

INFORME EN RELACIÓ CON EL PROYECTO DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LAS CAMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA, SERVICIOS Y NAVEGACION DE LA COMUNITAT VALENCIANA Y SU CONSEJO.

Por la Subsecretaria de la Conselleria de Economía, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo se solicita informe sobre el proyecto de Decreto de referencia.

En atención a dicha petición y en virtud de lo establecido en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, esta Abogacía General examinado el texto remitido, emite informe basado en las siguientes

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. Carácter del Informe. El informe se emite en virtud del artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, con carácter preceptivo y no vinculante.

SEGUNDA.- Marco jurídico y competencial.- El artículo 49.1.33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que modifica la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, determina la competencia exclusiva de la Generalitat *"en materia de Cámaras de la Propiedad, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras Agrarias, sin perjuicio de lo que dispone el número 10 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española"*.

Así , en el ámbito de la legislación básica del Estado, se promulgó la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, reguladora de tales corporaciones.

La Disposición Transitoria Primera de la citada Ley 4/2014, 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 para hacerlo, el 31 de enero de 2015”*.

En cumplimiento del citado mandato, se promulga la Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y navegación de la Comunitat Valenciana, en cuya Disposición Derogatoria Segunda se establece que *“El Reglamento de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunitat Valenciana aprobado por el Decreto 158/2001, de 15 de octubre, del Gobierno Valenciano, se mantendrá en vigor, salvo en lo que se refiere al recurso cameral permanente, en cuanto no se oponga a esta Ley y hasta tanto se dicten las normas reglamentarias que lo sustituyan”*, Decreto que está actualmente vigente, en tanto en cuanto no se publique el Decreto cuyo proyecto se informa.

Consta en el expediente el informe del director general de Comercio y Consumo, en el que se justifica la necesidad de la norma del siguiente modo:

“La Llei 4/2014, d'1 d'abril, Bàsica de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació estableix com a finalitat de les Cambres la representació, promoció i defensa dels interessos generals del Comerç, la Indústria, els serveis i la navegació, així com la prestació de serveis a les empreses que exerceixen aquestes activitats, així com l'exercici de les funcions públiques que lis puguen ser assignades per les Administracions Públiques.

La Llei 3/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de la Comunitat Valenciana, estableix el marc normatiu de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de la Comunitat Valenciana i del Consell de Cambres Oficials de comerç, indústria, serveis i navegació de la Comunitat Valenciana i les defineix com entitats sense ànim de lucre i corporacions de dret públic, dependents de la Generalitat, que es configuren com a òrgans consultius i de col.laboració amb les administracions públiques i especialment amb la Generalitat. La disposició final primera, d'aquesta Llei, “Habilitació per al desplegament normatiu”, autoritza el Consell a dictar, en l'àmbit de les seues competències, les normes de desplegament d'aquesta Llei.

En compliment d'aquest mandat, és necessari desenvolupar les disposicions de la llei referides tant a les Cambres de la Comunitat Valenciana com al seu Consell i relatives a l'àmbit

territorial, funcions , relacions institucionals i intercamerals, transparència i respecte als valors democràtics, organització, procediment electoral, règim econòmic i pressupostari, suspensió, integració i dissolució, a través d'un Reglament General de Cambres Oficials de Comerç, indústria, Serveis i navegació que substituïska l'anterior, aprovat per Decret 158/2001, de 15 d'octubre, actualment vigent en tot alló que no s'opose a l'actual Llei de Cambres.

A la vista de l'anterior, queda iustificada la necessitat i oportunitat de la aprovació del Reglament General de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de la Comunitat Valenciana i del seu Consell que desenvolupa la Llei 3/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de ia Comunitat Valenciana."

TERCERA.- Competencia para proponer el proyecto.

Resulta competente para proponer el proyecto para su aprobación por el Consell, el conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, al haberse atribuido a este departamento la competencia en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 7/2015, de 29 de junio, del president de la Generalitat, por el que determina las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat.

CUARTA.- Procedimiento.-

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), establece, con carácter de básica en su artículo 133:

"Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos:

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

2. 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 vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

Por otra parte, la Generalitat dispone de normativa propia en la elaboración de reglamentos y con relación a los trámites de participación, así el artículo 43.1.c) de la Ley del Consell, establece:

“Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.

Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.

No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.”

