

# Dictámenes 2009



© Consejo Económico y Social

EDITA:  
**JUNTA DE EXTREMADURA**  
Vicepresidencia Segunda y  
Consejería de Economía, Comercio e Innovación

Badajoz, marzo de 2010  
Diseño e Impresión: TAJO GUADIANA, artes gráficas

D.L.: BA-139-2010

# Índice

|  |     |
|--|-----|
| DICTAMEN 1/2009 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea el Instituto de Estadística de Extremadura .....   | 5   |
| DICTAMEN 2/2009 sobre el Anteproyecto de Ley del Plan de Estadística de Extremadura .....  | 13  |
| DICTAMEN 3/2009 sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo de la Juventud de Extremadura .....   | 23  |
| DICTAMEN 4/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de Finanzas de Extremadura .....  | 33  |
| DICTAMEN 5/2009 sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo Social de la Universidad de Extremadura .....   | 59  |
| DICTAMEN 6/2009 sobre el Anteproyecto de la Ley Reguladora del Marco de Ordenación de Servicios del Transporte Terrestre en Extremadura .....              | 79  |
| DICTAMEN 7/2009 sobre el Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Extremadura .....  | 91  |
| DICTAMEN 8/2009 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 3/2002, de 9 de Mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura ..... | 119 |
| DICTAMEN 9/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de Actividades Feriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura .....   | 145 |



# Dictamen 1/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea el Instituto de Estadística de Extremadura





# DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El pasado día 29 de octubre de 2008 se solicitó por el Ilmo. Sr. D. Carlos González Mateos, Secretario General de la Consejería de Economía, Comercio e Innovación, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

**“El Anteproyecto de Ley por el que se crea el Instituto de Estadística de Extremadura”.**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día **16 de enero de 2009** ha acordado por **UNANIMIDAD** el siguiente

## DICTAMEN

### II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto articulado, este último se estructura en 3 Capítulos con un total de 14 artículos y una Disposición Adicional y 4 Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos alude a dos cuestiones interrelacionadas, de una parte y fundamentalmente se alude a la creación del Instituto de Estadística de Extremadura, el cual se configura como Organismo Autónomo y de otra, consecuencia de lo anterior se introducen modificaciones en la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, adecuando dicha normativa a las nuevas previsiones legales de desarrollo del sistema Estadístico de Extremadura y de la actividad estadística pública por el desarrollada.

La Parte Dispositiva, como se ha dicho antes, se divide en 3 Capítulos, el Capítulo I se titula Disposiciones Generales y a lo largo de 3 artículos establece la Naturaleza jurídica, el Régimen jurídico y la Sede del Instituto de Estadística de Extremadura; el Capítulo II se denomina Fines y Funciones y en 2 artículos se especifican ambos y el Capítulo III titulado Órganos del Instituto de Estadística de Extremadura en 9 artículos regula los órganos, el/la director/a, sus competencias, los estatutos, los regímenes de personal, económico, patrimonial, presupuestario y contable, y de contratación, la impugnación de los actos del Instituto de Estadística de Extremadura y el régimen de responsabilidad patrimonial.

La Disposición Adicional Única introduce una serie de modificaciones en diversos artículos de la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Las 4 Disposiciones finales aluden a las siguientes cuestiones: Título competencial, la habilitación al ejecutivo para el desarrollo normativo, la habilitación para las modificaciones presupuestarias necesarias y la habitual fecha de vigencia de esta norma.

### III. VALORACIONES

#### A. DE CARÁCTER GENERAL.

Como primera consideración de carácter general entiende este Consejo Económico y Social de Extremadura que, con la elaboración del Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de Estadística de Extremadura, el Ejecutivo Extremeño sigue con ello la tónica generalizada tanto estatal (Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública), como autonómica (Andalucía, Asturias, Cantabria, Canarias, Castilla - La Mancha, etc...) que han optado por una Ley para la creación de un Organismo Autónomo como órgano responsable de la actividad estadística de interés para Extremadura. A este respecto queremos recordar el Dictamen aprobado por este CES por unanimidad, con fecha 31 de octubre de 2002, relativo al Anteproyecto de Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura donde literalmente se decía: "la coordinación, impulso y dirección de esta función estadística de la Administración, la propia complejidad de las operaciones estadísticas y la necesidad de armonizar horizontal y verticalmente a cuantas unidades e instituciones intervienen en el proceso, exige la existencia de un sistema y un órgano que evite duplicidades, incongruencias y dispersiones, y racionalice los recursos y metodología de modo que sea posible alcanzar los fines propuestos.

En su virtud, finalmente y considerando lo expuesto más arriba, este Consejo Económico y Social de Extremadura valora muy positivamente la llegada de esta normativa sobre estadística de interés para Extremadura a nuestro ordenamiento, aunque ello haya sido con cierto retraso, y agradece su puesta en marcha por cuanto ello bien pueda considerarse que da respuesta a la solicitud que, ya en mayo de 1992, hacía este CES respecto a la creación de un Centro de Estadística de la Comunidad Autónoma.

