

**DICTAMEN
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA
SOBRE EL “ANTEPROYECTO DE
LEY DE IMPULSO A LA LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL DE
EXTREMADURA”**

ANTECEDENTES

Con fecha de registro cinco de enero del año en curso, tuvieron entrada en este C.E.S. de Extremadura los comentarios al Anteproyecto de Ley de Impulso a la Localización Industrial de Extremadura y éste mismo, a instancias de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Industria y Comercio de la Junta de Extremadura, con objeto de que el Consejo Económico y Social de Extremadura, al amparo de lo dispuesto en el Art. 5.1.1 de la Ley 3/1991, emitiera dictamen sobre el referido “Anteproyecto de Ley de Impulso a la localización Industrial de Extremadura”.

Y una vez analizado y meditado el referido Anteproyecto de Ley por la Comisión Permanente y considerando lo dispuesto en el Art. 13.2 de la citada Ley 3/1991, de Creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, el Pleno del mismo, en sesión celebrada el día 25 de abril de dos mil dos, ha acordado aprobar por UNANIMIDAD el siguiente

DICTAMEN

1. -Estructura y Contenido del Anteproyecto

El conciso Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y de un texto articulado comprensivo de once preceptos rubricados que, sucesivamente, regulan el objeto de la norma, qué actividades se consideran industrias y qué empresas “Gran Industria”, la creación de la calificación de “Industria o Proyecto de Interés Prioritario para Extremadura”, qué requisitos hayan de reunirse para obtener esta calificación y poder solicitarla a la Administración Autónoma, el procedimiento para acordar la referida calificación y las características de ésta, los beneficios expropiatorios que comporta y los beneficiarios y procedimientos de la expropiación, y un último artículo

que preceptúa la tramitación por vía de urgencia de cuantos estudios e informes exija la normativa específica. Finalmente, acaba este texto con una Disposición Adicional que encomienda al Jurado Autonómico de Valoraciones (creado por Ley 15/2001 de 14 de Diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y que ha sido recientemente objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional) la estimación del justiprecio en las expropiaciones que tengan lugar por causa de esta ley, y dos Disposiciones Finales.

2. - Valoración del anteproyecto.

2.1. -Valoración de carácter general

Para este Consejo Económico y Social de Extremadura, el Anteproyecto de Ley de Impulso a la Localización Industrial de Extremadura, en primer lugar y en tanto que materialización del compromiso asumido por el Gobierno Regional como consecuencia del pacto acordado entre los representantes de los agentes económicos y sociales de Extremadura en el proceso de negociación del Plan de Empleo e Industria para el periodo 2000-2003 (II Plan de Industria y Promoción Empresarial), merece una opinión altamente favorable en cuanto al propósito perseguido, que no es otro que contribuir a facilitar el establecimiento de las industrias, polígonos industriales y parques empresariales que, por causa de su gran tamaño, tienen específicos problemas de localización debido a determinadas circunstancias administrativas y otras relativas a la propiedad del suelo donde pretenden implantarse.

No obstante esta opinión favorable, nos suscita ciertas dudas la posible reiteración en que se pueda incurrir al publicar otra norma con rango de ley que proporcione los beneficios derivados de la expropiación al establecimiento de las industrias, polígonos y parques antes citados - que sin duda propiciarán la creación de riqueza y generación de empleo en Extremadura -, cuando ya existe en nuestro ordenamiento una figura similar que, sin ser discordante de la que regula este anteproyecto, bien podría dar cabida a aquéllos; a saber, la figura de los Proyectos de Interés Regional (Art. 60 y siguientes de la Ley 15/2001); y ello máxime si se tiene en cuenta que, por ejemplo, el proyecto para la instalación de una gran empresa del sector del ocio y el tiempo libre - tan en auge en nuestros tiempos- sí gozaría de los beneficios expropiatorios por la vía de esta figura regulada en la citada Ley 15/2001 y no por la calificación que concede el Anteproyecto de Ley que comentamos, habida cuenta de que por pertenecer al llamado sector terciario de la economía no podría alcanzarla. Es más, ni tan siquiera sería precisa la publicación de esta norma para regular el concepto de gran empresa - dice “gran industria”- por cuanto en su articulado no hace sino remitirse a la definición que, por exclusión, se recoge en la Recomendación de la Comisión 96/280/CE, de 3 de abril de 1996, sobre la definición de pequeñas y medianas empresas.

