

Dictamen núm. 16/2002, del Consell Econòmic i Social sobre l'Avantprojecte de llei de cambres oficials de comerç, indústria i navegació de les Illes Balears

Dictamen núm. 16/2002, del Consell Econòmic i Social sobre l'Avantprojecte de Llei de cambres oficials de comerç, indústria i navegació de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a), incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 4, lletra a), incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 24 de juliol va tenir entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social la sol·licitud de dictamen tramesa, a través de la Conselleria de Treball, per la Vicepresidència i Conselleria d'Economia, Comerç i Indústria del Govern de les Illes Balears, amb relació a l'Avantprojecte de Llei de cambres oficials de comerç, indústria i navegació de les Illes Balears.

Segon. Atès que la tramesa s'efectua en format paper i atesa la disposició transitòria primera del Reglament d'organització i funcionament del CES, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de novembre, el mateix dia la Presidència del CES requereix a la Secretaria General Tècnica de la Conselleria d'Economia, Comerç i Indústria els documents següents:

“En suport informàtic la sol·licitud de dictamen i l'avantprojecte de Llei.

En igual suport, l'expedient i/o informes previs a la conclusió de l'avantprojecte que ajudin a l'elaboració del criteri del Consell.

I igualment tota la informació que pugui considerar-se rellevant entorn de l'objecte de l'avantprojecte”.

Tercer. Igualment el dia 24 la Presidència sol·licita, a més, un informe a les dues cambres de comerç, indústria i navegació de les Illes Balears (Cambra de Mallorca, Eivissa i Formentera i Cambra de Menorca) sobre l'avantprojecte esmentat.

Quart. El dia 30 de juliol la Comissió Permanent, reunida en sessió extraordinària, decideix encomanar a la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient, l'elaboració de la proposta de dictamen sobre aquest avantprojecte de llei.

Cinquè. El mateix dia 30 de juliol, la Presidència del CES notifica al sol·licitant que “[a]tès l'acord del Ple de dia 27 de juny de 2002, segons el qual habilita la Comissió Permanent per aprovar els dictàmens que se sol·licitin fins al mes de setembre, la proposta de dictamen serà aprovada en la sessió de dia 17 de setembre, ja que durant el mes d'agost la Comissió Permanent no es reuneix, segons el que disposa l'article 34.1 del Reglament d'organització i funcionament del CES, aprovat mitjançant el Decret 128/2001, de 9 de novembre”.

Sisè. També el dia 30 de juliol es registra l'entrada de l'informe de la Cambra de Comerç de Mallorca, Eivissa i Formentera, sol·licitat el dia 24 de juliol (antecedent núm. 3), resultat de la reunió extraordinària del Comitè Executiu de la dita Cambra, al qual acompanya un escrit de la Comissió Especial d'Eivissa i Formentera on es fan suggeriments al text de l'avantprojecte.

El dia 19 d'agost és registrat escrit del Sr. president de la Cambra de Comerç de Menorca, adreçat al president del CES. Aquest escrit adjunta l'informe que la dita Cambra ha adreçat a la Direcció General de Relacions amb el Parlament i Coordinació Normativa de la Conselleria de Presidència, on es comenta l'avantprojecte de llei.

Setè. La proposta de dictamen és el resultat de la reunió de la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient mantenguda el dia 4 de setembre de 2002. Aquesta proposta ha estat aprovada per la Comissió Permanent en la seva sessió de 17 de setembre de 2002 i, en conseqüència el Consell Econòmic i Social de les Illes Balears emet el present dictamen.

II. Contingut de l'avantprojecte

L'avantprojecte tramés per la conselleria sol·licitant està format per 7 capítols que inclouen el text articulat format per 36 articles. A més compta amb 3 disposicions addicionals, 2 disposicions transitòries, una disposició derogatòria i 2 disposicions finals.

El capítol I inclou les disposicions generals. I hi són contemplades les normes bàsiques de les cambres.

El capítol II està dedicat a les funcions i relacions de col·laboració de les cambres oficials.

El capítol III regula l'organització interna de les cambres, tot disposant el règim jurídic dels seus òrgans.

En el capítol IV es descriu el funcionament d'aquests organismes.

Pel que fa el capítol V, s'hi donen les pautes més bàsiques del règim electoral de les cambres.

El capítol VI descriu el règim econòmic, la seva organització i administració.

Finalment el capítol VII es dedica a la tutela i les reclamacions i als recursos que es poden articular enfront dels actes de les cambres.