Como segunda valoración este Órgano Consultivo considera la oportunidad de esta iniciativa normativa que hoy se somete a Dictamen. La razón de este aserto radica en que ha transcurrido un suficiente periodo de tiempo desde que se aprobó la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, donde se arrancó con una experiencia modesta al crear el Órgano estadístico de la Junta de Extremadura ubicado en una Dirección General, siendo hoy conveniente abordar unos objetivos más ambiciosos cuyo logro precisa de una organización más completa, lo cual entendemos se puede conseguir con la creación de este nuevo Organismo Autónomo, iniciativa que ya hemos valorado positivamente en los dictámenes a los efectos del Instituto de la Mujer y del Instituto de la Juventud entre otros.

En tercer lugar y respecto a la creación por Ley del Instituto de Estadística de Extremadura, este Consejo Económico y Social considera adecuada la forma elegida por tres razones, a saber:



- 1ª) Se ajusta a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y a la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura, que disponen que la creación de los organismos autónomos se hará por Ley.
- 2ª) Al utilizar el cauce legal, competencia de la Asamblea de Extremadura, confiere al Organismo que se crea la máxima representatividad y pluralidad, pues no debemos olvidar que el artículo 19 de nuestro Estatuto de Autonomía dice que esta “representa al pueblo extremeño”.
- 3ª) Finalmente reconocemos que se utiliza una de las figuras previstas en el artículo 2 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, en la cual se mencionan a los organismos autónomos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En cuarto lugar y tomando en consideración las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, este CES de Extremadura estima que el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen se adapta plenamente a las mismas.

En quinto lugar y en relación con lo previsto en el Capítulo IV, artículo 69, puesto en relación con el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, agradecemos el envío de la siguiente documentación: Informe sobre la necesidad y oportunidad del Proyecto, memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar, Informe acerca del impacto de género, así como la Tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudieran resultar afectadas y especialmente, el Informe del Gabinete Jurídico. Esta documentación simplifica el análisis y facilita el debate a la hora de realizar nuestras funciones.

Sin perjuicio de lo anterior también realizamos las siguientes valoraciones generales: En orden a una mejora técnica y también a respetar principios de seguridad jurídica y de publicidad, dado el contenido de este texto y en especial considerando la Disposición adicional única, recomendamos se denomine “Anteproyecto de Ley por el que se crea el Instituto de Estadística de Extremadura y se modifica la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

Parece este Consejo Económico y Social de Extremadura que mejoraría la estructura de la Ley el que el título competencial, integrado por el artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 7.1.25 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, se incluyeran en la Exposición de motivos mejor que en la Disposición Final primera.

También es opinión de este Órgano Consultivo el que teniendo en cuenta que la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, si bien establece, al hablar de la organización del Consejo Superior de Estadística de Extremadura, algunos miembros en dicho texto legal, remitiendo el resto de los mismos a su determinación reglamentaria y que esta cuestión se ha resuelto en el Decreto 29/2008, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento del Consejo Superior de Estadística, modificada por Decreto 121/2008, de 20 de junio, hubiera sido conveniente que se hubiera aprovechado este texto legal para actualizar, en lo necesario, lo relativo a dicho Consejo y especialmente establecer todos los miembros integrantes del mismo, pues en otro caso parecería deducirse que hay miembros con rango legal y otros con rango reglamentario, lo que afectaría a su nivel de representación, no siendo esto adecuado para un órgano que se define como “el órgano consultivo y de participación del Sistema Estadístico de Extremadura”.

Asimismo y como cuestión de mayor calado queremos formular la recomendación de que se elabore un Texto Refundido donde se incluya toda la normativa estadística de nuestra Comunidad, especialmente la Ley de Estadística y la de creación del Instituto, evitando la dispersión normativa ahora existente y en el cual, se establezcan entre otras cuestiones las relaciones y vinculaciones entre el Consejo Superior de Estadística y el Instituto de Estadística.

Finalmente este Órgano Consultivo agradece la presencia del Ilmo. Sr. Director General de Coordinación Económica, D. Francisco Sabido Martín y de la Sra. Jefe de Servicio de Análisis y Evaluación Estadística, D<sup>a</sup>. María Isabel Santos Galeano, de la Consejería de Economía, Comercio e Innovación, que en su comparecencia del pasado 28 de noviembre de 2008, nos explicaron los objetivos y líneas fundamentales de este anteproyecto de Ley.

