



Informe nº 129/2017

ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS ELECTORES INCLUIDOS EN EL CENSO DE LAS CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA, SERVICIOS Y NAVEGACIÓN DE LA REGIÓN DE MURCIA, Y PARA LA ASIGNACIÓN DE VOCALES REPRESENTANTES EN LOS PLENOS DE LAS CITADAS CÁMARAS.

ÓRGANO CONSULTANTE: CONSEJERÍA DE EMPLEO, UNIVERSIDADES Y EMPRESA.

Se ha remitido a esta Dirección la solicitud de informe de la Consejería de Empleo, Universidades y Empresa, en relación con el Proyecto de Decreto, que la misma tramita, por el que se establecen los criterios para la clasificación de los electores incluidos en el censo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia, y para la asignación de vocales representantes en los plenos de las citadas Cámaras, a los efectos de emisión del informe a que se refiere el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.





Junto a la solicitud de informe se remiten los documentos que constan en el índice que la acompaña, dando cumplimiento así a lo establecido en el artículo 21.1.b) del Decreto 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 4/2004, en particular consta en el expediente la copia autorizada del texto que se somete a informe.

A la vista de la solicitud de informe y de la documentación que la acompaña han de ponerse de manifiesto los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Conforme a los antecedentes aportados, la Dirección General de Comercio, Consumo y Simplificación Administrativa, con fecha 1 de agosto de 2017, elaboró una propuesta de inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios para la clasificación de los electores incluidos en el censo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia, y para la asignación de vocales representantes en los plenos de las citadas Cámaras. A la citada propuesta se unía un primer documento que se denominaba Decreto, al que se incorporaba un anexo, así como una primera versión, de fecha 31 de julio de 2017, de la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo respecto del Proyecto que se tramitaba (MAIN).

También acompañaba la propuesta una comunicación interior de la Secretaría General de Transparencia, Participación y Portavoz en la que se





informaba que, sometido el Proyecto a consulta pública previa, realizada por la Oficina para la Transparencia y la Participación Ciudadana, solo se había registrado una persona como participante en la encuesta, sin que se hayan formulado aportaciones ciudadanas sobre el citado Proyecto de Decreto.

Igualmente se acompañaba una certificación, de 28 de julio de 2017 del acuerdo adoptado por el Consejo Asesor Regional de Comercio, expedida por su Secretaria, en la que consta el informe favorable del citado Consejo al Proyecto remitido.

SEGUNDO.- Continuando con la tramitación, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente elaboró su informe con fecha 30 de septiembre de 2017.

Sin perjuicio del parecer favorable del Servicio Jurídico, se contienen en el informe diversas observaciones en cuanto al contenido del texto remitido y a la tramitación seguida. En particular se alude a la falta de observancia por la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015, por el que se aprobó la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, por no responder la elaborada a determinadas cuestiones que en el informe se citan.

Especial relevancia tiene, como señala el informe jurídico, la falta de constancia del trámite de audiencia seguido, pues la documentación





incorporada al expediente no satisface las exigencias de entender cumplido dicho trámite, sin que se haya subsanado dicha circunstancia en el expediente remitido a esta Dirección.

TERCERO.- A la vista del citado informe jurídico se incorporó al expediente, con fecha 2 de octubre de 2017, una nueva Memoria, en la que se atienden las observaciones realizadas por el Servicio Jurídico. Se incorpora al expediente una nueva certificación del Acuerdo del Consejo Asesor Regional de Comercio, de 2 de octubre.

Lo anterior motivó un nuevo informe del Servicio Jurídico, de fecha 9 de octubre de 2017, en el que se da cuenta de las observaciones sobre la estructura y el contenido incorporadas al texto propuesto, así como sobre las observaciones sobre la MAIN y la documentación obrante en el expediente remitido.

CUARTO.- Consta en el expediente el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 11 de octubre de 2017, acordando la declaración de urgencia en la emisión de los dictámenes preceptivos sobre el Proyecto que se tramita, en particular los que han de emitir el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y el Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

El citado Acuerdo se adoptó a propuesta del Consejero de Empleo, Universidades y Empresa, previo informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la citada Consejería, y previo informe del Servicio de Comercio, que puso de manifiesto la urgencia de la tramitación, derivada de la aprobación de la Orden EIC/710/2017, de 26 de julio, que declara





abierto el proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España, que habrá de finalizar antes del próximo 30 de septiembre de 2018.

QUINTO.- Emitió su dictamen el Consejo Económico y Social con fecha de 23 de octubre de 2017, con el carácter acordado por el Consejo de Gobierno. El citado dictamen valora positivamente el texto remitido sin perjuicio de las consideraciones que luego se dirán.

SEXTO.- A la vista de las consideraciones planteadas por el CES, elaboró el Servicio de Comercio una nueva MAIN y un nuevo texto del Proyecto.

En este estado se remitió el expediente y se solicitó el informe de esta Dirección.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA. Competencia y propósito de la norma.-

1. Como se indica a lo largo de la tramitación del Proyecto, el artículo 11.10 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia,





aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, en materia de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

Por su parte, la Ley 12/2015, de 30 de marzo, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia, conforme a lo establecido en la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, establece la regulación de las citadas Cámaras en el ámbito territorial que le es propio y del Consejo de Cámaras.