III. Observacions generals

I. La Llei estatal 3/1993, de 22 de març, de les cambres oficials de comerç indústria i navegació, té caràcter de norma bàsica i les defineix com a corporacions de dret públic amb personalitat jurídica i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats, que es configuren com a òrgans consultius i de col·laboració amb les administracions públiques, sense perjudici dels interessos privats que persegueixen. El mateix temps assigna a les cambres una sèrie d'importants funcions amb l'objecte de relançar la seva activitat després d'una etapa de certa crisi.

D'altra banda, l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears disposa, en el seu article 11, núm. 15, que "en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si n'és el cas, en els termes que aquesta estableixi, correspon a la comunitat autònoma de les Illes Balears el desenvolupament legislatiu i l'execució de les (...) corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals".

Aquest CES considera adient la iniciativa de desenvolupar, mitjançant una llei, la regulació bàsica estatal, com ja han fet altres comunitats autònomes. Tot i això, hem de fer algunes observacions al text sotmès a dictamen tant

perquè sigui sabut el criteri d'aquest òrgan consultiu com per contribuir a millorar la qualitat de la norma futura.

En aquestes observacions es tendran en compte els criteris exposats per les dues cambres de comerç il·lenques, ja que són les destinatàries de més afectació que la llei conté.

II. El CES confia que el projecte de llei que es presenti en el Parlament, no incorpori canvis substancials o mesures noves no incloses en el text sotmès a dictamen que puguin suposar una disminució de les competències consultives pròpies d'aquest Consell en el procediment d'elaboració de les normes.

III. No consta en l'avantprojecte de llei que ha estat tramès en aquest CES una exposició de motius. Aquesta mancança ens sembla molt greu. Perquè és precisament en l'exposició de motius on el promotor de la norma explica el contingut, els objectius i fins transcendents que la norma persegueix. A més, és en aquesta part de la llei on l'autor tracta d'allò que té un caire més econòmic i social.

Tot i que l'exigència de l'exposició de motius es tracta en la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern, en l'article 36, com un element imprescindible per a la tramitació parlamentària un cop s'acorda pel Consell de Govern l'aprovació de l'avantprojecte i la seva transformació i tramitació com a projecte de llei, hem d'entendre que l'exposició de motius és una peça essencial no només del projecte sinó també de l'avantprojecte. Pensar que no és així seria tant com creure que el Consell de Govern materialment dóna forma de text articulats a un simple esborrany d'idees sense polir o que, en les seves sessions, es redacten les exposicions de motius de les normes ja articulades. La interpretació sistemàtica de la norma citada i la lògica més bàsica ens indica que els avantprojectes de llei inclouen l'exposició de

motius i que l'aprovació de l'avantprojecte pel Consell de Govern abraça també la d'una exposició de motius.

I aquest criteri exposat és el que ha establert precisament el Govern de les Illes Balears. Volem recordar que l'Acord del Consell de Govern pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei de 29 de desembre de 2000 (BOIB núm. 12, de 27 de gener de 2001) estableix en l'apartat II, núm. 5 del seu annex, que " [t]ots els avantprojectes de llei han de constar d'exposició de motius, sense perjudici de la resta de documentació o antecedents complementaris que la seva naturalesa exigeixi (memòria, informes, etc.)" .

La manca d'exposició de motius en el text presentat al CES per ser dictaminat obre la possibilitat que es tracti d'un text no tancat. Si fos aquest el cas, hem de fer notar al sol·licitant que, d'una banda, la Llei 10/2000, de 30 de novembre del CES, estableix a l'article 2.1 a), paràgraf primer, que el CES té com a funció l'emissió de dictàmens preceptius i no vinculants amb relació a "avantprojectes de llei (...) que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació". D'altra banda, l'article 36 de la Llei del Govern, que s'ocupa del procediment d'iniciativa legislativa, disposa que aquest procediment s'inicia "a la conselleria competent mitjançant la redacció d'una proposta d'avantprojecte" que és elevat pel conseller competent al Consell de Govern com a avantprojecte.

Aquestes normes permeten la distinció entre la fase de proposta de l'avantprojecte i la fase de tramitació de l'avantprojecte.

En la primera fase la norma està sotmesa a canvis i no té un text fixat que reflecteixi la intenció del legislador.

En la fase de tramitació de l'avantprojecte, en canvi, allò que vol el promotor de la norma està ben reflectit en el seu text i els canvis possibles esdevenen de les consultes que fa als òrgans corresponents. Però s'entén que el text ja s'ha conclòs.

IV. Amb caràcter general volem suggerir que tot el text de l'avantprojecte sigui repassat per tal d'unificar la terminologia referida a la designació de l'autoritat que exerceix la tutela sobre les cambres. En tot allò que sigui possible aquesta determinació hauria de defugir denominacions genèriques i si es tracta d'una conselleria del Govern s'hauria de designar com aquella que tengui assignades les transferències en matèria de cambres de comerç, indústria i navegació.

