



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 659/2018

OBJETO: Anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

**Presidente:**

Cano Bueso, Juan B.

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Blanco Argente del Castillo, Eva  
Cañizares Laso, Ana  
Cifuentes Díez, Joaquín  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gallardo Castillo, María Jesús  
Gorelli Hernández, Juan  
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.  
Jiménez López, Jesús  
López Cantal, Rafael  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Oya Amate, Vicente Alfonso  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel  
Tárrago Ruiz, Ana  
Yélamos Navarro, Fernando

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 4 de octubre de 2018, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

Con fecha 12 de septiembre de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 1/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzw28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, de la misma Ley el plazo es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Antes de la adopción del acuerdo de inicio de la tramitación del procedimiento se elabora en el seno de la Dirección General de Comercio de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, con fecha 12 de junio de 2017, la siguiente documentación:

- Propuesta de acuerdo de inicio de la tramitación.
- Memoria sobre la necesidad y oportunidad de la norma.
- Memoria económica en la que se pone de relieve que la aprobación del Anteproyecto de Ley no supone incremento de gastos ni disminución de ingresos en el presupuesto de la Comunidad Autónoma.
- Memoria sobre estudios, consultas y otras actuaciones previas a la redacción del anteproyecto.
- Informe de valoración de las cargas administrativas.
- Informe de evaluación del impacto de género.
- Memoria de evaluación del enfoque de los derechos de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 2/48
	MARÍA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

infancia, no repercute.

- Diligencia (20 de junio de 2017) sobre la consulta pública previa.

2.- El 30 de junio de 2017, a propuesta de la Dirección General de Comercio, el Excmo. Sr. Consejero adopta el acuerdo de autorizar el inicio la tramitación del procedimiento.

3.- Figura a continuación, entre la documentación remitida para su dictamen, un primer borrador del Anteproyecto de Ley.

4.- El 11 de julio de 2017 la Dirección General de Comercio emite informe de valoración de las modificaciones aportadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática.

5.- Consta que el Consejo de Gobierno en sesión de fecha 18 de julio de 2017 acuerda, a propuesta del Consejero de Empleo, Empresa y Comercio, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando las consultas, dictámenes e informes legalmente preceptivos, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

6.- El 26 de julio de 2017 el Centro Directivo proponente cumple el formulario relativo a los criterios para determinar la incidencia del proyecto de norma en relación al informe preceptivo recogido en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 3/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

7.- El 8 de agosto de 2017 la Secretaría General Técnica de la Consejería acuerda la apertura del trámite de información pública, concediendo un plazo de quince días para la aportación de sugerencias y alegaciones, resolución que se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 157, de 17 de agosto.

8.- El 22 de septiembre de 2017 la Dirección General de Comercio cumplimenta el Anexo II de Criterios para evaluar los efectos del proyecto sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas.

9.- En este momento procedimental constan los informes emitidos por los siguientes órganos:

- Dirección General de Planificación y Evaluación (22 de agosto de 2017).

- Unidad de Igualdad de Género (15 de septiembre de 2017).

- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (3 de octubre de 2017).

- Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (5 de diciembre de 2017).

- Dirección General de Presupuestos (14 de marzo de 2018).

10.- En el trámite de audiencia e información pública consta la recepción de observaciones con la siguiente procedencia: Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (17 de agosto de 2017); Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (6 de septiembre de 2017); don Francisco

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 4/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de la Chica Martínez y otros (7 de septiembre de 2017); Asociación Profesional de Trabajadores Autónomos de Andalucía (7 de septiembre de 2017); Confederación de Empresarios de Andalucía (29 de septiembre de 2017); Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de Andalucía (18 de octubre de 2017) y Comisión Consultiva de Contratación Pública (27 de diciembre de 2017).

**11.-** Igualmente, consta que han formulado observaciones las Secretarías Generales Técnicas de las siguientes Consejerías: Hacienda y Administración Pública (23 de octubre de 2017) y Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural (16 de octubre de 2017).

Asimismo, notifican que no formulan observaciones las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Economía y Conocimiento (27 de septiembre de 2017) y de Turismo y Deporte (31 de octubre de 2017).

**12.-** En sendos informes de 19 y 21 de marzo y 11 de abril de 2018 la Dirección General de Comercio valora las aportaciones realizadas en los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, redactando a continuación un nuevo borrador del Anteproyecto de Ley (versión: "Borrador 1") en el que se plasman las observaciones aceptadas.

**13.-** El 6 de abril de 2018 la Secretaría General Técnica de la Consejería emite su preceptivo informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, informe que es valorado con fecha 11 de abril. Redactándose a continuación un nuevo borrador del Anteproyecto de Ley (versión: "Borrador 2").

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 5/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**14.-** El 19 de junio de 2018 el Gabinete Jurídico emite su preceptivo informe, núm. SSPI00017/18, en relación al Anteproyecto de Ley, informe que fue valorado por la Dirección General de Comercio con fecha 3 de agosto de 2018. Seguidamente consta nuevo borrador del Anteproyecto de Ley (versión: "Borrador 3"), en el que se plasman las observaciones aceptadas.

**15.-** Con fecha 28 de junio de 2018 la Dirección General de Comercio emite memoria justificativa en relación con la adecuación a los principios de buena regulación.

**16.-** El Consejo Económico y Social de Andalucía emitió su dictamen relativo al Anteproyecto de Ley con fecha 27 de julio de 2018 (dictamen núm. 8/2018); dictamen que consta debidamente valorado por la Dirección General de Comercio en informe del mismo día.

**17.-** El 3 de septiembre de 2018 el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formula diversas observaciones al Anteproyecto de Ley. Observaciones que constan valoradas en informe sin datar ni rubricar de la Dirección General proponente.

**18.-** Con fecha 3 de septiembre de 2018 la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, tras estudiar el Anteproyecto de Ley y formular varias observaciones, acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 6/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

19.- Seguidamente consta un nuevo borrador del Anteproyecto de Ley, en formato "Decisión" (versión: "Borrador 4") adaptado a las observaciones de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

20.- El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Consultivo consta de exposición de motivos, sesenta y nueve artículos distribuidos en ocho capítulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

La Consejería de Empleo, Empresa y Comercio solicita la emisión de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.

El capítulo I del Anteproyecto de Ley, intitulado "disposiciones generales", regula el objeto de la misma, así como la naturaleza y régimen jurídico, finalidad y funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía (en adelante las Cámaras), la colaboración con las Administraciones Públicas mediante la suscripción de convenios, la encomienda de gestión de la Junta de Andalucía a las Cámaras de Andalucía y al Consejo Andaluz de Cámaras, los servicios mínimos obligatorios y el Plan Cameral de Andalucía.

7

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 7/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El capítulo II del Anteproyecto de Ley se ocupa del ámbito territorial de las Cámaras y de la modificación de demarcaciones, las Delegaciones Territoriales y de los requisitos y supuestos de creación de Cámaras, estableciendo asimismo las normas comunes para los procedimientos de creación, fusión e integración de Cámaras y la modificación de las demarcaciones camerales.