Debemos, además, dejar constancia explícita de la oportunidad y conveniencia de aprovechar este texto normativo para dar una cobertura, similar a la que se da a las

empresas del sector industrial, a aquéllas del sector servicio como las que hemos citado más arriba.

Hechas estas consideraciones sobre la exclusiva referencia de este texto al sector secundario y la posible redundancia de la calificación de que trata el anteproyecto cuyo dictamen nos ocupa con otras figuras de nuestro ordenamiento jurídico, que vieron la luz posiblemente cuando ya se estaba trabajando sobre éste, sólo resta concluir que su vocación reguladora de una fórmula concreta que permita el acceso a suelo industrial suficiente a grandes proyectos, junto al indudable efecto disuasorio que podría surtir, tanto para quienes deseen beneficiarse de los instrumentos expropiatorios como para quienes puedan ser sujetos pasivos de éstos, avalan la puesta en circulación de esta norma con rango de Ley.

Para finalizar estas consideraciones de carácter general, este C.E.S. de Extremadura agradece la comparecencia del Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Economía, Industria y Comercio, don José Manuel Jover Lorente, y las explicaciones aportadas sobre los objetivos y líneas fundamentales de este Anteproyecto de Ley. Son también de agradecer los comentarios al articulado que acompañan al referido texto, pero hemos de seguir subrayando la falta de remisión a este órgano consultivo del informe del Gabinete Jurídico, con el que nuestra labor se habría simplificado notablemente.

2.2. -Valoraciones de carácter particular.

Antes de entrar a comentar en detalle la Exposición de Motivos, cabe advertir que se han utilizado dos denominaciones para esta norma – “Anteproyecto de Ley de Impulso a la Localización Industrial de Extremadura” y “Anteproyecto de Ley de Impulso y Localización Industrial de Extremadura”-, y que este C.E.S. va a referirse a la primera que se nos ha proporcionado en la carátula de los comentarios al articulado de la misma.

En relación con la parte expositiva del texto, siendo así que la justificación básica de esta norma se encuentra en el Plan de Empleo e Industria para el periodo 2000 a 2003, entendemos que debería no sólo recogerse una mención expresa al mismo, sino también algunos de los conceptos y argumentos que éste refiere y que, entendemos, por su gran calado lo merecen particularmente. En concreto nos referimos al decidido propósito que se plantean los agentes socioeconómicos firmantes de lograr un desarrollo industrial que no sólo propicie el nacimiento de nuevas oportunidades de negocio y la creación del empleo estable que demanda la sociedad extremeña, sino que sirva para cohesionar y vertebrar social y territorialmente nuestra región, y que este desarrollo industrial que se pretende sea equilibrado y sostenible, esto es, respetuoso y en armonía con el medio ambiente.

En otro orden de cosas, debe hacerse notar que la Exposición de Motivos en su último párrafo habla, en singular, de una calificación de “Industrias y Proyectos de Interés Prioritario para Extremadura”, siendo así que en los artículos 4.2, 5.3 y 5.1 se refiere de modo diferenciado a “Proyectos de Interés Prioritario para Extremadura” – en

los dos primeros – y a “Industrias de Interés Prioritario para Extremadura”. Si a ello añadimos que unos artículos se refieren a la calificación en plural- cfr. Art. 5.1 y Exposición de Motivos- y otros en singular- cfr. Art. 3, Art. 4.1, Art. 4.2, Art.6 y Art. 7 -, además de utilizarse indistintamente las conjunciones copulativa “y” – cfr. Exposición de Motivos- y disyuntiva “o” –en la rúbrica del Art. 3 y demás preceptos-, tenemos que concluir que existe un uso poco uniforme de la calificación sobre la que gira toda la norma y que, una vez acordada por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, servirá para hacer uso de los instrumentos expropiatorios que como beneficio concede. En nuestra opinión, por tanto, debería expresarse con toda precisión cuál o cuáles sean las calificaciones susceptibles de ser otorgadas con base en esta ley – que en la redacción actual pueden ser hasta cuatro -, por la transcendencia que esta figura jurídica tiene en esta norma y por una siempre loable simplificación terminológica.