## **B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

**Artículo 1:** Este Consejo considera conveniente el cambio de instrumento de actuación de la Administración Autonómica pasando de una Dirección General (que además no solo tenía las competencias estadísticas si no otras de distinto carácter), integrada en una Consejería, a un Organismo Autónomo, pues es evidente que ello conlleva más flexibilidad de actuación con iguales garantías de funcionamiento en cuanto a sus regímenes presupuestario, de contratación, contable, etc... teniendo esta figura (el Organismo Autónomo) una amplia tradición e historia en la Administración Española que arranca de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958 y concluye en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado 6/1997, de 14 de abril; constatando que esta vía ha sido seguida por un amplio número de Comunidades Autónomas que nos han precedido en la legislación de esta materia.

**Artículo 2:** En este, pero también en otros que le siguen se citan diversas leyes (Ley General de la Hacienda Pública de Extremadura, Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Ley de Contratos del Sector Público, etc...) sin mencionar su referencia completa, con lo cual este CES de Extremadura en orden a la mejora técnica de la misma recomienda se diga: Ley 5/2007, de 19 de abril, General de la Hacienda Pública de Extremadura; Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, etc... Además consideramos conveniente que se cite en este artículo a la Ley 4/2003, de 20 de mayo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

**Artículo 4:** La denominación del mismo es “Fines generales”, lo cual podría hacer pensar que hay otros específicos, cuando en realidad son únicos, por todo lo cual entendemos que se ganaría en precisión diciendo simplemente “Fines”.

De otra parte señalar que se habla de los fines transcribiendo, prácticamente, de forma literal el artículo 24.1 de la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pero observamos que en esta norma se hablaba de “sistema estadístico integrado propio”, mientras que en el Anteproyecto de Ley objeto del Dictamen desaparece el calificativo “integrado”, aconsejando que se incluya pues parece más adecuado que se entienda como un todo conjunto.

**Artículo 5:** Se recomienda unificar los términos en los que se redacta este artículo (que reproduce prácticamente el artículo 24 de la Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Es-

tadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura) pues, en el apartado g, segundo párrafo, se menciona al Sistema Estadístico con mayúsculas, pero en el apartado i, segundo renglón se dice sistema estadístico con minúscula y en el mismo apartado, tercer renglón se incluye Sistema con mayúsculas.

También en el mismo apartado entendemos mejoraría la redacción diciendo: "A tal fin, dichos organismos comunicarán..."

**Artículo 8:** En el apartado 1,h se habla de los Institutos Regionales de Estadística (con mayúsculas) y de las Organizaciones Internacionales de estadística (con minúsculas), con lo cual damos por repetido nuestro comentario al artículo 5.

En el apartado 2 se citan a los Jefes de Servicio apartándose de la redacción generalizada en este Anteproyecto de Ley, donde simultáneamente se utiliza el masculino y el femenino.

**Artículo 9:** Dada la actual configuración del Ejecutivo Extremeño parece más conveniente hablar de las Consejerías que ejerzan las funciones de Presidencia, Economía y Hacienda, pues la redacción propuesta hace pensar en dos Consejerías, de una parte Presidencia y de otra Economía y Hacienda.

**Artículo 13:** Considera este CES de Extremadura que mas preciso que hablar de la impugnación de los actos del Instituto se habla de la impugnación de los actos dictados por los órganos del Instituto, pues son estos los que los producen.

**Disposición Adicional Única:** Esta, en esencia, podría haberse simplificado en los términos del apartado ocho, pues sustancialmente bastaría con decir que todas las referencias anteriores a la Dirección General orgánicamente competente en materia estadística o al Órgano estadístico se entenderán referidas al Instituto de Estadística de Extremadura.

**Disposición Final Primera:** El Título competencial entiende este Órgano Consultivo que estaría mejor ubicado en la Exposición de Motivos, como ya indicamos en nuestras valoraciones generales más arriba.

### III. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 16 de enero de 2009 aprobó por unanimidad el presente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea el Instituto de Estadística de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Luis Plá Rubio

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Emilia Parejo Gala





# Dictamen 2/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Plan de Estadística de Extremadura





# DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE APRUEBA EL PLAN DE ESTADÍSTICA DE EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El pasado 4 de Noviembre de 2008 se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Economía Comercio e Innovación, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

**“El Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el plan de Estadística de Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 16 de enero de 2009 ha acordado aprobar por Unanimidad el siguiente

## DICTAMEN

### II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Ley 4/2003, de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, regula en su artículo 19.1. que, “ El instrumento de ordenación, planificación y sistematización de la actividad estadística pública de interés para Extremadura será el Plan de Estadística de Extremadura que se aprobará mediante norma con rango de Ley y tendrá una vigencia cuatrienal u otra distinta si así lo especifica la propia Ley que lo regule, quedando prorrogado cada Plan hasta la entrada en vigor del siguiente” En cumplimiento de este mandato legal, el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen tiene como objeto la aprobación del Primer Plan de Estadística de Extremadura, cuya estructura es la siguiente: consta de una breve de Exposición de Motivos, trece artículos agrupados en tres capítulos y tres disposiciones finales.