La organización de las Cámaras se regula en el capítulo III, en el que se aborda la adscripción a las Cámaras de las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades comerciales, industriales, de servicios o navieras en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el censo público de empresas que ejerzan dichas actividades y los órganos de gobierno de las Cámaras de Andalucía. A tal efecto se prevé la composición, funciones y reglas de funcionamiento del Pleno y del Comité Ejecutivo, así como las de la Presidencia. En el mismo capítulo se regula la elección y funciones de la Vicepresidencia, la Tesorería, la Secretaría General, la Dirección Gerencia, la Contaduría y el régimen jurídico del personal.

El capítulo IV regula el Reglamento de Régimen Interior y Código de Buenas Prácticas. En concreto, se disciplina el contenido del citado Reglamento, así como el procedimiento para su aprobación y modificación. Del mismo modo se regula el procedimiento de elaboración y contenido del Código de Buenas Prácticas y la Memoria anual.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 8/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otra parte, el capítulo V se refiere al sistema electoral de las Cámaras de Andalucía y del Consejo Andaluz de Cámaras y en este sentido regula el procedimiento electoral de las Cámaras de Andalucía, el derecho de sufragio activo y pasivo, la convocatoria de elecciones, el voto por correo postal o electrónico y la continuidad de los órganos de gobierno de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones desde la convocatoria de las elecciones hasta la constitución de los nuevos órganos.

El régimen económico y presupuestario de las Cámaras de Andalucía se concreta en el capítulo VI. Recursos de las Cámaras. Así, se define el presupuesto y se precisa el procedimiento para su elaboración y aprobación, el carácter limitativo de los créditos presupuestarios y las transferencias entre capítulos, así como la liquidación del presupuesto, balance anual e informe de auditoría. Del mismo modo se prevé la superior fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía con respecto a las cantidades procedentes de las diversas Administraciones Públicas y se establecen normas de transparencia.

A su vez, el capítulo VII regula el régimen jurídico de las Cámaras de Andalucía y del Consejo Andaluz de Cámaras. En este sentido se regula el alcance de la tutela de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de Cámaras, así como el régimen de reclamaciones, quejas, recursos e informes, la administración y disposición del patrimonio, la participación o creación de otras entidades, las relaciones camerales, la suspensión y disolución de los órganos de gobierno, el plan de viabilidad y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 9/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

disolución de las Cámaras por inviabilidad económica, los supuestos de extinción, el procedimiento de liquidación y extinción y la asunción de funciones correspondientes a la Cámara que se extinga.

Finalmente, el capítulo VIII se destina a regular el Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, concretando su naturaleza y funciones, así como los órganos de gobierno. Con tal finalidad se regulan el Pleno, el Comité Ejecutivo, la Presidencia y Vicepresidencia, la Tesorería, la Secretaría General y personal de alta dirección, así como el personal y el régimen económico del Consejo Andaluz de Cámaras.

En las disposiciones adicionales se prevé la representación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de gobierno de las Cámaras de Andalucía y en el Consejo Andaluz de Cámaras (primera), las condiciones de accesibilidad de las personas con discapacidad (segunda) y el derecho a la tramitación electrónica. Las disposiciones transitorias prevén el plazo de adaptación a la Ley de los reglamentos de régimen interior de las Cámaras y del Consejo Andaluz de Cámaras y el plazo de aprobación del Código de Buenas Prácticas.

Asimismo, hay que señalar que la disposición final tercera del Anteproyecto de Ley contiene una modificación del Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 10/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Una vez descrito el contenido de la disposición legal proyectada, hay que hacer notar que deroga expresamente la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, cuyo Anteproyecto de Ley fue dictaminado por este Consejo Consultivo (dictamen 133/1999). Anteriormente, hace casi un cuarto de siglo, cabe destacar que el dictamen 1/1994, de 7 de abril (el primer dictamen emitido por el Consejo Consultivo) tuvo como objeto el Anteproyecto de Ley de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, que no llegó a plasmarse en Ley al convocarse las cuartas elecciones al Parlamento de Andalucía, celebradas el domingo 12 de junio de 1994.

Dicho dictamen, cuya ponencia correspondió a los Consejeros García Añoberos y Roca Roca, constituye obligada referencia de los posteriormente emitidos en la materia: dictámenes 1/1997, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, y 133/1999 sobre el Anteproyecto de Ley que dio lugar a la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, y 246/2005, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.

En efecto, el dictamen 1/1994 analiza pormenorizadamente el título competencial entonces previsto en el artículo 13.16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, que atribuyó a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, sin perjuicio de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 11/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





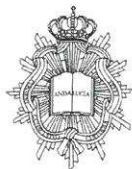
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*la competencia del Estado en materia de comercio exterior prevista en el artículo 149.1.10 de la Constitución. Todo ello en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado, reguladora de las Corporaciones de Derecho Público”.*

Conviene traer a colación diversas consideraciones del dictamen 1/1994, dado que ilustran, *mutatis mutandis*, sobre la naturaleza de la Cámaras y el sentido de su regulación, así como sobre el título competencial principal que ampara la regulación objeto de este dictamen, que no es otro que el previsto en el artículo 79.3.a) del Estatuto de Autonomía, según el cual: *“Corresponden a la Comunidad Autónoma en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución competencias exclusivas sobre: a) Cámaras de comercio, industria y navegación... y otras de naturaleza equivalente...; consejos reguladores de denominaciones de origen.”* El apartado 4 del mismo artículo precisa que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la definición de las corporaciones, los requisitos para su creación y para ser miembros de las mismas en el marco de la legislación básica del Estado. Todo ello sin perjuicio de destacar, como se hizo en el dictamen 1/1994, que en el mundo de las instituciones jurídicas en que nos movemos resulta difícil separar las materias en compartimentos estancos, de manera que el título competencial específico antes referido está flanqueado por otros muchos como los que se enumeran en el citado dictamen, que entran en conexión con él y no pueden ser obviados por completo al regular la materia. Lo anterior es particularmente predicable de los títulos competenciales sobre las materias más directamente ligadas al ámbito de actuación de las cámaras, cuya finalidad, como indica el artículo 3 del Anteproyecto de Ley es la representación, pro-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 12/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

moción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria, los servicios y la navegación, así como la prestación de servicios a las empresas que ejerzan las indicadas actividades.

Como hemos adelantado, reproducimos, por su interés, las consideraciones del fundamento jurídico I del dictamen 1/1994 sobre la naturaleza de las Cámaras, subrayando su carácter bifronte:

"1.- Junto a la Administración en sentido propio, ha existido tradicionalmente una especie de Administración impropia, gestionada por personas y entidades privadas situadas en una posición exterior a la organización administrativa, que ha venido realizando funciones consideradas de una u otra forma como públicas. Este carácter de las funciones determina, no obstante, la sujeción de tales actividades, en mayor o menor grado, a un régimen jurídico público, así como la vinculación de dichos sujetos privados a la Administración por un conjunto de potestades de ordenación, de dirección y control.