A su vez, el art 52 del Decreto 24/2009:

“1. En el caso de que el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos que estén representados por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se les concederá audiencia por plazo de 15 días para que puedan alegar lo que consideren oportuno, debiendo dejar constancia en el expediente de las notificaciones practicadas y el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.

2. Cuando de conformidad con el artículo 43.1.c de la Ley del Consell el proyecto afecte a la esfera de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, y no existan organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendadas la defensa de sus intereses, el expediente será sometido a información pública por el plazo de 15 días, publicándose en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana el anuncio correspondiente.

3. No obstante lo expuesto en los apartados anteriores, el trámite de audiencia podrá ser omitido en aquellos supuestos contemplados en el párrafo final del artículo 43.1.c de la Ley del Consell, dejando constancia en el expediente de los motivos que fundamentan dicha omisión.”

Considera esta Abogacía que el trámite a que hace referencia el citado artículo 133.2 de la Ley 39/2015, debe realizarse al considerarse normativa básica.

Consta en el expediente administrativo la resolución de inicio del procedimiento suscrita por el conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, así como informe justificativo de la necesidad y oportunidad del proyecto de Decreto, memoria económica, informe sobre impacto de género, informe sobre coordinación informática e informe sobre el impacto de la infancia y adolescencia, todos ellos suscritos por el director general de Comercio y Consumo, así como justificación del trámite de informe de los demás departamentos.

Consta asimismo, escrito de alegaciones al proyecto de Decreto emitido por las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a la necesidad de otros informes requeridos por leyes sectoriales, hay que señalar que, mediante Disposición Final Quinta de la citada Ley 26/2015, se aborda la modificación de la Ley estatal 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, y se añade una Disposición Adicional décima a la misma, según la cual: *“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento incluirán el impacto de la normativa en la familia”*.

Dado el título competencial de la norma (competencia exclusiva para dictar legislación civil atribuida al estado en el artículo 149.1.8 de la Constitución), así como su rango de ley orgánica respecto al 22 quinqués, y la claridad de la motivación y justificación contenida en la parte expositiva de la misma, parece acertado concluir que tal obligación y deber de valoración de la incidencia en tales ámbitos materiales (infancia, adolescencia y familia) ha de extenderse a todo proyecto de reglamento y ley emanado de cualquiera de los poderes que ostenten la potestad legislativa y reglamentaria, en sus ámbitos competenciales respectivos.

Consta en la documentación aportada, informe referido exclusivamente a la infancia y adolescencia.

Por su parte, la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, prevé en su artículo 10, entre los supuestos en que su dictamen es preceptivo, los proyectos de decretos, por lo que resulta preceptivo el mismo.

QUINTA- Estructura y contenido. Consta el proyecto de una parte expositiva, tres títulos, ochenta y un artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En relación con el presente apartado, es necesario realizar las siguientes

Observaciones de técnica normativa:

1. - De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en relación con la denominación de los mismo, establece:

1. La parte expositiva de los anteproyectos de ley se denominará «Exposición de motivos», incluyéndose con este nombre en el texto correspondiente.

2. En el resto de proyectos normativos la parte expositiva se denominará «Preámbulo».

Por lo que debe denominarse en tal sentido la citada parte dispositiva.

2.- De conformidad con lo establecido en el artículo 3.5 y 6 del citado Decreto 24/2009: *“No se reproducirán otras normas salvo en los supuestos de delegación legislativa o que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija.”* y *“Cuando se deban reproducir, conforme a lo señalado en el punto anterior, preceptos de una ley, decreto legislativo o decreto-ley en un proyecto de disposición de carácter general, se transcribirán literalmente y se indicará el precepto que se reproduce.”*

Se ha observado que a lo largo del articulado, se reproducen literal e íntegramente preceptos determinados tanto en la Ley 4/2014 como en la Ley 3/2015, por lo que deberán ajustarse dichos preceptos a lo establecido en el Decreto 24/2009, citado.

3.- De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del citado Decreto 24/2009, *“la parte expositiva declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor con especial atención a los aspectos novedosos. En todo caso, se evitarán las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.*

4.- En relación con el artículo 3.1 del Decreto 24/2009, y al objeto de no crear confusión en la interpretación de su contenido, en relación con el término *“Disposiciones”* sería conveniente que se sustituyera el título *“Disposiciones Supletorias”* del artículo 81 del texto remitido, por otra más acorde con el contenido del precepto. A título de ejemplo: *“Supletoriedad”*.