IV. Observacions particulars

Per fer les observacions particulars al text articulat de l'avantprojecte seguirem un esquema que ja s'ha aplicat en altres dictàmens del Consell. El text de la norma no és reproduït i els comentaris es fan tot seguint l'ordenació dels capítols i la numeració dels articles.

A) Al capítol I “Principis generals”:

Aquest capítol està format pels articles 1 al 5 i constitueixen de forma correcta l'àmbit de la llei, el règim jurídic, la naturalesa, les finalitats i l'àmbit territorial de les cambres a la comunitat autònoma. La majoria d'aquests preceptes són coherents amb el contingut de les disposicions primeres de la Llei bàsica de cambres 3/1993, de 22 de març (BOE núm. 70 de 23 de març) que en tot cas ha de ser respectada pel text autonòmic.

Potser en el desplegament de la llei, talment com disposa el núm. 2 de l'article 5, quan s'elaborin els nous reglaments de règim interior de les cambres, hi pugui tenir acollida la proposició que es fa des d'Eivissa i Formentera de constituir algun tipus d'òrgan de delegació de la cambra a cada una d'aquestes illes. Sembla excessiu que l'existència d'aquesta delegació hagi d'incorporar-se al text legal.

B) Al capítol II “Funcions i relacions de col·laboració”:

El capítol abraça els articles 6 al 10 de l'avantprojecte. Seguidament farem els comentaris al seu articulat respecte de les qüestions més transcendents.

Pel que fa a l'article 6, dedicat a les “Funcions”, coincidim amb les cambres de Mallorca i de Menorca en el següent:

- En el núm. 1 s'hauria d'afegir una lletra “u)”, que incorporàs la funció de foment i de suport en la creació d'empreses o alternativament incorporar-la en els serveis que poden establir les cambres d'informació i assessorament empresarial, que recull el núm. 3 del mateix article.

- En el núm. 1 lletra g), s'ha d'ampliar la referència a l'Administració autonòmica tot afegint-la a l'Administració de l'Estat. Això donaria coherència al text amb allò que preveu l'article 2 de la llei estatal en els seus apartats 1, g i 2, g i es podrien afegir les administracions territorials de les Illes que inclouen les administracions local i insular.

En els articles 7 i 8, i tot tenint en compte el que les cambres il·lenques ens han traslladat, entenem que s'hauria d'ampliar la referència que es fa al Govern de les Illes o a la comunitat autònoma amb la incorporació de l'Administració de l'Estat i de l'administració territorial de les Illes Balears, ja que la possibilitat de delegació o l'encomanda de gestió es pot desplegar

singularment en l'àmbit insular per la mateixa estructura de les demarcacions de les cambres.

Veim que en el text de l'avantprojecte –article 7 núm. 2– s'ha incorporat com a requisit que l'acte de delegació i la seva revocació han de ser publicats en el BOIB. Aquest requisit no apareix en la Llei bàsica estatal, atès el seu to general, però és un requisit derivat de l'aplicació de la legislació administrativa, article 13 núm. 3 de la Llei 30/92, de règim jurídic.

C) Al capítol III “Organització”:

Aquest capítol recull dels articles 11 al 19 els principals trets orgànics de les cambres de comerç.

És encertada la consideració feta per les cambres de Mallorca i Menorca, quant a l'article 11 de l'avantprojecte de llei, respecte de la consideració en el seu enunciat d'òrgans facultatius. En efecte, malgrat el seu enunciat, en el seu text, l'article de la futura llei només tracta dels òrgans que, segons el que disposa el núm. 3 de l'article 7 de la Llei bàsica estatal, són òrgans preceptius: ple, comitè executiu i president. Aquesta és certament la posició més coherent amb la Llei bàsica.

Atès el que acabam d'exposar ens sembla que allò que es pretén en l'escrit d'Eivissa i Formentera quant que la Llei reculli “...la existencia imperativa de una Comisión Especial de Ibiza y Formentera, como órgano de gestión de estas delegaciones”, extralimita les possibilitats de la mateixa llei. I això perquè la llei autonòmica ha de ser coherent amb la llei bàsica de l'Estat, i no es poden crear òrgans de gestió que no estiguin prevists en aquesta última. Perquè, a més, aquests òrgans no prevists, en l'hipotètic cas que es creassin, no podrien furtar cap de les competències, funcions i atribucions dels òrgans que legítimament i preceptivament han de ser presents a tota