De los supuestos básicos que se pueden encontrar, el que aquí nos interesa, dado el objeto de este dictamen, es el que la doctrina ha denominado autoadministración corporativa, que agrupa una serie de supuestos específicos que se destacan de los demás por las siguientes notas características: A) Son creados o reconocidos y regulados en sus aspectos básicos mediante normas y no en virtud de un pacto societario. B) Dichas normas les confían, junto a actividades de puro interés particular de sus miembros - que suelen ser la razón determinante de su establecimiento -, algunas funciones de regulación, disciplina o fomento de la actividad de los asociados que, o son

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 13/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



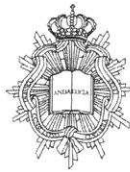
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

típicamente públicas, o corresponden a tareas que respecto de otros colectivos de personas, son asumidas directamente por la Administración. C) A la encomienda de dichas funciones públicas corresponde el que determinados actos de estas entidades sean susceptibles de ser recurridos ante la propia Administración y que, en algunos casos, se les adscriba algún tributo o figura semejante para sostener el funcionamiento de la entidad. D) En ocasiones, la pertenencia a tales entidades es obligatoria, constituyendo un requisito para el ejercicio de una profesión o actividad. E) Por último, muchas de estas entidades son calificadas por sus normas creadoras con el título de Corporaciones de Derecho Público.

Partiendo de la hipótesis de que las Cámaras de Comercio Industria y Navegación se encuentran incluidas dentro de lo que hemos denominado autoadministración corporativa, debemos adentrarnos ahora en el análisis de su naturaleza jurídica, en el que no resulta tan trascendente la denominación que se les pueda dar cuanto su naturaleza predominantemente pública o privada o su inserción o no en el concepto de Administración Pública.

2.- La problemática sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras deriva de su consideración hasta tiempo reciente en la normativa reguladora como establecimientos públicos, calificación que le atribuye el artículo 1º del Real Decreto de 21 de junio de 1901, el cual lo tomó de la Ley francesa de *Chambres de commerce*. Este reflejo del derecho francés que se menciona sólo incidentalmente en la Exposición del citado Real Decreto, resulta más patente en el de 9 de abril de 1886 (por el que se

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 14/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

crean Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación), en cuyo Preámbulo se dice: "Pero si en nuestro propio país nada hay que pueda utilizarse en beneficio de la institución que se trata de crear, en cambio Francia nos ofrece en sus Cámaras de Comercio un ejemplo que puede, a lo menos por ahora, seguirse con provecho. Creadas a mediados del siglo XVII, se han ido propagando por las demás naciones, que ya tocan sus ventajas; y no hay razón para que España no las acepte también como un adelanto de la época, siempre que al importar lo bueno que en ellas se encuentre cuide de amoldarlo a los usos, costumbres y leyes generales del país". Sin embargo, el Real Decreto de 1901 olvidó este último inciso y trasplantó sin más un concepto completamente desconocido y sin tradición jurídica alguna en España, lo que produjo no pocos equívocos en cuanto a la naturaleza de las Cámaras, llegando incluso a afirmarse que tal calificación otorgaba a las mismas la cualidad de Administración Pública.

Dicha denominación se mantuvo posteriormente en el artículo 1º del Reglamento Provisional, aprobado por Real Decreto de 29 de diciembre de 1929 - aunque, de forma también equívoca, la Ley de 29 de junio de 1911 los considerara organismos oficiales-, hasta que el Reglamento General, aprobado por Decreto 1291/1974, de 2 de mayo - que en su Disposición Final Sexta derogó el anterior -, y su posterior modificación, operada por el Real Decreto 753/1978, de 27 de marzo, las definen como Corporaciones de Derecho Público. No obstante, esta nueva denominación no ha evitado que, mediante la interpretación literal del artículo 1.2.c) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956,

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 15/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

se haya pretendido considerar a las Cámaras como auténticas Administraciones Públicas. El expresado precepto dispone: "Se entenderá a estos efectos (a los previstos en el apartado 1 del mismo artículo) por Administración Pública:...c) Las Corporaciones e Instituciones Públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad Local".

Una interpretación racional del mismo conduce a entender necesariamente que la calificación que efectúa tiene un mero alcance procesal, sin pretender una relación de entidades que se consideren Administraciones Públicas, como lo demuestra la expresión "a estos efectos", remitiéndose al apartado 1 del mismo artículo, en el cual se determinan los actos susceptibles de ser residenciados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La postura más adecuada conduce a considerar a las Cámaras como entidades dotadas de una naturaleza mixta o bifronte. Son corporaciones de base privada, que persiguen intereses particulares, pero que, al propio tiempo pueden realizar funciones públicas encomendadas por el legislador o la Administración.

Su conceptualización como entes privados deriva de las siguientes consideraciones: A) En su mayoría, los intereses cuya custodia se les confía son intereses privados de sus miembros, tomados tanto en sentido singular cuanto colectividad sectorial. Lo único que es de interés público es la misma existencia de estas entidades, así como determinadas funciones concretas que las normas les asignan. B) Del conjunto de sus fun-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 16/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





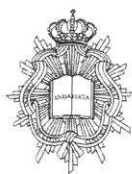
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ciones sólo pueden considerarse como públicas una parte reducida del total que desempeñan - las que la Administración les encomienda o delega-, dirigiéndose el resto al interés particular de sus miembros. C) Sólo el ejercicio de dichas funciones públicas encomendadas o delegadas es lo que se somete, por razón de la materia, al Derecho Administrativo. D) En todo lo que no supone ejercicio de dichas funciones públicas concretas, y salvo aspectos excepcionales, estas entidades actúan con sometimiento pleno al Derecho Privado.

Por otro lado, se les atribuye personalidad jurídico-pública, lo que facilita la encomienda de funciones públicas, pero ello no implica su caracterización como Administración Pública. Esta atribución viene respaldada por la legislación vigente, como lo demuestran el artículo 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, y actualmente el artículo 1 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, que parece haberse hecho eco de la doble naturaleza de la que participan las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 7 de noviembre de 1988 afirma que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación constituyen en nuestro ordenamiento Corporaciones de Derecho Público, representativas de intereses económicos, erigidas en órganos de consulta y colaboración de la Administración, que se someten a tutela administrativa y son creadas por la voluntad superior de la norma que las instaura para la mejor protección de los intereses colectivos que en ellas se incardinan, resultando netamente distintas y ajenas a las simples asociaciones, que se forman por la voluntad privada para

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 17/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7779MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la defensa o fomento de particulares intereses con base en el pacto asociativo, naturaleza de Corporación de Derecho Público que ha sido proclamada por la Ley 12/1983 de 14 octubre (proceso autonómico), refrendando la distinción entre las Corporaciones de Derecho Público y las asociaciones el art. 15 de la mencionada Ley. En la de 18 de diciembre de 1990 se añade que la audiencia de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación sobre cuantos asuntos, en relación con la vida del Estado, afecten a los intereses cuya representación les corresponde -Base 2ª, 29 junio 1911 (Ley de Bases de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación)-, su potestad de expedir certificados de origen y demás certificaciones y documentos relacionados con el tráfico mercantil nacional e internacional - art. 3 D) Decreto 1291/1974 de 2 de mayo (Reglamento General de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación), en redacción dada por el Real Decreto 753/1978 de 28 de diciembre- y el obligado destino de las terceras partes de los recursos de las Cámaras a la financiación del Plan General de Promoción de las Exportaciones -art. 91 Ley 37/1988 de 28 diciembre (Presupuestos Generales del Estado para 1989)- , son fines que sin duda alguna merecen la calificación de públicos en un sentido más propio, porque ninguna asociación amparada por el art. 22 CE ni los sindicatos amparados por los arts. 7 y 28 de la CE pueden erigirse en órgano consultivo necesario o en órgano expedidor de certificaciones y documentos con carácter oficial, ni, por supuesto, regular la procedencia y destino de los medios económicos de una Corporación de Derecho Público.