La Exposición de Motivos define este Anteproyecto como el primer proyecto de planificación de la actividad estadística pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, determinando su objetivo básico así como los principios a los estará sometida dicha actividad.

El Capítulo I, está dedicado a las disposiciones generales, se encarga de definir y determinar la naturaleza del Plan de Estadística, su vigencia, señala a los responsables de la elaboración de las operaciones estadísticas y encomienda al futuro Instituto de Estadística el impulso del desarrollo de este Primer Plan de Estadística de Extremadura.

En el Capítulo II, se fijan los objetivos del Plan de Estadística, tanto los generales como los específicos, así como los criterios y prioridades para la ejecución del mencionado Plan .

En el Capítulo III, se establece la estructura y desarrollo del propio Plan Estadístico. Contiene la disposición final primera el título habilitante, estableciéndose la habilitación normativa y la entrada en vigor en la disposición final segunda y tercera respectivamente.

### III. VALORACIONES

#### 1. GENERALES

El artículo 7.1.25 del Estatuto de Autonomía establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de estadística para fines de interés de la Comunidad Autónoma, en virtud del ejercicio de esta competencia se dicta la Ley 4/2003 de 20 de marzo, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en cuyo Título II, Capítulo III señala como instrumento de ordenación, planificación y sistematización de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma al Plan de Estadística.

En cumplimiento del mandato legal contenido en el Título II, Capítulo III de la Ley arriba mencionada, se dicta este Anteproyecto de Ley para la aprobación del Primer Plan de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que merece una consideración positiva por parte de este Consejo en cuanto a su naturaleza y contenido, sin dejar de señalar el largo lapso de tiempo transcurrido entre la publicación de la Ley de Estadística y la publicación de este Primer Plan.

Con la aprobación del Plan de Estadística junto con la reciente publicación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Superior de Estadística de Extremadura (Decreto 29/2008 de 7 de marzo) y la futura publicación de lo que hoy es el Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de Estadística de Extremadura, se completa el marco necesario en cuanto a la disposición de datos estadísticos fiables sobre la realidad autonómica que posibilitará, sin duda una gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos, si bien en este punto reiteramos lo dicho en el Dictamen 1/2009 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea el Instituto de Estadística de Extremadura emitido por este consejo en el sentido de recomendar que se elabore un Texto refundido donde se incluya toda la normativa estadística de nuestra Comunidad, evitando la dispersión normativa ahora existente y se establezcan entre otras las cuestiones las relaciones y vinculaciones entre el Consejo Superior de Estadística y el Instituto de Estadística.

Sobre la importancia de la función estadística nos remitimos a lo señalado por este Consejo en su Dictamen 5/2002 sobre el “Anteproyecto de Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura” en el que textualmente consta: “ (...), la *coordinación, impulso y dirección de esta función estadística de la Administración, la propia complejidad de las operaciones estadísticas y la necesidad de armonizar horizontal y verticalmente a cuantas unidades e instituciones intervienen en el proceso, exige la existencia de un sistema y un órgano que evite duplicidades, incongruencias y dispersiones, y racionalice los recursos y metodología de modo que sea posible alcanzar los fines propuestos*”

Estrechamente relacionado con lo expuesto anteriormente y entendiendo que el Plan de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura no se limitará a una mera recopilación de datos, sino que su objetivo es “*el desarrollo y la consolidación del sistema estadístico extremeño de manera que proporcione a las instituciones públicas, agentes económicos, sociales y ciudadanos en general aquella información que con-*



*tribuya al conocimiento y análisis de la realidad demográfica, social, económica, territorial y ambiental de Extremadura*” consideramos que se debía haber incluido algún mecanismo de seguimiento y evaluación, además de los programas anuales encargados de perfilar las operaciones estadísticas incluidas en este Plan, que permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos, avances y consideraciones en su consecución. Este papel debería realizarse a través del Consejo Superior de Estadística de Extremadura insistiendo en la necesaria relación y vinculación entre el Consejo Superior de Estadística y el Instituto de Estadística de Extremadura.