Por último, en relación con este texto expositivo y como cuestiones menores, apuntaríamos la conveniencia de utilizar el adverbio “aún” a continuación de la expresión “nivel de desarrollo” – en el párrafo tercero de la Exposición de Motivos-, de modo que haya lugar a la consideración de los logros ya alcanzados por nuestra región; y en el párrafo sexto del mismo texto, mencionaríamos a aquéllos a disposición de quienes haya de ponerse el suelo industrial- o mencionar a “su” disposición -.

Artículo 1.

Respecto de este primer artículo y habida cuenta que de la redacción del mismo parece desprenderse que sólo se podrán acoger a los beneficios que prevé esta norma aquellas empresas que pretendan su primer establecimiento (Art.1.1), o una ampliación significativa de producción con aumento de empleo equivalente (Art. 1.3), este C.E.S. de Extremadura considera que pudiera ser oportuno, en esta u otra sede normativa más idónea, extender las ventajas a la localización industrial que contiene esta norma a otros supuestos, como aquél en que la continuidad de una gran empresa y el consiguiente mantenimiento o ampliación de los puestos de trabajo de la misma dependan del traslado de ésta a otro emplazamiento más apropiado.

Artículo 2.

En relación con este precepto, fuertemente inspirado con bastante probabilidad en la legislación estatal (artículo 3.1 de la Ley 21/92, de 16 de julio, de Industria), merece ser destacada la tautológica definición de industria que contiene, por cuanto se consideran industrias las actividades relativas a productos industriales, siendo así que no se recoge una definición de cuáles sean éstos, - como sí hace la referida ley estatal en su artículo 8º-.

Por otro lado y como ya avanzáramos al comentar la Exposición de Motivos, los grandes proyectos relativos a empresas del sector terciario como las dedicadas al ocio y tiempo libre, u otro tipo de actividades como las relacionadas con el transporte o las telecomunicaciones, pueden encontrar serias dificultades con el tenor actual de la norma

a la hora de gozar de los beneficios que recoge; y tampoco sería recomendable necesitar de otra regulación específica para extender los mismos instrumentos expropiatorios de que estamos tratando a actividades de otro sector, porque ello haría más profusa la red normativa.

Merece también particular atención el hecho de que, al exigirse en el apartado b de este artículo 2, para poder tener acceso a la consideración de “Gran Industria”, prever la creación de 250 empleos en el año siguiente al de establecimiento, pueden producirse situaciones en las que las empresas en cuestión no sean tratadas con equidad. A saber, si una empresa tuviese 200 trabajadores y - sin alcanzar las cifras del apartado c- decidiese crear 60 puestos de trabajo más en el año siguiente, dándose la circunstancia de contar con 260 a la finalización del primer año de establecimiento, no sería considerada “Gran Industria” ni gozaría, por consiguiente, de los beneficios a ello asociados. De otro lado, si una empresa tuviese prevista la creación de los 250 empleos que se demandan en este precepto, disfrutaría de esos beneficios aún cuando por alguna circunstancia luego no fuesen creados, aunque en este caso es de suponer que se pondría en marcha el mecanismo de la reversión por verse desvirtuada la “causa expropiandi”.

Por todo lo anterior, debería también otorgarse la consideración de que se ocupa este precepto a toda aquella empresa que en el año siguiente de su ampliación alcanzase la cifra que recoge la Recomendación de la Comisión (CE) más arriba citada.

Finalmente y en orden a la mejora técnica de la redacción de este artículo, hemos de llamar la atención sobre la numeración no sucesiva de los apartados de este precepto, el defecto de tilde de la palabra “más” de los apartados a) y b), o su exceso en la conjunción “o” del último número. Habría sido también preferible usar la expresión equivalente en castellano a la de “balance general” que utiliza la recomendación antes referida, esto es, la de “suma de activos”.

Artículo 3.

En relación con este artículo, destacar la loable prevención que se incluye al exigir la participación del sector público regional en las empresas beneficiarias de las facilidades que prevé esta norma, en tanto que fórmula de salvaguardia del interés público, si bien cabría sugerir una mayor precisión en el grado de participación requerido.

Artículo 4.