El carácter doble o bifronte de las Corporaciones de Derecho Público, en general, y de las Cámaras de Comercio, In-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 18/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dustria y Navegación, en particular, se encuentra plenamente consolidado en la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, afirma (F.J. 26): "El proyecto reconoce el aspecto privado de estas Entidades al señalar que tendrán como función propia la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de sus intereses económicos y corporativos, pero, al mismo tiempo, les confiere una dimensión pública al calificarlas como Corporaciones de Derecho Público, imponer su constitución obligatoria, atribuirles el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, someterlas a la tutela administrativa de éstas últimas y reconocerles la posibilidad de que ostenten competencias administrativas por atribución legal o por delegación de las Administraciones Públicas".

[...] De estos pronunciamientos, así como de los contenidos en otras Sentencias como las de 15 de julio de 1987 y 11 de mayo de 1989, se puede concretar la doctrina del Tribunal Constitucional en las siguientes premisas: A) Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales o económicos tienen un substrato fundamentalmente privado. B) Junto a las funciones privadas que les son propias, desempeñan también funciones públicas que les encomiendan las Administraciones Públicas por vía de delegación o descentralización, y en razón a estas funciones públicas se les dota de una forma de personificación jurídico-pública que conlleva una intervención de los Poderes Públicos en su creación y disolución así como una intervención en su actividad a través de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 19/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

técnica de la tutela. C) Ni la condición de personas jurídico-públicas ni la asunción de funciones de carácter público implican que estas Corporaciones adquieran la naturaleza de Administraciones Públicas.”

Las consideraciones anteriores encuentran refrendo en la jurisprudencia posterior al citado dictamen. En efecto, como recuerda la sentencia de 16 de abril de 2004 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se trata de entidades de naturaleza híbrida: *«Las Corporaciones de Derecho Público integran lo que tradicionalmente se ha llamado Administración Corporativa, cuyo fundamento último se encuentra en la Constitución y, en lo que ahora nos afecta, en el artículo 52 de ésta.. Tal como se ha sostenido esos entes corporativos son expresión de la interacción Estado-sociedad. Son entes híbridos, esto es, con manifestaciones del Derecho Público y del Derecho privado que, tradicionalmente adoptan una forma de personificación pública, como persona jurídica de Derecho Público, pero que ejercen funciones tanto públicas, como privadas.*

»El Tribunal Constitucional ha elaborado su doctrina acerca de la naturaleza de las Corporaciones de Derecho Público, declarando, en síntesis, lo siguiente: a) Las Corporaciones de Derecho Público son propiamente organizaciones de base y fines privados, pero con una dimensión pública por su conexión, también, con el interés público y presentan una doble dimensión, (sentencia 76/1983, de 5 de agosto). b) En cuanto participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas, la competencia del legislador estatal para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ex artí-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 20/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

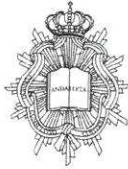
culo 149.1.18 de la Constitución, alcanza a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales (sentencia antes citada y 18/1984, de 7 de febrero). c) Finalmente, en las sentencias 123/1987, de 15 de julio y 113/1994, de 14 de abril, se utiliza, ya directamente, la denominación de Corporación sectorial de base privada.

»De ahí cabe extraer, como han señalado destacados autores, las siguientes conclusiones: 1) Se trata de Corporaciones que agrupan sectores de personas asociadas alrededor de una finalidad específica - a diferencia de las Corporaciones territoriales - en las que la cualidad de sus miembros está determinada por una condición objetiva que se relaciona con el fin corporativo específico. 2) No toda Corporación Pública se puede considerar Administración Pública. 3) A las funciones específicas que en la defensa de los intereses de sus miembros, en cuanto dentro de ellas se canalizan intereses sectoriales de los mismos, puede adicionarse por el Ordenamiento Jurídico, directamente o por delegación de las Administraciones Públicas, la atribución de facultades que normalmente son propias de estas últimas»

Mutatis mutandis traemos a colación la STC 62/2017, de 25 de mayo, en la que se señala (FJ 3) lo siguiente:

«La competencia del Estado para regular los colegios profesionales le viene dada, principalmente, por el artículo 149.1.18 CE, que le permite fijar los principios y reglas básicas de este tipo de entidades corporativas. Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administra-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 21/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*ciones públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4, y 87/1989, de 11 de mayo, FJ 3 b)]. En definitiva, corresponde al Estado fijar las reglas básicas a que los colegios profesionales han de ajustar su organización y competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71) (doctrina sintetizada en STC 3/2013, de 17 de enero, FJ 5, y reiterada, entre otras, en SSTC 50/2013, de 28 de febrero, FJ 4; 89/2013, de 22 de abril, FJ 2; 201/2013, de 5 de diciembre, y 229/2015, de 2 de noviembre, FJ 5)».*

De manera más específica, en lo que atañe a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, hay que hacer notar que la STC 206/2001, de 22 de octubre (FJ 4) precisa cuanto sigue:

*«En cuanto a las competencias estatales sobre Cámaras de Comercio debemos empezar por precisar el alcance que, en relación con aquellas Corporaciones públicas, presenta la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), como título invocado esencialmente por el legislador estatal. Siguiendo el criterio expresado por este Tribunal en la STC 22/1999, de 25 de febrero, FJ 2, sobre la Ley vasca de Cámaras Agrarias, debemos declarar ahora que la extensión e intensidad que pueden tener las bases estatales al regular las corporaciones camerales es mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto. No obstante, es claro que el Estado pue-*

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 22/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*de, con base en el art. 149.1.18 CE, calificar a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como Corporaciones de Derecho público en razón de su idoneidad para la consecución de fines de interés público. Y calificadas estas Cámaras como corporaciones públicas, al Estado corresponde también –ex art. 149.1.18 CE– regular su régimen jurídico básico, en tanto organizaciones que desempeñan funciones administrativas (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4; 132/1989, de 18 de julio, FJ 23). Como regulación básica puede entenderse asimismo la fijación de las funciones y los fines característicos de las Cámaras de Comercio; tal es el caso de la función cameral de fomento de las exportaciones, característica y distintiva de las Cámaras de Comercio en la Ley 3/1993. Ningún obstáculo hay, por fin, para que la legislación básica del Estado incorpore –en sus trazos generales– algún instrumento administrativo idóneo para el cumplimiento de los fines y funciones característicos de las Cámaras de Comercio».*

Precisado lo anterior, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos II y III del dictamen 1/1994 sobre la calificación como exclusiva de la competencia antes referida, así como sobre la competencia del Estado sobre la bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución) y reiteramos que la Comunidad Autónoma puede regular las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación siempre que respete las materias reservadas a la exclusiva competencia del Estado, y observando la reserva de Ley establecida en el artículo 52 de la Constitución, según el cual "La Ley regulará las organizaciones profesionales que contri-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 23/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*buyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.*

Para ello cuenta con el título específico que brinda el ya citado artículo 79.3.a) del Estatuto de Autonomía. Además, en relación con la asignación de competencias a determinados órganos de la Junta de Andalucía y el establecimiento de reglas de procedimiento administrativo, hay que recordar la competencia exclusiva prevista en el artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía. Por lo demás, la modificación del Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía encuentra respaldo en la competencia prevista en el artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía.