cambrà oficial. I això ens sembla que, en el fons, és el que proposa l'escrit de les Pitiüses quan manté els vocals especials que la Llei 3/1993 ja no incorpora, quan delimita una gestió pressupostària més pròpia d'una cambra independent, quan proposa una composició de la dita Comissió Especial que trenca el percentatge de vocals residents a Eivissa i Formentera prevists en l'article 12, núm. 3 de l'avantprojecte o quan vol que la Comissió Especial tingui com a president el que ho sigui de la Cambra o algun dels seus vicepresidents, la qual cosa no és més que la usurpació de la competència sobirana que té el Ple d'escollir el president de la Cambra. Sembla com si es volgués dinamitzar el procediment de segregació previst en la disposició addicional segona de l'avantprojecte.

No obstant això, atès que el núm. 2 de l'article 5 preveu que els reglaments de règim interior puguin crear delegacions, potser seria convenient plantejar-se que aquests reglaments puguin, també, crear determinats òrgans, en virtut del principi de desconcentració de funcions que, tot respectant l'esquema orgànic previst en la llei, exerceixin les funcions que expressament els siguin delegades.

Respecte a l'article 12, hem de fer diverses observacions:

- D'una banda, no s'entén l'atribució de la representació mínima del 14% pel que fa al nombre de vocals que s'atribueixen als residents de les Illes d'Eivissa i Formentera. Aquesta atribució de representació hauria de referir-se al nombre d'electors de la COCIN residents a Eivissa i Formentera amb relació als de Mallorca, encara que això suposàs una xifra diferent del 14% establert.
- En el núm. 4 de l'article s'hauria d'especificar que per a l'actualització de la distribució dels membres del Ple per grups s'haurien de tenir en compte, a més dels censos de l'epígraf de l'IAE, altres criteris objectius

com el nombre de treballadors a cada sector o la distribució sectorial del PIB.

-
- Finalment, s'hauria d'afegir un núm. 5, el qual permeti que el secretari general pugui assistir amb veu i sense vot a les sessions del Ple.

Amb relació a l'article 13, aquest CES no entén la necessitat que el nombre de membres del Comitè Executiu hagi de ser senar, ja que el president de la COCIN té vot de qualitat.

No hi seria de més que l'article 14 que s'ocupa de la figura del president, determinàs, en el núm. 1, que la seva elecció s'ha de fer pel Ple, tot escollint-lo d'entre els seus membres. Igualment en el núm. 2 s'ha d'aclarir que el mandat del president tindrà una durada de quatre anys sempre i quan mantengui la seva condició de membre del Ple (s'ha de pensar en el cas que, per al càrrec de president, sigui escollit un membre que ja porti un temps formant part del Ple).

Respecte del núm. 3 de l'article 14, que impedeix al president "...compatibilitzar el seu càrrec amb qualsevol altre en els òrgans de govern de les organitzacions empresarials sectorials o intersectorials de base voluntària" es proposa la seva eliminació, tot coincidint amb el criteri que ens han tramés les cambres illenques. Aquesta norma de limitació és una norma extreta de l'article 11, núm. 2, de la Llei de 16 de desembre de 1997, de cambres oficials de comerç de la comunitat valenciana. Aquest article fou derogat per una norma posterior, la Llei de 30 de desembre de 1999, ja que no té cap sentit excloure de la possibilitat d'accedir a la presidència una persona que al mateix temps presideix una associació empresarial que, tot i que pugui tenir elements conceptuals comuns amb les cambres, persegueix funcionalment altres interessos.

D) Al capítol IV “Funcionament”:

Aquest capítol amb un sol article, el 20, preveu el Reglament de règim interior de les cambres.

S’hauria d’aclarir per mantenir una nomenclatura única que qui aprova definitivament el Reglament és la conselleria que té assignades les transferències en matèria de cambres de comerç, indústria i navegació.

Entenem que seria adient preveure en aquest article –en el núm. 5– tot allò que hem dit anteriorment que podria formar part del seu contingut.

Finalment, la llei no regula el funcionament del Ple ni del Comitè Executiu. Donada la importància d’aquestes matèries, aquest CES entén que la llei hauria d’establir almenys el règim de reunions ordinàries dels òrgans col·legiats, condicions de la convocatòria, quòrum d’assistència i votació, casos en què es requereixin majories simples o reforçades per a l’adopció d’acords, etc. (aquestes matèries vénen regulades en l’actualitat pel Reglament de cambres).

E) Al capítol V “Règim electoral”:

El capítol està format pels articles 21 al 26 i dóna les bases del procés electoral de les cambres.