Igualmente, sería aconsejable elaborar, más allá de los Planes Anuales de Estadística y del propio calendario del INE, un calendario propio de disponibilidad de las estadísticas con el fin de que todas aquellas instituciones, organizaciones y personas interesadas tengan conocimiento del momento a partir del cual pueden disponer de los datos. Además, si bien, en la memoria económica que forma parte de la documentación que acompaña a este Anteproyecto se señala, que no genera coste económico adicional a los recursos presupuestados para el funcionamiento normal de las distintas unidades estadísticas que elaboran las operaciones estadísticas contenidas en el Plan, ya que estamos ante un plan cuatrienal, sería adecuado elaborar, en su caso, un programa de inversiones de mejora y renovación de medios para el desarrollo de la función estadística. A esta cuestión ya se hizo referencia por parte de este Consejo en el anteriormente mencionado Dictamen 5/2002 sobre el Anteproyecto de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura que en el comentario al artículo 19 de la misma, dedicado precisamente al Plan de Estadística de Extremadura, puso de manifiesto “ *Entre los contenidos que prescribe este artículo que debe incluir el Plan de Estadística de Extremadura advertimos la ausencia de las previsiones presupuestarias que sean necesarias para el periodo de vigencia del Plan y creemos conveniente su inclusión. En este sentido cabe destacar que sí prevé la habilitación de los recursos necesarios en los programas anuales*”

Desde el punto de vista formal, constatamos que el Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen se adapta, en líneas generales, a la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por la que se aprueban las Directrices de Técnica normativa, que si bien no serían de estricto cumplimiento si se aconseja su aplicación.

También y en relación con lo previsto en el Capítulo IV, artículo 69, puesto en relación con el artículo 66.1 de la ley 1/2002 de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, agradecemos el envío de la misma así como de la documentación complementaria.

Igualmente agradece este Órgano Consultivo la presencia del Ilmo. Director General de Coordinación Económica, D. Francisco Sabido Martín y de la Sra. Jefe de Servicio de Análisis y Evaluación Estadística, D<sup>a</sup> María Isabel Santos Galeano, de la Consejería de Economía, Comercio e Innovación, que en su comparecencia del pasado 28 de noviembre de 2008, explicaron los objetivos y principios que marcarán el Primer Plan de Estadística de Extremadura.

## **2. ESPECÍFICAS**

### ***Exposición de Motivos***

La parte expositiva de una disposición debe cumplir la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dictan. Todos estos aspectos son recogidos en la Exposición de Motivos

de este Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, salvo lo referido al título habilitante para dictar la norma misma que ha sido incluido, entendemos de manera inconveniente, en la disposición final primera, como ya hemos señalado en las consideraciones generales.

Completando lo anteriormente dicho, si fuera necesario la Exposición de Motivos resumirá suscintamente el contenido de las disposición, pero no contendrá parte del texto articulado. Sin embargo, en este caso, se aprecia que los objetivos y principios del Plan de Estadística de Extremadura se reproducen literalmente en el artículo 5 del Anteproyecto, por lo que sugerimos que se adecue el contenido de esta parte expositiva para no caer en reiteraciones innecesarias.

Si bien, como ya hemos apuntado, la brevedad de la Ley pudiera no hacer necesario que se detalle su estructura en la Exposición de Motivos, entendemos que el Anexo requiere un tratamiento diferente y que los criterios de clasificación determinados en el apartado final de la parte expositiva de la norma, debería corresponderse con una división del contenido del Anexo en al menos tres partes: Anexo I: Clasificación por materias; Anexo II: Clasificación por unidad estadística responsable de la ejecución y Anexo III : Fichas técnicas.

Sería adecuado aprovechar la promulgación de esta norma para que sin perjuicio de la eventual elaboración de un Código propio, la Comunidad Autónoma de Extremadura se sumara al “Código de buenas prácticas de la estadísticas europeas” que adoptó el Comité del Programa Estadístico el 24 de febrero de 2005, publicado en la Recomendación de la Comisión de las Comunidades Europeas con fecha 25 de mayo de 2005, relativo a la independencia, integridad y responsabilidad de las autoridades estadísticas de los Estados miembros y de la Comunidad

### **Artículo 2.- Vigencia**

Como establece el artículo 19 de la Ley de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura el Plan tendrá una duración cuatrienal, coincidiendo con la vigencia del próximo Plan de Estadística Nacional (2009-2012) lo que facilitará la homogeneidad e interrelación de datos. En este sentido parece oportuno señalar que el próximo Programa Estadístico Comunitario (2008-2012) coincide en su finalización con el próximo plan español y con el de nuestra Comunidad Autónoma. En relación con esta cuestión, el Consejo Superior de Estadística del Estado, en Documento aprobado por el Pleno del mismo en reunión de 4 de diciembre de 2006 señala que esto “supone una oportunidad para que en adelante tengan la misma vigencia temporal. El Consejo recomienda, por lo tanto, que se adopte un cambio de la duración de los sucesivos planes estadísticos nacionales españoles, de tal forma que el plan que entre en vigor en 2013 tenga una duración de cinco años (2013-2017).

Sin duda se trata de una propuesta, quizás, demasiado ambiciosa cuando nos encontramos ante el Primer Plan de Estadística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pero en aras a los principios de eficacia, eficiencia y no duplicidad creemos conveniente tenerlo en cuenta.