## II

En cuanto atañe a la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, el examen del expediente permite anticipar que se han aplicado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

El Centro Directivo encargado de la tramitación subraya que se han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se re-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 24/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	

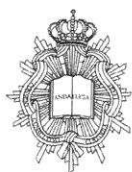


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gula "la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"). En relación con dicho título, damos por reproducida la síntesis de la STC 55/2018, de 24 de mayo, que se realiza en el dictamen 475/2018, teniendo en cuenta que en relación con los anteproyectos de leyes dicha sentencia reconoce la invasión competencial alegada por el Gobierno de Cataluña [FJ 7.b)] al razonar que «*el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, en lo que se refiere tanto a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas como al procedimiento administrativo común*»». No obstante lo anterior, el Consejo Consultivo valora positivamente la posición del Centro Directivo proponente en relación con los referidos principios, sugerida por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en línea con la doctrina de este Consejo Consultivo.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el expediente se inició por acuerdo del Excmo. Sr. Consejero de Empleo, Empresa y Comercio (30 de junio de 2017), a propuesta de la Dirección General de Comercio. A dicho acuerdo se adjunta el primer borrador del Anteproyecto de Ley, la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la norma y la memoria económica, en los términos previstos en el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006, y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. También se incorpora al expe-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 25/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

diente el documento de valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma.

Consta asimismo, certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno, de fecha 18 de julio de 2017, en la que se acordó continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, indicándose las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la citada Ley 6/2006.

Se han incorporado al expediente los informes procedentes de los siguientes órganos: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (19 de junio de 2018), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (de 6 de abril de 2018), de conformidad con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (22 de agosto de 2017), emitido de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto); Dirección General de Presupuestos (de 14 de marzo de 2018), según lo dispuesto en el Decreto 162/2006; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (3 de octubre de 2017), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. Asimismo la Dirección General de Comercio ha cumplimentado el formulario en relación con el cumplimiento de los criterios establecidos en la resolución de la

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 26/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Agencia de Defensa de la Competencia de 19 de abril de 2016. A este respecto, consta informe del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, emitido con fecha 5 de diciembre de 2017.

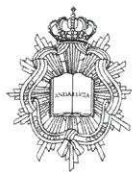
El Consejo Económico y Social emitió su dictamen núm. 8/2018, con fecha 27 de julio de 2018, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 16 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Se ha incorporado al expediente el informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante formula diversas observaciones con fecha 15 de septiembre de 2017.

También se ha emitido informe en relación con la posible repercusión del Anteproyecto de Ley sobre los derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas y en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, que regula dicho informe.

Hay que subrayar que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 27/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

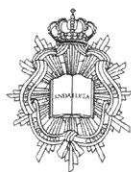
cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma ha sido sometida a información pública (BOJA núm. 157, de 17 de agosto de 2017). Fruto de lo anterior son las numerosas alegaciones y sugerencias de la más variada procedencia.

En relación con lo que antes se expuso, consta memoria justificativa de la Dirección General de Comercio, sobre el cumplimiento y adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (28 de junio de 2018).

Asimismo, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 3 de septiembre de 2018), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

El Consejo Consultivo ha podido comprobar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, incluyendo la publicación prevista en el apartado 1.b) del citado artículo, en concordancia con lo que establece el artículo 7.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se refiere a la publicación del Anteproyecto de Ley cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, hay que señalar que el cumplimiento de tales obligaciones en los distintos momentos procedimentales

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 28/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

previstos en la Ley debería quedar reflejado en una diligencia tal y como viene indicando este Consejo Consultivo.

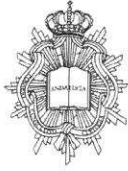
Por último, el Consejo Consultivo debe destacar positivamente la labor de valoración de las observaciones y sugerencias presentadas durante la tramitación, como se destaca en la memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación. Como viene destacando este Órgano en sus dictámenes, al dejar constancia de los motivos que conducen a la aceptación o rechazo de las observaciones y sugerencias cobran verdadero sentido los trámites desarrollados.

**III**

En cuanto al contenido del Anteproyecto de Ley, sin perjuicio de las observaciones que se realizan a continuación, el Consejo Consultivo considera que resulta ajustado a Derecho. A este respecto, como bien se indica en la exposición de motivos, cabe subrayar que la disposición proyectada debe respetar el marco normativo configurado por la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. Enlazando con lo expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen sobre las competencias reservadas al Estado, hay que señalar que la disposición final primera de dicha Ley precisa que su capítulo V (Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España) se dicta al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución Española en materia de bases y coordinación de la planificación general de la ac-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 29/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tividad económica. Los apartados 1 y 2 del artículo 36 (recursos frente a actos dictados en ejercicio de sus funciones público-administrativas, así como remisión a los Juzgados y Tribunales competentes para dilucidar las cuestiones relativas a otros ámbitos y, especialmente, las de carácter mercantil, civil y laboral) se dictan al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.6.ª de la Constitución en materia de legislación procesal. El resto de artículos de dicha Ley constituyen legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas dictada al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, por lo que son de aplicación general por todas las Administraciones Públicas, a excepción de lo establecido en el artículo 5.2 relativo a las funciones que podrán desarrollar las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de acuerdo con la legislación autonómica, que no tiene carácter básico.

El artículo 2 de la Ley 4/2014 señala que 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", añadiendo que su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos (apdo. 1). En coherencia con lo anterior, el apartado 2 del mismo artículo establece que las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación se ajustarán a lo dispuesto en dicha Ley y a las normas de desarrollo que se dicten por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas con competencia

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 30/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

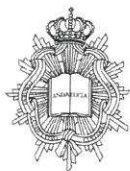
en la materia. Ese mismo precepto señala que *“les será de aplicación, con carácter supletorio, la legislación referente a la estructura y funcionamiento de las Administraciones Públicas en cuanto sea conforme con su naturaleza y finalidades”*.

Del mismo modo, debe señalarse que algunos preceptos del Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, constituyen normas básicas en los términos previstos en su disposición final primera.

Asimismo, conviene recordar que el artículo 2.4 de la Ley 39/2015 dispone que las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por dicha Ley.