Sobre aquesta qüestió feim les observacions següents:

- Pel que fa als requisits per ser elector i elegible, no es fa menció de les causes d’inelegibilitat previstes a l’article 16 del Reglament de la COCIN.
- Creim necessari que es reguli la figura dels apoderats, sobre els quals no es disposa res a l’avantprojecte.

- Tot i que es pot deduir *a sensu contrario*, seria convenient que s'establís expressament que si la suspensió o l'anul·lació de les eleccions o la manca de presa de possessió afectàs més del 20% de la composició del Ple això afectaria el seu procediment de constitució.
- No es regulen els efectes per a la Cambra o els seus membres generats per la formulació de queixes per part dels electors davant l'Administració quan aquestes estiguin fonamentades.
- Veim que hi ha una iteració conceptual entre el núm. 1 de l'article 21, el núm. 1 de l'article 22 i el núm. 1 de l'article 23 que hauria de ser corregida, tot aclarint en una sola norma tots els requisits per ser elector i elegible.
- Sembla innecessària la convocatòria de les eleccions pel Govern de les Illes, potser bastaria que convocàs la conselleria competent en matèria de comerç.

F) Al capítol VI "Règim econòmic":

Aquest capítol determina el finançament i l'ordenació econòmica i comptable de les cambres, tot cobrint els articles 27 al 33.

En l'article 28, núm. 2, en concordança al suggeriment que inclou l'informe tramés per les cambres illenques, tot reconeixent que el patrimoni de les cambres no es pot gravar per garantir un deute aliè, s'hauria de tenir en compte la meritòria tasca d'ajuts per a estudis suportats en avals que fan actualment les cambres.

Tot i que sigui d'estil, sembla que dóna claredat el suggeriment fet per les cambres illenques, quant a substituir la frase de l'article 30 núm. 4 i de

l'article 31 núm. 4, respecte del pressupost, que diu que la seva aprovació o denegació s'ha de fer "...segons s'adeqüi o no a l'ordenament jurídic i, especialment, a les instruccions dictades per l'Administració autonòmica", per la frase "segons s'adeqüin o no a l'ordenament jurídic i, especialment, a les normes que per la seva elaboració hagi aprovat l'Administració autonòmica." Amb això es conformen aquestes disposicions amb les de l'article 32 sobre normes comptables i pressupostàries de l'avantprojecte.

D'altra banda, hauria d'exigir-se la independència dels auditors de la liquidació de comptes i del balanç de les COCIN. A més, consideram que la competència per designar aquesta figura hauria de recaure en el Ple.

Igualment consideram oportú ampliar allò que l'article 30 núm. 7 reserva als pressuposts del núm. 4, també als pressuposts extraordinaris del núm. 6. De la mateixa manera respecte de les aprovacions de les liquidacions dels pressuposts ordinaris i dels pressuposts extraordinaris del núm. 6 de l'article 31.

Quant al núm. 4 de l'article 31, s'ha d'aclarir que els informes d'auditoria no s'aproven ja que són emesos sota la responsabilitat de l'auditor censor jurat.

G) Al capítol VII "Tutela i recursos":

Aquest últim capítol cobreix els articles 34 al 36 i entenem que està ben constituït.

Pel que fa a les disposicions addicionals podem destacar els suggeriments d'aclariments que es fan des d'Eivissa i Formentera, els quals consideram que poden aclarir-se a través del decret del qual parla el núm. 5 de la disposició addicional segona.

Respecte de les disposicions transitòries consideram, quant a la disposició transitòria primera, que el termini de sis mesos per adaptar els actuals reglaments de règim interior ha de començar a comptar-se a partir del desplegament reglamentari del procediment electoral previst en el núm. 3 de l'article 21, ja que això sembla essencial i previ al canvi de reglaments.

Igualment creim convenient que s'afegeixi a la disposició transitòria primera l'obligació d'actualitzar la composició del Ple en el termini de sis mesos i adaptar-la a l'estructura econòmica vigent a les Illes en l'actualitat. A més, aquesta actualització hauria de ser obligatòria cada vuit anys i no deixar-la a la voluntat dels components del Ple.

Finalment ens sembla completament recomanable la inclusió d'una disposició transitòria que reculli la continuïtat dels actuals òrgans de govern fins a l'acabament del seu mandat.

V. Conclusions

En el text del present dictamen s'han donat les opinions i conclusions que aquest Consell emet respecte del contingut de la consulta feta per la Vicepresidència Conselleria d'Economia, Comerç i Indústria del Govern de les Illes Balears, respecte de l'Avantprojecte de llei de cambres oficials de comerç, indústria i navegació de les Illes Balears.

El secretari general

Pere Aguiló Crespí

Vist i plau

El president

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 17 de setembre de 2002