresa de su artículo 16.3.

#### Artículo 14 (tutela)

Sería conveniente encabezar los apartados 2 y 3 del precepto comentado con una mención expresa a los supuestos de hecho a que se refieren (además de la remisión a la Ley 4/2014): en el caso del apartado 2, la aprobación por la Administración tutelante de los presupuestos; y en el caso del apartado 3, la disolución de los órganos de gobierno y, en su caso, la extinción de la Cámara.

De otra parte, debe revisarse la redacción del último párrafo de este artículo. A tal efecto se propone la siguiente:

"Cuando, de conformidad con el artículo 37.3 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, corresponda la realización de la liquidación al órgano de gestión, éste realizará la correspondiente propuesta, que habrá de ir acompañada del inventario patrimonial y del balance. La propuesta de liquidación deberá ser remitida a la Administración tutelante por el órgano de gestión, con el visto bueno de su Presidente. Tanto la propuesta como el inventario y el balance deberán ser objeto de auditoría con carácter previo a su aprobación por el órgano de gestión".

#### Artículo 18 (régimen presupuestario y cuentas anuales)

Preocupa a este Consejo la previsión contenida en el segundo inciso del segundo párrafo del apartado 3, con arreglo a la cual:

"En caso de obras imprevistas y de carácter urgente que no admitan demora en su ejecución, se podrán acometer sin necesidad de presupuestos extraordinarios dando traslado inmediato de su coste y motivando la necesidad de su realización urgente a la Administración tutelante".

Deben introducirse mayores cautelas para garantizar el adecuado destino de los recursos de la Cámara. En este sentido, los controles que han de articularse se proyectan sobre tres ámbitos: formal, sobre la existencia de un acuerdo emanado del órgano

competente; material, sobre la existencia de motivación, que ha de ser suficiente y razonable; y teleológico, en cuanto a la consideración de que la urgencia no debe tener su origen en la propia actuación administrativa y en cuanto a la necesidad de acotar estos supuestos en el tiempo, de modo que se ciñan al plazo necesario para inmediatamente iniciar la tramitación del presupuesto y del expediente de contratación.

Por otra parte, debe corregirse la redacción del primer inciso de este segundo párrafo, que en los términos propuestos dice literalmente lo siguiente: "Para la realización de obras y servicios no previstos en el presupuesto ordinario, deberán formalizarse presupuestos extraordinarios, cuyos proyectos, una vez aprobados por el pleno, se someterán a la aprobación de la Administración tutelante, que se entenderán por aprobados si en el plazo de un mes desde su presentación ésta no ha hecho observaciones".

Por último, en el apartado 5 debe decir "así como cualquier otro tipo de recursos".

Artículo 20 (censo electoral)

Apartado 3

La principal cuestión que plantea este precepto es la relativa a la cesión de datos por la AEAT para la elaboración y constitución de los censos electorales (apartado 3 del precepto comentado). Se trata de una cuestión debatida y sobre la que este Consejo ya formuló determinadas consideraciones en el dictamen nº 1.021/2007.

Hay que partir de que los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones tienen, según establece expresamente el artículo 95.1 de la Ley General Tributaria, carácter reservado, lo que en principio (y sin perjuicio de algunas excepciones legalmente previstas) excluye que puedan ser cedidos o comunicados a terceros; y que la cesión contemplada en el artículo 20.3 del proyecto no encaja en ninguna de las excepciones a ese carácter reservado que recoge el propio artículo 95.

Ello no obstante, aunque según el artículo 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, "los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado", se contemplan expresamente algunas excepciones, entre las que se encuentra el supuesto de que la cesión esté autorizada en una ley (artículo 11.2.a) de la mencionada ley orgánica).

Pues bien, la Ley 4/2014 establece en su artículo 8 las siguientes previsiones en relación con el censo electoral:

"Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación elaborarán un censo público de empresas del que formarán parte las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan las actividades comerciales, industriales, de servicios y navieras en territorio nacional, para cuya elaboración contarán con la colaboración de la administración tributaria competente así como de otras administraciones que aporten la información necesaria, garantizando, en todo caso, la confidencialidad en el tratamiento y el uso exclusivo de dicha información.