Asimismo, se considera más acorde con el propio contexto, sustituir el término *“carácter subsidiario”*, por el de *“carácter supletorio”*.

5.- En relación con los artículos 30, 31 y 33 del Decreto 24/23009, considera esta Abogacía que los apartados 3 y 4 de la Disposición Transitoria del proyecto, se ajustan más al contenido de una Disposición Adicional, por lo que deberían establecerse citarse como *“Disposiciones Adicionales Primera y Segunda”*.

La Disposición citada como Transitoria Segunda, se considera más adecuado citar como Disposición Final, hasta el párrafo sexto (acabado en la palabra "reglament"), quedándose únicamente como Transitoria Segunda (desde "Fins... hasta el final).

6.- De conformidad con lo establecido en el artículo 43.3 de la Ley 5/1983, del Consell, e relación con el 33.5 del Decreto 24/2009, *"las reglas sobre la entrada en vigor de la norma, ésta se determinará preferentemente señalando un plazo a contar desde la publicación de la norma. En todo caso no se señalará la entrada en vigor para el mismo día de su publicación."*

7.- De conformidad con el artículo 55.2 del Decreto 24/2009: *"En aquellos supuestos en que el proyecto deba ser aprobado por decreto del Consell, el expediente será remitido a la subsecretaría que, previa emisión del informe previsto en el artículo 69.2.d de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, lo trasladará al órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell para su inclusión en el orden del día de la reunión de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios. El proyecto irá fechado y será suscrito por el Conseller o Consellers proponentes."*

Dicho Informe no consta en la documentación remitida.

8.- En aplicación de los principios que rigen la técnica normativa, deberá constar siempre a lo largo del texto normativo, el nombre completo de los órganos que se citan (p.ej. Consell de Cambres de la Comunitat Valenciana), para evitar confusiones, en el caso citado, con el Consell de la Generalitat, y otorgar una mayor coherencia al texto.

Asimismo, deberá mantenerse el término "Servicios" a lo largo del articulado, respetándose así el mandato contenido en la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

Idéntica suerte corre el término "Navegación", aunque la Cámara Local en cuestión no ejercite actividades relacionadas con la navegación.

9.- Por último, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula los principios de buena regulación, que se reproduce:

"1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo,

según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Observaciones de Contenido.

Con carácter previo, cabe analizar, aunque sucintamente el concepto y naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio. En este sentido, la **Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación**, en su artículo 2. establece:

1. Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación son corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos.

2. Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación se ajustarán a lo dispuesto en esta Ley y a las normas de desarrollo que se dicten por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Les será de aplicación, con carácter supletorio, la legislación referente a la estructura y funcionamiento de las Administraciones Públicas en cuanto sea conforme con su naturaleza y finalidades. 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.”

También la **Ley 3/2015, de 2 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y navegación de la Comunitat Valenciana** (artículo 2), determina:

1. *Las cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de la Comunitat Valenciana son entidades sin ánimo de lucro y corporaciones de derecho público, dependientes de la Generalitat, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las administraciones públicas y especialmente con la Generalitat, sin menoscabo de los intereses privados que puedan perseguir. Para el cumplimiento de sus fines gozan de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos.*

2. *Será aplicable a las cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de la Comunitat Valenciana, con carácter supletorio, la legislación referente a la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas en cuanto sea conforme con su naturaleza y finalidades.*

3. *Las cámaras oficiales de comercio, industria, servicios y navegación de la Comunitat Valenciana se ajustarán a lo dispuesto en la Ley 4/2014, básica de las cámaras oficiales, en esta ley y a las normas de desarrollo que se dicten.*

Se configuran, por tanto, como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, actuando como instituciones intermedias vertebradoras de la relación entre la Administración y las empresas. Las Cámaras, gestionadas por las propias empresas realizan funciones público-administrativas con criterios empresariales, todo ello sometido a control público.

Las corporaciones de Derecho Público son asimismo entidades dotadas de personalidad jurídica, que tienen las siguientes características básicas:

Creadas por la Ley, que les encomienda el ejercicio de competencias de carácter público-administrativo.

No forman parte en sentido estricto de las Administraciones Públicas, aunque participan de su naturaleza.

Las Cámaras tienen esa personalidad jurídica porque el poder legislativo así lo dispuso en atención a la importancia social y económica de sus fines.