### **Artículo 3.- Elaboración de la operaciones estadísticas**

Si bien este precepto recoge que “*Todos los agentes participantes en dichas actividades estadísticas quedarán obligados al cumplimiento sobre el secreto estadístico, en los términos recogidos en la Ley de Estadística de Extremadura*” sería conveniente establecer una referencia expresa a la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

### **Artículo 5.- Objetivos Generales**

Como ya pusimos de manifiesto en la valoración específica de la Exposición de Motivos, existe una repetición literal entre lo que se regula en este precepto y lo establecido en la propia Exposición de Motivos, por lo que consideramos que es en este artículo donde aparece correctamente formulado los objetivos generales del Plan de Estadística, y no en la parte expositiva de la norma.

Se señala igualmente en este artículo 5 como principio necesario para la consecución de los objetivos generales la “consideración de perspectiva de género” pero echamos de menos ciertos datos estadísticos que se definen precisamente por el género, desde determinadas patologías, desde el punto de vista sanitario, hasta aspectos tan relevantes como datos referidos a la violencia de género, cuestión que debería tener su reflejo en el Anexo de la norma, o Anexos si se tuviera en cuenta la sugerencia hecha por este Consejo.

### **Artículo 6.- Objetivos Específicos**

En el apartado a) de este artículo se establece como objetivo específico la “*colaboración institucional del Sistema Estadístico de Extremadura con el Estatal, con otras Administraciones Autonómicas y/o Locales, y, en su caso con la Unión Europea*”. Cabe aquí reiterar lo dicho en este Dictamen respecto al “Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas” que adoptó el Comité del Programa Estadístico el 24 de febrero de 2005,

En un orden menor, tal y como ya se ha pronunciado este Consejo en reiteradas ocasiones en cuanto a la utilización de la expresión “y/o”, nos remitimos al *Diccionario panhispánico de dudas* que deja claro que en nuestro idioma, la disyuntiva que plantea la conjunción “o” a menudo no es excluyente, sino que puede expresar conjuntamente adición y alternativa, por lo que desaconseja el uso de la fórmula “y/o” salvo que resultara imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos.

### **Artículo 8.- Operaciones estadística**

Como ya hemos apuntado, sería aconsejable que el extenso Anexo que acompaña a este Anteproyecto se dividiera en tres anexos atendiendo a su contenido: Anexo I : Clasificación por materias; Anexo II: Clasificación por unidad estadística responsable de la ejecución y Anexo III : Fichas técnicas

### **Artículo 12.-Difusión de información estadística**

Merece una consideración positiva por parte de este Consejo que en la propia Ley se incorpore el sitio web que permitirá la difusión de la información estadística, si bien recomendamos que en lugar de expresar en el articulado la dirección exacta actual, se haga una referencia genérica al sitio web, en previsión de posibles cambios en el futuro.

### **Disposición final primera**

La Disposición final primera recoge el título habilitante de esta norma, cuestión que como ya hemos señalado no nos parece acertada si tenemos en cuenta lo contenido en la **Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia**, que si bien son Directrices no directamente aplicables a nuestra Administración autonómica, no por ello el CES de Extremadura deja de considerarlas de especial referencia. Así pues, reiteramos lo inadecuado de fijar el título habilitante en la Disposición final primera, y consideramos más adecuado establecerlo en la Exposición de Motivos, a tenor de lo establecido en la directriz 42 de la citada Resolución.

## V. ANEXO

Sin querer entrar en cuestiones de carácter técnico que quizás no correspondan a este Órgano, sí consideramos conveniente poner de manifiesto lo siguiente en cuanto al contenido del Anexo que acompaña a este Anteproyecto de Ley:

Como ya hemos señalado anteriormente, sugerimos lo siguiente en cuanto a la clasificación de los Anexos:

Anexo I: Inventario de operaciones por áreas

Anexo II: Inventario de operaciones por unidad administrativa responsable de su ejecución

Anexo III: Operaciones estadísticas

Consideramos que hay grandes diferencias entre las distintas áreas recogidas en el Inventario de Operaciones Estadísticas, apareciendo unas minuciosamente detalladas (cultura, deporte y ocio), mientras que otras se configuran de un modo muy genérico (educación).