Para la elaboración del censo público de empresas las administraciones tributarias facilitarán a la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España y a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación los datos del Impuesto sobre Actividades Económicas y los censales de las empresas que sean necesarios. Únicamente tendrán acceso a la información facilitada por la administración tributaria los empleados de cada Cámara que determine el pleno.

Esta información se empleará para la elaboración del censo público de empresas, para el cumplimiento de las funciones público- administrativas que la presente Ley atribuye a las Cámaras así como para la elaboración del censo electoral a que se hace referencia en el artículo 17 de la misma.

Dicho personal tendrá, con referencia a los indicados datos, el mismo deber de sigilo que los funcionarios de la administración tributaria. El incumplimiento de este deber constituirá, en todo caso, infracción muy grave de conformidad con su régimen disciplinario".

Del tenor literal del precepto transcrito resulta, de forma inequívoca, la obligación de las Administraciones tributarias de ceder a las Cámaras y a su Consejo Superior la información tributaria necesaria para la elaboración del censo electoral, siendo igualmente claro que tal información no queda limitada a los datos relativos al Impuesto de Actividades Económicas (como sucedía en el caso de la Ley 3/1993), sino que incluye los datos censales de las empresas que sean necesarios. Por tanto, el artículo 20.3 del proyecto no incurre en una extralimitación reglamentaria cuando se refiere no solo al Impuesto sobre Actividades Económicas, sino también a otros datos censales, entre los que menciona, en particular, el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores.

Ello no obstante, la regulación proyectada poco añade a las previsiones legales cuyo objetivo es garantizar la confidencialidad. Pues se limita a reiterar que el acceso a dicha información solo corresponderá a los empleados que determine el pleno "con el obligatorio deber de sigilo respecto de dichos datos".

Sería deseable que el proyecto desarrollase efectivamente o complementase las cautelas establecidas en sede legal y que no se limitase a su mera reproducción.

#### Apartado 4

El apartado 4 del artículo 20 establece que "a efectos electorales y con las garantías derivadas del régimen legal de protección de datos de carácter personal, la administración tutelante podrá recabar de los órganos de gobierno de las Cámaras la información necesaria contenida en el censo electoral".

Como se dijo en el dictamen nº 1.021/2007, el precepto fundamental a estos efectos es el artículo 21 ("Comunicación de datos entre Administraciones Públicas") de la Ley Orgánica 15/1999, cuyo apartado 1 establece que "los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo cuando la comunicación tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos".

De conformidad con este precepto, las Cámaras sólo podrán ceder a la administración tutelante aquellos datos relativos al censo cuyo conocimiento sea necesario para el correcto ejercicio de las competencias que, en materia electoral, tiene atribuidas dicha administración tutelante; y ello, por supuesto, con sujeción a los principios de la protección de los datos (tales como los de calidad, proporcionalidad, seguridad y finalidad).

La previsión de que la información sea "necesaria" trata de dar cumplimiento a la anterior exigencia, si bien quizá fuera conveniente una mayor precisión. En cualquier caso, se recuerda que en caso de que los datos que pretenda recabar la administración tutelante sean datos especialmente protegidos (artículo 7 LOPD) o de carácter reservado (como, por ejemplo, los datos con trascendencia tributaria, en los términos expuestos anteriormente), habrá de estarse al régimen específico previsto en la normativa aplicable.

#### Artículo 26 (voto por correo)

El apartado 3 de este artículo establece que:

"La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos deberá desarrollar las funciones que le corresponden como prestadora del servicio postal universal.

Podrán establecerse otros mecanismos de colaboración con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos en el proceso, en el marco de un convenio de colaboración que a tal

efecto se suscriba con el Ministerio de Economía y Competitividad y al que podrán adherirse las Cámaras y las administraciones tutelantes".