Las Cámaras representan, promueven y defienden los intereses generales de la industria, el comercio, los servicios y la navegación, y en este sentido, desde un ámbito amplio del concepto de intereses generales, su significado se corresponde con el de los intereses económicos del conjunto de las empresas de la demarcación en la que se ubica la Cámara. Así, las Cámaras representan, promueven y defienden aquellos intereses que consideran son los que a corto, medio o largo plazo, responden a las necesidades de la economía de la demarcación y del conjunto de las empresas.

En este sentido las Cámaras, efectivamente, representan los intereses del conjunto de las empresas de sus respectivas demarcaciones, en tanto en cuanto integran en su seno a los representantes de los diversos sectores económicos existentes, teniendo en cuenta su importancia económica relativa, elegidos democráticamente por las empresas.

Así, una vez determinados la naturaleza y el régimen jurídico, conceptos necesarios para el análisis del presente punto, pasamos a realizar las observaciones a los siguientes preceptos del proyecto de Decreto:

- Artículo 5: En relación con la "encomienda de gestión" regulada en este artículo, cabe señalar lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se reproduce:

1. La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

3. La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.

Por tanto, las actividades de dichas encomiendas, que las Cámaras no “reciben” sino que es la propia Administración la que “encomienda”, no podrán ser en ningún caso objeto de contrato. Así se establece en el artículo 3 de la Ley 4/2014 (si bien no cita expresamente la encomienda) y en el 3.6 de la Ley 3/2015, al contemplar la posibilidad de que *las Cámaras realicen todas aquellas actividades que se les asignen por las Administraciones Públicas mediante contrato-programa, **encomienda** o delegación de funciones*, pero nunca en concepto de medio propio de la Administración tal y como se desprende de la normativa vigente en materia de contratación pública.

- Artículo 18: En relación con la obligación que prescribe de aplicar al personal de las Cámaras, además de la legislación laboral vigente, las normas de la legislación básica y autonómica en materia de función pública, y en particular el régimen de selección del personal, el código de conducta, el régimen de incompatibilidades y el régimen disciplinario, cabe señalar lo establecido en el artículo 3 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, que determina su ámbito de aplicación. Así:

“1. La presente ley se aplica al personal funcionario que presta sus servicios en las siguientes administraciones públicas:

- a) La administración de la Generalitat, en los términos del artículo siguiente.*
- b) Las universidades públicas de la Comunitat Valenciana, que desempeña funciones de administración o servicios en las mismas.*
- c) Las administraciones locales situadas en el territorio de la Comunitat Valenciana a que se refiere el artículo 5, con las especificidades previstas en la disposición adicional séptima de esta ley.*

2. El personal laboral de las administraciones citadas en el apartado anterior se regirá, además de por la legislación laboral y las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos del Estatuto Básico del Empleado Público y por los de la presente ley que así lo dispongan expresamente.

3. El personal laboral de las empresas públicas que adopten la forma de sociedad mercantil se regirá por su normativa específica, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, de la presente ley.

4. El personal investigador al servicio de la Generalitat se regirá por la presente ley, sin perjuicio de las normas singulares que se dicten para adecuarla a sus peculiaridades.

5. El personal docente y estatutario al servicio de la Generalitat se regirá, en aquellas materias no reguladas por su normativa específica, por lo dispuesto en esta ley, a excepción de los artículos relativos a las retribuciones complementarias, la movilidad interadministrativa y la promoción profesional. No obstante lo anterior, las previsiones de la evaluación del desempeño del artículo 121, serán de aplicación a este personal.

6. Las disposiciones de esta ley sólo serán aplicables cuando así lo determine su legislación específica, y en los términos previstos en ésta; al siguiente personal:

- a) El personal al servicio de Les Corts.
- b) El personal al servicio de las Instituciones de la Generalitat.
- c) El personal funcionario al servicio de la administración de Justicia.

En todo caso, las disposiciones de esta ley serán de aplicación supletoria a las Instituciones a las que se refiere este apartado 6.b.”

Y el relación con este precepto, el artículo 4 determina:

“1. A los efectos de la aplicación de la presente ley, por administración de la Generalitat debe entenderse el conjunto de órganos y unidades administrativas en los que se estructuran los servicios centrales y periféricos de la Presidencia de la Generalitat y de cada una de las consellerias, así como las entidades autónomas y empresas de la Generalitat a que se refiere el artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública Valenciana en los términos establecidos en los apartados siguientes de este artículo.