Por lo que se refiere a correcciones puntuales en el Inventario de Operaciones Estadísticas proponemos las siguientes:

Donde dice :

12 Cultura, Deporte y Ocio

12038 Situación socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, **debería integrarse en:**

*32 Administraciones públicas, actividades políticas y asociaciones*

Respecto al contenido del apartado 38, Estadísticas no desglosables por sector o tema, **podrían reclasificarse del siguiente modo:**

*32 Administraciones públicas, actividades políticas y asociaciones:*

Registro de Organizaciones no gubernamentales de desarrollo de la Comunidad Autónoma de Extremadura (38007)

Asociaciones Extremeñas en el exterior (38008)

Anuario Estadístico de Extremadura (38014)

Extremadura en cifras (38015)

Extremadura emergente (38016)

*10 Transporte y actividades conexas, comunicaciones*

Facturación de Cartografía (38011)

Información Cartográfica en Sigcat (38012)

*20 Demografía y población*

Cuadernos de campo. Municipio de Extremadura (38013)

Dentro de este apartado 38 “Estadística no desglosables por sector o tema”, este Consejo no alcanza a comprender por qué se incluyen datos referidos únicamente al personal de la Consejería de Economía, Comercio e Innovación (38001, 38002 y 38003) y no a todo el personal, funcionario o laboral, de la Junta de Extremadura. En relación con Fichas técnicas, aquellas referidas a “Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y piscicultura de agua dulce” se han utilizado la siglas del extinto Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que ha pasado a denominarse Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Para terminar como apreciación menor, a lo largo del Anexo se utiliza en algunas ocasiones siglas seguidas de puntos. En este sentido, nos referimos de nuevo al diccionario panhispánico de dudas que recoge al respecto lo siguiente: “Las siglas se escriben hoy sin puntos ni blancos de separación. Solo se escribe punto tras las letras que componen las siglas cuando van integradas en textos escritos enteramente en mayúsculas”

## VI. CONCLUSIÓN

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día **16 de enero de 2009, aprobó por UNANIMIDAD** el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de aprobación de Plan de Estadística de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del CES  
de Extremadura

Luis Plá Rubio

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Emilia Parejo Gala



# Dictamen 3/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo  
de la Juventud de Extremadura







# DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

Al objeto de la evacuación del oportuno dictamen según lo indicado en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, mediante oficio de 4 de noviembre de 2008 del Secretario General de la Consejería de los Jóvenes y del Deporte de la Junta de Extremadura, se remitía a este **Consejo Económico y Social de Extremadura** el

“Anteproyecto de Ley del Consejo de la Juventud de Extremadura”.

Sobre cuya tramitación se pronunció favorablemente el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en sesión del 24 de octubre de 2008.

Previa elaboración por su Comisión Permanente, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura, en sesión celebrada el día **2 de marzo de 2009**, ha aprobado por **Unanimidad** el siguiente

## DICTAMEN

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El Anteproyecto de Ley para el que se solicita el Dictamen de este **Consejo Económico y Social de Extremadura** consta de Exposición de Motivos, veinticuatro artículos, agrupados en cuatro Capítulos, una Disposición Adicional, dos Derogatorias y dos Finales.

La **Exposición de Motivos** contiene la parte expositiva en la que se indica el objeto y la finalidad del anteproyecto de ley así como las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

El **Capítulo I** contiene cuatro artículos destinados a las disposiciones generales, es decir, naturaleza, régimen jurídico, fines y funciones del Consejo de la Juventud de Extremadura.

El **Capítulo II**, contiene tres artículos referidos a quienes pueden ser miembros del Consejo de la Juventud de Extremadura, requisitos para serlo de pleno derecho y adquisición y pérdida de tal condición.

El **Capítulo III** se refiere a los órganos del Consejo dedicando a los mismos cinco artículos.

El **Capítulo IV** y último regula las cuestiones relativas al patrimonio, recursos económicos, regímenes presupuestario, fiscal, de contratación y jurídico y al personal del Consejo.

### III. VALORACIONES

#### A. DE CARÁCTER GENERAL.

El artículo 7.1.19 del Estatuto de Autonomía de Extremadura atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, como competencia exclusiva, la promoción de las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, responsabilidad que el artículo 48 de nuestra Constitución y como uno de sus principios rectores de la política social y económica, consagra como una obligación para los poderes públicos.

Con tal régimen competencial, nuestra Comunidad Autónoma se dotó de la Ley 1/1985, de 24 de enero, del Consejo de la Juventud de Extremadura que ahora se sustituye íntegramente por el texto contenido en el anteproyecto sometido a dictamen.

Cuando este Consejo Económico y Social de Extremadura dictaminó el anteproyecto de la que llegaría a ser la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura, afirmábamos ser conscientes de que el continuo proceso de cambios que afecta a toda la sociedad se produce en la juventud con especial intensidad, rapidez y complejidad.

De ahí que comprendiéramos y comprendamos que el ordenamiento jurídico debe estar continuamente adaptándose a los cambios que experimenta la realidad social y que resulte ineludible ajustar los instrumentos e instituciones existentes al cambiante y complejo contexto en el que en cada momento se mueva nuestra juventud para dar la mejor respuesta posible.

En su día valoramos convenientemente la oportunidad, en determinados supuestos concretos como aquél, de crear el Instituto de la Juventud como una manifestación más de una tendencia de la administración autonómica, y no solo de ésta, por la que, Direcciones Generales se transforman en Organismos Autónomos en aras de una flexibilidad de actuación con iguales garantías de funcionamiento.