Al propósito de desarrollar la citada Ley 12/2015, obedece el presente Proyecto.

2. La disposición final primera de la Ley 12/2015, de 30 de marzo, autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo, impulso y aplicación de esta Ley. A tal propósito obedece el texto que se propone.

En particular, el artículo 13.1 de la Ley 12/2015, que regula el Pleno, como órgano supremo de gobierno y representación de la Cámara, señala que el mismo estará compuesto por un número de vocales, no inferior a 10 ni superior a 60, dependiendo del número de empresas que componen el censo de cada Cámara, y distribuidos en diversos grupos, también regulados por la Ley.





Por su parte, el artículo 25 de la Ley 12/2015, dedicado a regular el censo electoral de las Cámaras establece, en su apartado 2, que los electores se clasificarán en grupos y categorías en atención a la importancia económica relativas a los diversos sectores representados, en la forma determinada en el artículo 13.1.a), clasificación que será revisada cada cuatro años por el Comité Ejecutivo, con referencia al primero de enero de cada año.

El Proyecto remitido para informe, que desarrolla los artículos 13 y 25 citados, consta de tres artículos, referidos a la distribución del censo electoral en grupos y categorías, el primero; a los vocales electos del Pleno, el segundo, y a los vocales en representación de las mayores aportaciones voluntarias, el tercero, precedidos de una parte expositiva o justificativa del contenido y necesidad del Decreto.

Contiene una disposición final única relativa a la entrada en vigor, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

SEGUNDA. Procedimiento de elaboración.-

1. La elaboración y tramitación del procedimiento ha seguido lo establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

2. El apartado 3 del artículo 53 de la Ley 6/2004 se refiere al trámite de audiencia, señalando que, elaborado el texto de un proyecto de





disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, en los términos, establecidos en el citado precepto.

Debe significarse que la inclusión del trámite de audiencia en la Ley 6/2004 obedece a la exigencia constitucional del artículo 105.a) que establece que la ley regulará *“la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”*.

A la vista de las exigencias, constitucional y legal, al expediente debió incorporarse un pronunciamiento expreso del centro directivo sobre el modo del citado trámite y sobre el procedimiento elegido para llevarlo a cabo. Es uno de los pronunciamientos que debió contener el primer informe elaborado por la Dirección General de Comercio, Consumo y Simplificación Administrativa, examinando la forma más adecuada de dar cumplimiento a dichas exigencias.

Al respecto de lo anterior, el informe elaborado por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente, de fecha 20 de septiembre pasado, ya advertía que el contenido de los cuatro correos electrónicos incorporados al expediente, de 11 de julio de 2017, no constituían el medio formal válido para el otorgamiento del trámite en





cuestión, el cual debía realizarse conforme a lo prescrito en el citado artículo 53.

3. Como se indicó, el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM) emitió su dictamen, valorando positivamente el proyecto elaborado.

En sus conclusiones, el Consejo, sin perjuicio de las observaciones al articulado que comprende el dictamen, recuerda que el Proyecto es oportuno porque responde a un requerimiento de la Ley 12/2015, y la materia que ordena es necesaria para el desarrollo de los procesos efectuados que renovarían los plenos de las Cámaras. Además, señala el dictamen, *“el Consejo comparte los contenidos esenciales del mismo, considera apropiada la ponderación de las variables económicas y adecuado el procedimiento para la obtención y tratamiento estadístico de la información necesaria para la desagregación sectorial del centro electoral y vocalías de los plenos”*.

Entiende el Consejo que la propuesta incluida en el Proyecto es razonable por dos motivos: el primero, porque implica conceder mayor relevancia, y con suficiente distancia, al componente fundamental de las Cámaras, cuyos miembros son las empresas; y, el segundo, porque esa variable es la más objetiva de las tres porque es la única que ofrece datos municipales desagregados por actividades productivas a partir del censo del Impuesto de Actividades Económicas (IAE).





Al margen de la valoración anterior, en cuanto al procedimiento seguido no comparte el Consejo Económico y Social que el Gobierno Regional haya utilizado el procedimiento de urgencia para la tramitación del expediente sobre el que se dictamina. Entiende el Consejo que, desde la aprobación y publicación de la Ley, se ha dispuesto de tiempo más que suficiente para la tramitación que ahora se acomete con carácter de urgencia, más de dos años después de la publicación de la Ley, señalando que *“en ningún caso se justifica que el procedimiento de urgencia sea un mecanismo aplicable para reducir tiempos de tramitación excesivamente dilatados por ineficiencias administrativas”*.

TERCERA. Consideraciones particulares sobre el Proyecto remitido.-

1. De acuerdo con las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, y publicadas mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, del siguiente día 28, y que pueden ser de aplicación en el ámbito de esta Administración Regional por carecer ésta de regulación propia, el título del Proyecto no debe aparecer en letras mayúsculas, por lo que debe procederse a su modificación. El documento remitido a la consideración del Consejo de Gobierno debe adoptar la forma de Proyecto.