La disposición proyectada responde al marco legal antes descrito y en particular a la Ley 4/2014, cuyo capítulo II establece el ámbito territorial de actuación y organización de las Cámaras, precisando que pueden existir Cámaras de ámbito autonómico, provincial y local, así como Consejos de Cámaras o entidades similares, todo ello, según establezca la legislación de desarrollo de la normativa básica que podrá adecuar la demarcación territorial de las Cámaras a la realidad económica y empresarial de cada Comunidad Autónoma, debiendo existir, al menos, una Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 31/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



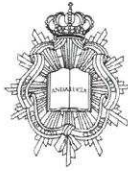
Navegación por provincia. A la vista del contenido del Anteproyecto de Ley, puede concluirse que responde a la normativa básica descrita, así como a la que regula la organización de los órganos de gobierno de las Cámaras, régimen electoral y económico. Sin perjuicio de lo anterior se formulan las siguientes observaciones:

**1.- Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley.** Aunque en términos generales puede afirmarse que la redacción de la disposición proyectada es correcta y comprensible para sus destinatarios, el Consejo Consultivo aconseja realizar una revisión de algunos aspectos gramaticales, incluyendo signos de puntuación, concordancias y el empleo de mayúscula inicial. Así, no está justificado que ésta se emplee en expresiones como "Régimen Jurídico del Personal" o "Reglamentos de Régimen Interior" (no se refieren a un Reglamento en singular). Lo mismo cabe indicar en relación con el "Informe Anual sobre el Gobierno Corporativo", aunque en este caso su empleo estaría justificado porque aparece redactado así en la normativa básica. Por otra parte, algunas palabras como "CAPÍTULO" deben escribirse con acento tipográfico. En el artículo 38.1.1) debería figurar coma, tras el sustantivo "Ley". En el artículo 40.2, párrafo segundo, se aprecia una discordancia de número (debería escribirse "acordes" en vez de acorde").

**2.- Observación general sobre la defectuosa técnica jurídica de la "lex repetita".** El Anteproyecto de Ley reproduce en numerosas ocasiones preceptos de la normativa básica. Como subraya el informe del Gabinete Jurídico este Consejo Consultivo ha expuesto el peligro del empleo de la *lex repetita* que cons-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 32/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzw28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tituye una deficiente técnica legislativa, aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 33/48
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las leges repetitae. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]” (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».*

En el Anteproyecto de Ley se emplean diferentes fórmulas, a veces concurrentes, para advertir del origen estatal de una determinada norma (empleando la cláusula “de conformidad con” u otras similares o a través de la disposición final primera, que enumera distintos preceptos que reproducen normas estatales dictadas al amparo del artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución Española y recogidas en la Ley 4/2014, de 1 de abril). En cualquier caso, el Consejo Consultivo reitera la necesidad de evitar cualquier confusión sobre el origen de un determinado precepto (así se hace por lo general utilizando expresiones como “de conformidad con...” u otras similares) y, sobre todo, evitando cualquier redacción que desvirtúe o distorsione las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de su competencia.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 34/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**3.- Exposición de motivos.** Ante todo se aconseja revisar el párrafo segundo del expositivo I que presenta problemas de coordinación en la redacción y además podría simplificarse (así empleando el gerundio "reforzando" en vez de la expresión "a las que se les refuerza").

En el párrafo tercero debería escribirse "sustituir a", añadiendo la preposición omitida.

En el párrafo cuarto del expositivo I debería revisarse la expresión "si bien faculta", ya que no está justificado el empleo de un nexos adversativo.

El primer párrafo del expositivo II señala lo siguiente: *"El artículo 79.3.a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en lo no afectado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de su territorio. En uso de esa competencia, se aprobó la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía"*. Aun tratándose de la misma competencia, tal y como está redactado el precepto podría entenderse que la Ley de 2001 se aprobó al amparo de la competencia prevista en el artículo 79.3.a) del vigente Estatuto, cuando no es así por razones obvias.

Por otra parte, en el segundo párrafo del expositivo II debería corregirse la expresión "En base a", sustituyéndola por "Con base en" u otra similar.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 35/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzw28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el párrafo tercero del expositivo II debería escribirse "catorce Cámaras" en vez de "14 Cámaras".

Asimismo también debería revisarse la corrección "Englobando a todas ellas".

La locución "sin perjuicio", empleada en el último párrafo del expositivo II no debería figurar entre comas.

En el párrafo tercero del expositivo III debería sustituirse la expresión "en nuestra norma" por "en esta Ley". En este mismo párrafo debería revisarse la expresión "contribuir a la fluidez de la tutela del Poder Judicial", sustituyéndola por otra más precisa desde el punto de vista técnico.

En el párrafo cuarto del expositivo III debería sustituirse la expresión "deberán ejercer" por "podrán ejercer".

En el párrafo quinto del mismo expositivo debería sustituirse "venían" por "vienen".

En el párrafo decimotercero del expositivo III debería revisarse el empleo de la locución "No obstante" cuando lo que sigue no expresa oposición a lo dicho anteriormente.

En el siguiente párrafo existe un defecto de concordancia (debería escribirse "se contemplan" y no "se contempla").

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 36/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El párrafo primero del expositivo IV presenta un contenido reiterativo, ya que alude nuevamente a la disposición transitoria primera de la Ley 4/2014. También resulta en cierto modo reiterativo el párrafo cuarto.

En el penúltimo párrafo de la exposición de motivos debería sustituirse o eliminarse la expresión "en el cuerpo de la norma".

**4.- Artículo 4.2.g)** Este precepto contempla, entre las funciones de carácter público-administrativas, la colaboración en los programas de formación establecidos por los centros docentes, en particular, en la formación dual.

Entendemos que el artículo 4.2.g) del Anteproyecto hace referencia a la formación profesional dual, definida en el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, como conjunto de acciones e iniciativas formativas mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores. Las Cámaras se configuran así como colaboradoras de los centros docentes a través de un proyecto educativo que combina los procesos de aprendizaje en la empresa y en el centro de formación, mediante un sistema de enseñanza en un entorno real de trabajo.

Sin perjuicio de que la expresión utilizada no es incorrecta, dado que el precepto contiene una expresión definida en el ordenamiento jurídico vigente, consignada igualmente en la Ley 4/2014 [art. 5.1.e)], el texto debería ser más preciso en su redacción. Por otro lado, teniendo en cuenta que, en el

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 37/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ámbito internacional, tanto en otros países de nuestro entorno, como en la Unión Europea, se utiliza la misma denominación, debemos concluir, por razones de técnica legislativa, que debería sustituirse formación dual por la expresión más correcta, **formación profesional dual**.