No cabe sino recordar lo ya afirmado en el dictamen nº 1.021/2007 en relación con el artículo 19.3 del vigente Reglamento:

"Esta previsión no merece reproche alguno, siempre y cuando no se pretenda con ella cercenar la capacidad de las Comunidades Autónomas de celebrar con la citada Sociedad Estatal convenios de colaboración en los términos que estimen oportunos (...) Una limitación de este tipo sólo puede venir impuesta por una norma con rango de ley".

Artículo 27.3 (voto electrónico)

Sería conveniente concretar los términos de la remisión a norma reglamentaria, precisando el instrumento normativo a través del cual se abordará dicha regulación (real decreto, orden ministerial).

Artículo 36 (extinción de las Cámaras)

Según los apartados 1 y 2 de este artículo:

"1. En el caso en el que se dieran los supuestos previstos en el capítulo VI de la Ley 4/2014, de 1 de abril, se procederá a la extinción de la Cámara.

2. Se considera que se dan los supuestos determinantes de la extinción cuando se produzcan cualquiera de los siguientes supuestos y, además, no haya sido posible la celebración de elecciones y la constitución de los órganos de gobierno de la Cámara:

a) Infracciones del ordenamiento jurídico vigente que, por su gravedad o reiteración, hagan aconsejable esta medida y no hayan podido subsanarse durante el periodo de suspensión a que se refiere el artículo 37 de la Ley 4/2014, de 1 de abril.

b) Imposibilidad de funcionamiento normal de los órganos de gobierno".

En primer lugar, no cabe definir los supuestos de extinción de la Cámara a través de una referencia genérica al capítulo VI de la Ley 4/2014, en el que se incluyen previsiones sobre tutela (artículo 34), presupuestos y transparencia (artículo 35), recursos (artículo 36) y suspensión y disolución (artículo 37). La extinción de las Cámaras se regula exclusivamente en los apartados 3 y 4 del artículo 37; y no parece, por lo demás, que esta previsión añada nada.

En segundo lugar, lo que hace el apartado 2 del artículo proyectado es vincular el supuesto de hecho contemplado en el apartado 1 del artículo 37 de la Ley (que se produzcan transgresiones del ordenamiento jurídico vigente que, por su gravedad o reiteración, hagan aconsejable esta medida, o que se trate de supuestos de imposibilidad de funcionamiento normal de los órganos de gobierno) con la exigencia establecida en el apartado 3 de ese mismo precepto (que vincula la extinción a la imposibilidad de celebrar nuevas elecciones y constituir los nuevos órganos de gobierno de la Cámara). Esta previsión integra la regulación legal y puede ser de cierta utilidad, pero en todo caso debe completarse con las citas precisas de los preceptos de la Ley 4/2014 en que se fundamenta.

Observación final

Se encarece una cuidada revisión del texto, cuya redacción resulta en muchos casos farragosa. Deben revisarse igualmente la puntuación y sintaxis, pues son frecuentes oraciones excesivamente largas. También se han detectado discordancias entre sujeto y predicado (por ejemplo, en el artículo 10.5: el representante "serán convocados") y errores en la construcción gramatical (por ejemplo, en el artículo 29.13 debe decir: "contra cuya resolución...").

Deben evitarse citas reiteradas e innecesarias. Si en un mismo párrafo se cita la Ley 4/2014, de 1 de abril, es innecesario volver a citarla en esos mismos términos unas líneas después (como sucede, por ejemplo, en el artículo 19.1).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Pleno, es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación en los aspectos organizativos, electorales y de régimen jurídico y económico."

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

Madrid, 25 de junio de 2015

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD.

Según dicho precepto:

"2. El censo electoral de las Cámaras, constituido de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 de este artículo, comprenderá la totalidad de sus electores, clasificados por grupos y categorías, en atención a la importancia económica de los diversos sectores representados, en la forma que determine la respectiva administración tutelante, clasificación que se revisará, cada cuatro años, por el comité ejecutivo. Los integrantes del censo electoral tendrán derecho de voto para la elección de los órganos de gobierno de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación dentro de cuya circunscripción tengan establecimientos, delegaciones o agencias. Para ser elector, ya sea en nombre propio o en representación de personas jurídicas, se requerirá mayoría de edad y no estar incurso en ninguna causa legal que impida dicha condición".