En primer lugar y en orden a evitar la discrecionalidad en el otorgamiento de la calificación que parece deducirse de la redacción de este precepto –“podrá otorgar”-, este C.E.S. de Extremadura considera, en la línea que viene manteniendo desde siempre, que sería conveniente sustituir esta expresión por la de “otorgará”, dándose así protagonismo al derecho que asiste a quien, reuniendo los requisitos exigidos, pretende la calificación en cuestión.

Quizá sería conveniente completar el título de este artículo con una expresión similar a: “Condiciones para la obtención de la calificación”.

De otra parte, cabe preguntarse si los requisitos a que se refiere este artículo son necesarios pero no suficientes y existen, o existirán, otros no “indispensables”.

También sería posible eliminar la remisión que recoge el apartado B – anteriormente se utilizan minúsculas- sustituyendo la expresión “condiciones establecidas en el – dice “al”- artículo 2” por otra del estilo a la “condición de Gran Industria”.

En relación con el apartado 2 de este precepto, reproducir aquí los comentarios vertidos más arriba en relación con la falta de precisión en el uso de esta o éstas calificaciones, a los que no haremos más mención.

Advertir, igualmente, que en la figura de los “Proyectos de Interés Regional” referidos también al comienzo de este dictamen no se condiciona la creación o promoción de estas instalaciones a la existencia en “aquellas localidades de suelo adecuado”, sino que ocurre a la inversa; esto es, siempre que no se trate de un suelo catalogado como “no urbanizable protegido” y reúna las demás condiciones de adecuación, se podría llevar a cabo dicha promoción. (cfr., también, en el artículo 5.3 de este anteproyecto la mención a “la carencia de suelo calificado adecuadamente”)

Insistimos en que no existe, en nuestra opinión, discordancia entre las figuras jurídicas de uno u otro texto normativo, pero podría parecer que se solapan.

Artículo 5.

Merece particular elogio la fórmula que recoge el apartado 2 de este precepto por cuanto fuerza o propicia el previo intento de acuerdo entre la empresa que desea acceder a la propiedad del terreno donde ubicarse y sus actuales propietarios.

Ello no obstante y con objeto de abundar en las consideraciones que avalen las solicitudes de concesión de la calificación de que se trate y la argumentación subsiguiente del otorgamiento de la misma, en su caso, quizá convendría concretar algunas determinaciones más como pueden ser una memoria justificativa de esa localización, una descripción de las características técnicas y de viabilidad económico-financiera del proyecto que se propone, los plazos de inicio y terminación del mismo, y otras que se puedan exigir – a la manera como se hace en el artículo 61 Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura -.

Artículo 6.

En el afán garantista que viene caracterizando a este C.E.S. de Extremadura y con objeto de acotar en lo posible la discrecionalidad en el otorgamiento de los beneficios de que trata esta norma, debemos subrayar las valoraciones realizadas al comentar el artículo 4 anterior, de modo que sería aconsejable una mayor concreción en la regulación de las circunstancias que hayan de concurrir para conceder una determinada duración y localización de los referidos beneficios.

También, en virtud de la claridad que venimos propugnando, en el número 1 de este artículo debería añadirse la expresión “o proyectos” a continuación de la palabra “empresas”.

Artículo 8.

En el apartado 2 de este artículo, podría añadirse a continuación de “Imposición” la expresión “o ampliación”, ya que existiendo una servidumbre de este tipo, podría ser necesaria una extensión de la misma.

Artículo 10.

En este precepto, quizá sería conveniente hacer también una remisión más amplia a la regulación que sobre el particular recoge la normativa extremeña – Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura- y a la Ley estatal 6/98, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, máxime cuando no se hace alusión alguna en esta norma específica a temas de calibre como el justiprecio, la reversión y otras garantías procedimentales y sustantivas del expropiado.

Artículo 11.

En nuestra opinión, de la lectura de este precepto podría advertirse cierta discrepancia entre el tenor de la rúbrica del mismo y su contenido, siendo deseable una mejor consonancia entre ambos, por ejemplo, dando otra redacción al título.

Disposición Adicional.

En este apartado, reproducir lo comentado al comienzo de este dictamen en relación con el recurso de que ha sido objeto esta figura del Jurado Autonómico de Valoraciones, ante el Tribunal Constitucional.