**5.- Artículo 20.** Este precepto relaciona las funciones del Comité Ejecutivo de las Cámaras, y sobre él deben formularse dos observaciones:

**A)** La primera concierne a la función que se describe en el párrafo c), conforme a la cual corresponde al citado Comité Ejecutivo *"elaborar y proponer al Pleno, la aprobación de los Reglamentos de Régimen Interior y de sus modificaciones, de los presupuestos ordinarios y extraordinarios y sus liquidaciones, y de las cuentas anuales"*. Y es que, según los párrafos e) y j) del artículo 18.1 del Anteproyecto de Ley (de conformidad este último con el artículo 16.1 de la Ley 4/2014), al Pleno corresponde la *"aprobación provisional"* del Reglamento de Régimen Interior y sus modificaciones, así como del presupuesto y de las cuentas anuales de la Cámara, y será la Administración tutelante (la Consejería competente en materia de Cámaras), a propuesta del Pleno, quien los apruebe definitivamente. Por tanto, la referida función debe redactarse de forma similar a la siguiente: *"elaborar y proponer al Pleno la aprobación provisional de los Reglamentos de Régimen Interior y sus modificaciones, de los presupuestos ordinarios y extraordinarios y sus liquidaciones, y de las cuentas anuales"*.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 38/48
VERIFICACIÓN	PK2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





**B)** La segunda observación tiene que ver con el párrafo i) del artículo comentado, que atribuye al Comité Ejecutivo como función "ejercer las competencias que le sean delegadas o encomendadas por el Pleno". Dada la existencia de supuestos que no admiten tal delegación (por ejemplo la aprobación provisional del Reglamento de Régimen Interior, ya que el artículo 16.1 de la Ley 4/2014 señala que corresponde al Pleno la propuesta para la aprobación de aquél), el precepto debe modificarse en sentido similar al siguiente: *"las que le puedan ser delegadas o encomendadas por el Pleno"*.

**6.- Artículo 29, apartado 3.** Establece este precepto en su párrafo segundo que *"recibidas las alegaciones, o transcurrido el plazo de dos meses sin que se haya recibido la nueva propuesta o cuando la misma no se ajuste a la modificación requerida..."*. Sin embargo, el párrafo primero se refiere a un plazo no inferior a dos meses, de tal forma que el establecimiento de un plazo de dos meses en el párrafo segundo es incorrecto, ya que ese plazo no puede ser inferior, pero sí superior a dos meses, por lo que debe modificarse el precepto, en el sentido de hacer referencia al plazo establecido en el párrafo anterior.

**7.- Artículo 31.** Este artículo aborda la regulación del Código de Buenas Prácticas y la de la memoria anual. En efecto, el apartado 4 dispone que las Cámaras de Andalucía y el Consejo Andaluz de Cámaras han de elaborar una memoria anual que recoja la globalidad de las actuaciones y servicios desarrollados durante el ejercicio anterior. En cambio, el contenido del Código de Buenas Prácticas, como se desprende del apartado 3 de

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 39/48
VERIFICACIÓN	PK2jm7770MZGM8IjyXjGvzW2BDPDB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

este artículo, va ligado a las exigencias de imparcialidad, servicio a la sociedad, y acceso y difusión de la información. Por consiguiente se trata de dos instrumentos que tienen identidad propia y deberían regularse en distintos artículos.

**8.- Artículo 37, apartado 1.** El precepto sería más claro si se utilizase la conjunción disyuntiva "o" antes de "en su caso".

**9.- Artículo 38.** La lectura de este artículo suscita varias observaciones de distinta índole:

**A)** La expresión "en función de las disponibilidades presupuestarias", contenida en el apartado 1.g), resulta una prevención innecesaria, porque va de suyo y no puede ser de otro modo, ya que la norma se está refiriendo a una subvención consignada en la Ley del Presupuesto y no a las normas reguladoras de una determinada concesión, en las que sí tienen sentido la especificación de que la concesión estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes. Por otro lado, en el apartado 1.h) quizá sería más correcto sustituir el término "determine" por "asigne".

**B)** En lo que respecta al apartado 2, debe aclararse si la norma esta contemplando la problemática que podría generar las subvenciones nominativas o se refiere a todo tipo de subvenciones, como podría deducirse de su tenor literal.

**C)** En el apartado 3, la referencia a los términos del artículo 49.2 debería completarse para introducir mayor precisión: "... en los términos y con las excepciones contempladas en

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	05/10/2018	PÁGINA 40/48
VERIFICACIÓN	PK2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el artículo 49.2". En efecto, la autorización no opera en todo caso ni se refiere a todo tipo de bienes.

**10.- Artículo 39, apartado 2.** Al regular el contenido del Presupuesto se indica que en él se consignarán *"la totalidad de los ingresos que se prevea liquidar y las obligaciones que se prevean reconocer en el período"*. Esta definición no resulta correcta y entraría en contradicción con el artículo 42.1 en el que se establece que los créditos autorizados *"tendrán carácter limitativo, salvo que el propio presupuesto establezca lo contrario"*. En efecto, lo que se consigna en el Presupuesto no son las obligaciones, sino los créditos previstos para atender las obligaciones y los créditos no son una simple previsión, sino una autorización que se realiza por un concreto montante económico, el cual no se puede superar por su propia naturaleza salvo que el propio Presupuesto contemple su naturaleza ampliable. Por consiguiente debe revisarse dicha norma.

**11.- Artículo 40, apartado 3.** En opinión de este Consejo Consultivo, el precepto está desubicado, pues no parece lógico que en un artículo dedicado a la elaboración del Presupuesto de las Cámaras se introduzca una norma que sólo tiene sentido en sede de ejecución (cuando se aprecie riesgo de incumplimiento de los principios presupuestarios enunciados en el apartado 2 y la necesidad de adoptar medidas correctoras).

**12.- Artículo 41, apartado 1, párrafos a) y d), y apartado 4.** El examen de estos preceptos lleva a realizar tres observaciones:

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 41/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**A)** Según el **párrafo a)**, debe adjuntarse al Presupuesto *“Memoria explicativa del contenido del presupuesto elaborado, del estado de ejecución del presupuesto del ejercicio anterior y de la previsión de la ejecución del ejercicio corriente, en la que deberán contenerse las medidas correctoras oportunas para corregir las desviaciones detectadas en la ejecución presupuestaria, las asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles en las que participe, directa o indirectamente la Cámara correspondiente, los convenios de colaboración suscritos con contenido presupuestario y que continúen en vigor, y los resultados de la participación de la Cámara en unos y otros”*. La lectura de este párrafo lleva a señalar que es difícil su correcta comprensión. Quizá se ha omitido parte de la redacción o resulta necesario contemplar como inciso lo que sigue tras la mención al “ejercicio corriente”: “...en la que deberán mencionarse...”.

**B)** Por otra parte, el **párrafo d)** se refiere a la obligación de adjuntar al Presupuesto la “Separación presupuestaria de la actividad pública y privada”, pero dicha redacción no se está refiriendo a ningún documento en concreto, sino a un principio que habrá de plasmarse en documentos concretos. Por consiguiente, la norma debe ser más precisa por razones de seguridad jurídica y técnica legislativa.

**C)** En relación con el **apartado 4**, debería revisarse la redacción, ya que la correlación disyuntiva (“o bien aprobará... o bien rechazará”) no parece la fórmula más adecuada para expresar las distintas posibilidades de actuación de la Consejería competente. Quizá sería más apropiado señalar de entrada

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 42/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que la Consejería competente podrá aprobar en su integridad el Presupuesto o de manera condicionada, para después señalar que también podrá rechazar su aprobación de manera motivada.