2. Las leyes de creación de los entes de derecho público que conforman la administración de la Generalitat podrán disponer, bien que la gestión del personal laboral propio adscrito a los mismos corresponda a los citados entes, bien que sea ejercida por la Conselleria competente en materia de función pública, en cuyo caso, el personal y los puestos de trabajo dependerán de ésta.

3. En cualquier caso, la gestión de los puestos de naturaleza jurídica funcional, así como la del personal funcionario que los ocupa, corresponderá a la consellería competente en materia

de función pública, debiendo atenderse para la determinación de la naturaleza jurídica de los puestos de trabajo y a la relación jurídica del personal a los criterios establecidos en esta Ley y en el Estatuto Básico del Empleado Público.

4. Las previsiones de esta ley referentes al código de conducta, los principios de selección y el acceso al empleo público de las personas con discapacidad, serán de aplicación, en cualquier caso, al personal de las entidades del sector público autonómico y local que no estén incluidas en el artículo 3.

5. La presente ley se aplicará al personal funcionario o laboral gestionado por la Consellería de Sanidad u organismos e instituciones dependientes, atendiendo a las disposiciones reglamentarias específicas de desarrollo de la misma dictadas como consecuencia de las peculiaridades propias de dicho sector.”

En consecuencia, dado que las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunitat Valenciana, no participan del concepto de “Administración de la Generalitat”, ni forman parte de su sector público autonómico, al tener la naturaleza jurídica expresada en este informe (órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, actuando como instituciones intermedias vertebradoras de la relación entre la Administración y las empresas), no resulta de aplicación la citada legislación, siendo de aplicación a los conceptos que se citan (régimen de selección del personal, el código de conducta, el régimen de incompatibilidades y el régimen disciplinario), la legislación laboral vigente.

No obstante y dado que asimismo son instituciones (Corporaciones de Derecho Público) que participan, en cierto modo de la naturaleza de las Administraciones Públicas, cabría la posibilidad de que los Reglamentos de Régimen Interior de cada Cámara dispusieran de los mecanismos legales necesarios para que tanto el régimen de selección del personal, el código de conducta, el régimen de incompatibilidades y el régimen disciplinario de su personal, se aplicasen de acuerdo con los principios de transparencia, no discriminación y objetividad, dado que pueden ejercer funciones jurídico-públicas, pero de ningún modo puede la Administración tutelante imponerles una legislación que no les es de aplicación por su naturaleza jurídica, a través de un Reglamento.

Solo en el caso del personal directivo y en especial del Director Gerente del Consejo de Cámaras, la Ley 3/2015, permite la aplicación del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Asimismo, se hace constar, con carácter general que el personal de las Cámaras de Comercio, así como de su Consejo, se somete al régimen de la legislación laboral, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 4/2014.

- **Artículo 20:** De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Ley 3/2015, *“El pleno es el órgano supremo de gobierno y representación de la cámara, que estará compuesto por un número no inferior a 10 ni superior a 60 vocales. El Reglamento de Régimen Interior de cada cámara determinará, dentro del intervalo citado, el número de vocales que componen su pleno”*. Por lo tanto dicho artículo deberá ajustarse al citado mandato, toda vez que una norma de carácter reglamentario no puede contradecir lo establecido en una Ley.

Asimismo, en relación con el apartado 3 de este precepto, cabe entender que *la representación de las vocalías correspondientes a las personas jurídicas habrá de recaer necesariamente en persona relacionada con la materia a través de vínculos estatutarios, directivos o laborales, y que ostente la representación legal de la persona jurídica*, toda vez que ésta no puede actuar en el mundo del derecho, sino a través de su representante legal.

Asimismo, en relación con la composición del Pleno y el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, establecido en la legislación sobre igualdad, la citada dicción, podría entrar en contradicción con el propio artículo 20.2 del proyecto que se informa.

- **Artículo 28:** De conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 3/2015, el Presidente o Presidenta de la Cámara ,será elegido por le Pleno, en la forma que determine el reglamento de régimen interior.

En consecuencia, se observa contradicción de este precepto con lo establecido en la Ley, toda vez que determina que *“el Presidente o Presidenta será elegido por el Pleno entre los vocales elegidos por votación directa señalados en el artículo 20.1.a) de este reglamento”*.

- **Artículo 32:** De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 4/2014, el Secretario General deberá ser licenciado o titulado superior y sometido al régimen de contratación laboral. Debe entenderse así la aplicación de este artículo 32, aunque no figura en la redacción del mismo, toda vez que lo impone la legislación básica en la materia.