Debe recordarse que tales directrices no tienen carácter normativo, a pesar de incidir en las normas. Son orientaciones, referencias técnicas sobre la forma de elaboración y, en concreto, redactar las disposiciones legales. De las mismas no dimanar derechos y obligaciones para terceros ni pueden





invocarse ante los tribunales como fuente del ordenamiento jurídico. Su único propósito es que estén correctamente configuradas las normas, que sí tienen estas consecuencias, con el propósito de facilitar su comprensión y aplicación.

2. Conforme a las Directrices citadas, las disposiciones generales contarán con una parte expositiva, sin denominación alguna, que cumplirá con la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitación en cuyo ejercicio se dictan. El Proyecto remitido consta de dicha parte expositiva dando cumplimiento así al requisito citado, sin perjuicio de lo que luego se dirá en cuanto a su contenido concreto.

3. Junto a la citada parte expositiva, el Proyecto remitido consta de tres artículos, como se dijo, y de una disposición final referida a la entrada en vigor.

En relación con la parte expositiva debe indicarse que las citas de la Orden EIC/710/2017, de 26 de julio, que declara abierto el proceso electoral, del artículo 29 del Decreto 99/2007 de 25 de mayo, así como las relativas al informe del Consejo Económico y Social, del Consejo Jurídico, de esta Dirección de los Servicios Jurídicos, del informe de la Vicesecretaría de la Consejería proponente y del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, son perfectamente prescindibles y deben suprimirse del texto remitido, debiendo mantenerse las de los tres primeros párrafos, que justifican la norma que se tramita, y la del último párrafo que contiene la





fórmula promulgatoria con cita, aquí sí procede, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

4. En relación con el contenido del artículo 3 del Proyecto remitido, debe recordarse que el Consejo Económico y Social ya manifestó su desacuerdo con la previsión contenida en el mismo, que desarrolla el 13 de la Ley, y que regula el número de vocales en representación de las empresas que hayan realizado las mayores aportaciones voluntarias económicas en cada demarcación durante los dos años anteriores en la forma que se determine reglamentariamente.

Señala el Consejo Económico y Social que el propósito del Proyecto que se informa, de que el desarrollo de la Ley, en este concreto aspecto, *“se lleve a cabo en la forma que establezca el Reglamento de Régimen Interior de cada entidad cameral”*, no satisface la exigencia reglamentaria exigida por la Ley.

Entiende esta Dirección que la expresión empleada en el citado artículo 13, en cuanto al desarrollo reglamentario del mismo, está referida a la potestad reglamentaria que se reconoce, entre otros preceptos, en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, en los artículos 22, apartado 12, y 52 de la Ley 6/2004, y en la propia Ley 12/2015, al Consejo de Gobierno. Potestad reglamentaria de la que el texto que se informa es manifestación y que no puede ser transferida a las propias Cámaras en los términos y por los medios que se ahora se pretende.

Así se desprende de lo establecido en la doctrina del Consejo Jurídico de la





Región de Murcia, como señala el repetido informe del Servicio Jurídico de la Consejería, en sus dictámenes 130/2003 y 64/2007, entre otros.

5. Con el propósito de mejorar la redacción del texto debe procederse a una detenida lectura del mismo, corrigiendo diversos errores que en él se contienen. Sin ánimo de ser exhaustivos se señalan los que siguen: en la parte expositiva, y sin perjuicio de las exclusiones que se indicaron, la cita adecuada es la del “*Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia*” y la palabra “*Estado*” debe iniciarse con letra mayúscula. En la referencia a la Ley 9/2003 sobra un cero.

En el apartado 2 del artículo 2, se señala “*disponiendo en el párrafo a)*”, expresión que ha de sustituirse por la de apartado 1, letra a).

En la relación de categorías que aparecen en la letra b) del apartado 5 del artículo 2, debe recogerse la palabra “*Seguros*” iniciada con letra mayúscula. En ese mismo apartado debe corregirse el error en la palabra “*subdividirá*”.

En el artículo 3 del texto debe modificarse la expresión utilizada por la de “*serán representantes de las empresas elegidos de entre aquellas....*”.

Las diversas abreviaturas que aparecen en el texto deben recogerse de manera completa la primera ocasión que se citen, o incluir un apartado expreso para las mismas; así sucede con las expresiones PIB, NE, INE-CNAE, AEAT,....





En atención a los antecedentes y consideraciones jurídicas que se indican, se informa favorablemente el **“Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios para la clasificación de los electores incluidos en el censo de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de la Región de Murcia, y para la asignación de vocales representantes en los plenos de las citadas Cámaras”**, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente informe.

Con anterioridad a su aprobación por el Consejo de Gobierno, el Proyecto ahora informado habrá de ser sometido al dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia conforme a lo previsto en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación del citado Consejo.

Vº Bº	EL LETRADO
EL DIRECTOR	
Fdo.: Joaquín Rocamora Manteca	Fdo.: Juan Fco. Carrión González

(Documento firmado electrónicamente)