**13.- Artículo 43, apartado 3.** Debería especificarse que el plazo al que se refiere la norma se computa a partir del acuerdo adoptado por el Pleno.

**14.- Artículo 44.** La atribución de la Superior Fiscalización a la Cámara de Cuentas de Andalucía, debe efectuarse sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 4/2014, es decir, sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Cuentas.

**15.- Título del artículo 47 y apartados 2 y 3 del mismo artículo.** Realizamos varias observaciones al respecto.

**A)** en lo que atañe al título del artículo, sería más completo si se refiriera también a las quejas.

**B)** Por lo que respecta a la materia regulada en los **apartados 2 y 3**, hay que hacer notar que se trata de una materia de la exclusiva competencia del Estado. Como se dijo, la competencia de los órganos judiciales y jurisdicciones a los que se refieren los apartados comentados trae causa de lo que se establece en los apartados 1 y 2 del artículo 36 de la Ley 4/2014, que se dictan al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> de la Constitución en materia de legislación procesal. Por consiguiente tales apartados deben suprimirse, pues la posible introducción de la cláu-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 43/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyxjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sula "de conformidad con" u otra similar seguiría siendo desaconsejable.

**16.- Artículo 48.** En el **apartado 1** se concreta el deber de emisión de los informes que se soliciten a las Cámaras como entidades consultivas, pero no las personas u órganos legitimados para formular tales consultas.

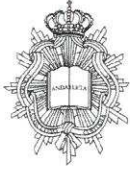
Por otra parte la alusión a "otras similares" en el apartado 4 genera un notable grado de incertidumbre, que debería eliminarse en la medida de lo posible.

**17.- Artículo 49, apartado 2.** La remisión a la Orden que dicte la Consejería competente, incluyendo el procedimiento de autorización y sus condiciones, en una materia tan sensible y sin claras referencias legales no resulta admisible. Además, dicha regulación podría entrar en contradicción con la determinación básica que obliga a contar con autorización para la disposición sobre bienes inmuebles sin excepción alguna por razón de la cuantía, según se desprende del artículo 19.2 de la Ley 4/2014.

**18.- Artículo 53, apartado 1.** La expresión "La Consejería podrá requerir su cumplimiento" se estaría refiriendo a una obligación de información previamente incumplida. Detectada esta situación lo lógico sería que la Consejería requiriera la información pertinente para acordar lo que proceda y no exigir el cumplimiento del deber de comunicación.

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 44/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





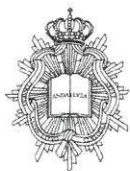
CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**19.- Artículo 63, apartado 2.** La redacción del precepto es redundante en la medida en que repite dos veces "la Consejería competente en materia de Cámaras", por lo que debería modificarse la redacción.

**20.- Disposición adicional tercera.** Según esta norma, las empresas de los distintos sectores económicos podrán relacionarse con las Cámaras de Andalucía a través de medios electrónicos. Con independencia de lo que ya se expuso sobre la aplicación supletoria de la Ley 39/2015, el Consejo Consultivo considera que la disposición comentada minusvalora la importancia de la tramitación electrónica en la actuación de las Cámaras, siendo como es un instrumento fundamental para la mejora de la eficacia y el desempeño de las funciones públicas. Por consiguiente, la remisión de la Ley 39/2015 a la legislación específica no puede interpretarse en este plano del modo en que se hace, esto es, contemplando una simple posibilidad de que las empresas puedan relacionarse con las Cámaras a través de medios electrónicos. Se sugiere en consecuencia redactar el precepto de un modo similar al siguiente "Las empresas de los distintos sectores económicos se relacionarán con las Cámaras de Andalucía a través de medios electrónicos, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

**21.- Disposiciones transitorias primera y segunda.** La primera fija un plazo para la adaptación de los reglamentos de régimen interior a la nueva Ley. La segunda establece el plazo para la aprobación del Código de Buenas Prácticas. Siendo así el con-

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 45/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tenido de dichas normas debería plasmarse en sendas disposiciones finales y no en disposiciones transitorias.

**22.- Disposición derogatoria única, apartado 2.** Según esta disposición, *"el Decreto 181/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía, se mantendrá en vigor en cuanto no se oponga a esta Ley y hasta tanto se dicte la normativa reglamentaria sustitutoria"*. De acuerdo con las reglas de técnica normativa sería más correcto proceder a la derogación expresa de dicho Decreto, al mismo tiempo que se contempla, en una nueva disposición transitoria, la aplicación provisional y condicionada (en todo aquello que no se oponga a la Ley) de la referida norma reglamentaria.

### CONCLUSIONES

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables, sin perjuicio de lo considerado en el fundamento jurídico II **(FJ II)**.

**III.-** En relación con la norma propuesta, **se formulan las siguientes observaciones, en las que se distinguen:**

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 46/48
VERIFICACIÓN	PK2jm7770MZGM8IjyXjGvzw28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**A) Deben modificarse las disposiciones que se relacionan, en la medida en que puede contravenir el ordenamiento jurídico:**

**(1) Título del artículo 47, apartados 2 y 3 [Observación III.15, letra B)]. (2) Artículo 49, apartado 2 (Observación III.17).**

**B) Por razones de seguridad jurídica se realizan las siguientes observaciones:**

**(1) Artículo 41, apartado 1, párrafo d) [Observación III.12, letra B)]. (2) Artículo 48 (Observación III.16).**

**C) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

**(1) Observación general sobre la defectuosa técnica jurídica de la "lex repetita" (Observación III.2). (2) Artículo 20 (Observación III.5). (3) Artículo 29, apartado 3 (Observación III.6). (4) Artículo 38 [Observación III.9, letra B)]. (5) Artículo 39, apartado 2 (Observación III.10). (6) Artículo 44 (Observación III.14). (7) Disposición adicional tercera (Observación III.20).**

**D) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan además, las siguientes observaciones de técnica legislativa:**

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 47/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	PK2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(1) Sobre la redacción del Anteproyecto de Ley (Observación III.1). (2) Exposición de motivos (Observación III.3). (3) Artículo 4.2.g) (Observación III.4). (4) Artículo 31 (Observación III.7). (5) Artículo 37, apartado 1 (Observación III.8). (6) Artículo 38 [Observación III.9, Letra A) y C)]. (7) Artículo 40, apartado 3 (Observación III.11). (8) Artículo 41, apartados 1.a) y 4 [Observación III.12, letras A) y C)]. (9) Artículo 43, apartado 3 (Observación III.13). (10) Título del artículo 47 [Observación III.15, letra A)]. (11) Artículo 53, apartado 1 (Observación III.18). (12) Artículo 63, apartado 2 (Observación III.19). (13) Disposiciones transitorias primera y segunda (Observación III.21). (14) Disposición derogatoria única, apartado 2 (Observación III.22).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO.- SEVILLA**

FIRMADO POR	JUAN BAUTISTA CANO BUESO	05/10/2018	PÁGINA 48/48
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jm7770MZGM8IjyXjGvzW28DPDNB	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	