- **Artículo 34:** En relación con el apartado 2, inciso noveno, entiende esta Abogacía que la Administración tutelante no puede obligar a las Cámaras a que que sus Reglamentos de Régimen Interior, establezcan que el sistema retributivo e indemnizatorio será el establecido en

el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, habida cuenta del ámbito de aplicación del Real Decreto, cuyo artículo 3 establece:

“1. El presente real decreto será de aplicación al sector público estatal integrado por las entidades previstas en el apartado 1 del artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, a excepción de la letra d) del mismo apartado del citado artículo.

2. A los efectos de lo previsto en este real decreto el sector público estatal se clasifica en:

a) Sector público empresarial, que se integra por las entidades a las que se refiere el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

b) El resto de entidades del sector público estatal previsto en los apartados 1 y 3 del artículo 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, excepto la Administración General del Estado.

c) La Administración General del Estado.”

En el mismo sentido se entiende que tampoco será de aplicación la normativa autonómica.

No obstante, las propias Cámaras podrán decidir, en su autonomía propia, sujetarse a la citada normativa, si así lo disponen sus Reglamentos, toda vez que son entidades tuteladas, pero no dependientes.

- Artículo 40: En relación con el apartado 1.b) de este artículo, sería conveniente completarlo añadiendo el adjetivo “electoral”, por coherencia del propio texto con las leyes reguladoras.

- Artículo 44: Dado que el presente precepto atribuye a un órgano nuevo (Junta d'Escrutini del vot electrònic), funciones relacionadas con el recuento de votos emitidos electrònicamente, sería conveniente definir dicho órgano, sus funciones y su composición, en cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

- Artículo 53: En relación con el apartado e), cabe señalar que en todo caso el término “encarrec de gestió”, no puede convertirse en una encomienda de gestión, del artículo 24.6 del TRLCSP (operaciones “in house providing”), toda vez que no ostentan la condición de medio propio de la Administración tutelante.

En este sentido conviene recordar el artículo 24.6 citado:

“6. A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios

servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.

En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.”

- Artículo 60: De conformidad con lo establecido en el artículo 4.3 de la Ley 3/2015, “Las cámaras locales podrán disolverse en los términos y de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se establezca, por acuerdo del pleno respectivo adoptado en sesión convocada al efecto. Para la validez del acuerdo se requerirá el voto favorable de, al menos, las dos terceras partes de los miembros del pleno y la posterior aprobación del Consell. Asimismo, previo acuerdo adoptado por el pleno, con sujeción al procedimiento que reglamentariamente se establezca, estas cámaras de ámbito inferior al provincial, podrán instar su integración en la cámara correspondiente a su provincia. Para la validez del acuerdo se requerirá el voto favorable de, al menos, las dos terceras partes de los miembros del pleno y la posterior aprobación del Consell, previo informe del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Comunitat Valenciana y de la cámara en la cual se haya de integrar. Las cámaras que se extingan como consecuencia de su integración en otra de mayor ámbito territorial podrán funcionar como delegaciones de la misma en la demarcación territorial que en cada caso se determine.”

El apartado 4 del precepto, cuando se refiere a la “posterior aprobación del Consell de Cambres de la Comunitat”, debe entenderse el Consell de la Generalitat, toda vez que el propio artículo distingue el informe del Consell del Cambres, con la aprobación del Consell.

Se considera que el citado artículo 60 del proyecto que se informa, debe ajustarse al procedimiento establecido en la Ley 3/2015, toda vez que de conformidad con el principio de

jerarquía normativa, una norma de reglamentaria no puede vulnerar lo establecido en una norma con rango de Ley.

- Artículo 61: En relación con el apartado 3 de este artículo, se considera que el procedimiento que se regula en el artículo 59 del proyecto que se informa, es el relativo a la suspensión de los órganos de gobierno de la Cámara y no a la extinción y liquidación de la Cámara, por lo que, deberá ajustarse tal extremo a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación.

Es cuanto se informa en cumplimiento de lo solicitado, de conformidad con el artículo 5.2, a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, sobre el proyecto de Decreto que consta en el encabezamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la citada Ley.

Valencia, 30 de mayo de 2017.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

Firmado digitalmente por
MARIA VICENTA|GUAITA|
HERNANDEZ

Fecha: 2017.05.30 13:43:43
+02'00'