Pero ese razonamiento no lo creemos extrapolable al Consejo de la Juventud. No estamos ante la conveniencia de agilizar un órgano administrativo sino ante la regulación de un órgano de participación y representación que ha de tener como una de sus características esenciales la de la independencia de la administración. Solo el Consejo de la Juventud de España lleva en el título de su ley de creación tal denominación de organismo autónomo que, sin embargo, no tiene luego traslado al articulado del que resulta, como en casi todos los consejos autonómicos, que su naturaleza jurídica es análoga a la que sin duda, propone este CES para Extremadura: la de **ente público de base asociativa integrado en el sector público autonómico**.

Por otra parte, recordamos nuestra recomendación de dar un verdadero salto cualitativo consistente en la promulgación de una Ley Integral de la Juventud que estimamos imprescindible para favorecer e impulsar la promoción y el desarrollo en todos los órdenes de la juventud en especial en temas relativos a la educación, la vivienda, el empleo y el medio ambiente.

Al menos se podría haber aprovechado la ocasión para ampliar su objeto y regular todos los consejos de la juventud en una ley que, por ejemplo, dedicara un título para este Consejo de la Juventud de Extremadura y reservara otro para los consejos de juventud de ámbito territorial inferior al regional a los este anteproyecto dedica tan solo una disposición adicional. En ese segundo título deberían dejarse establecidos cuestiones tan importantes como la naturaleza jurídica de tales consejos locales, comarcas o mancomunados y provinciales, requisitos para su válida constitución, mínimo de asociaciones necesarias para ello, criterios básicos para su composición, funcionamiento y organización, exclusividad territorial, impugnación de sus acuerdos, etc.

No queremos dejar pasar un tema que nos preocupa y es el hecho de que quizás se hayan dejado para el reglamento asuntos que por su importancia deberían ser materia de ley formal, sin perjuicio de que, dada la recomendación realizada respecto de la naturaleza jurídica, y tal como ocurre en la legislación comparada, resultará necesario tal desarrollo reglamentario posterior. Ambas cuestiones habrán de ser convenientemente ponderadas.

En cuanto a la forma elegida, ley de la Asamblea de Extremadura, ésta se ajusta escrupulosamente a lo previsto en el artículo 112 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El Consejo Económico y Social de Extremadura agradece la remisión de los siguientes documentos: Informe de necesidad y oportunidad, tabla de vigencias, cumplimiento del trámite de audiencias, memoria económica, aunque manifestamos nuestras dudas sobre si pueden ser realmente considerados como tales puesto que es el Consejo de la Juventud el órgano emisor de dichos documentos sin que lo creamos competente para ello.

Hemos tomado en consideración tanto el estudio sobre el impacto de género emitido por el Instituto de la Mujer de Extremadura como el Informe del Gabinete Jurídico, este último ha sido, en este caso, de especial relevancia.

Queremos dejar constancia, por último, de nuestro reconocimiento por la comparecencia el pasado día 16 de enero de 2009 ante este órgano consultivo de Doña Susana Martín Gijón, Directora General del Instituto de la Juventud de Extremadura, acompañada de Doña Laura Garrido Sánchez, Presidenta del Consejo de la Juventud de Extremadura, para explicarnos el espíritu, la finalidad y las líneas fundamentales del texto sometido a Dictamen.

## **B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

Hechas las valoraciones generales que anteceden, este **Consejo Económico y Social de Extremadura** realiza el siguiente análisis pormenorizado de determinados artículos del texto sometido a Dictamen:

### **Parte Expositiva.**

En principio cumple su función de describir el contenido del anteproyecto de ley, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, y, en el mismo sentido cuenta con un sucinto resumen del contenido de la disposición que mejora la comprensión del texto.

No obstante, existen algunas expresiones laudatorias que deben corregirse y, por el contrario, echamos de menos un mayor énfasis en las relaciones existentes entre la juventud, el Consejo y la administración y como se pretende que sean en lo sucesivo.

### **Artículo 1.**

Como hemos señalado en las consideraciones generales, no siendo competencia nuestra dictaminar la viabilidad jurídica de la configuración del Consejo de la Juventud como organismo autónomo, con pleno respeto a otras opiniones, este CES entiende que tal naturaleza desvirtúa la consideración de institución independiente y participativa que le permite ser el máximo representante de la juventud extremeña y su interlocutor válido ante cualquier institución.

Por ello proponemos como texto alternativo para el apartado 1 el siguiente:

**“1. El Consejo de la Juventud de Extremadura se configura como un ente público de base asociativa integrado en el sector público autonómico, con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como plena capacidad de obrar y autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines.”**

Esa independencia a la que nos hemos referido hace recomendable que en el apartado 3 de este artículo no comience diciendo “3. Su *vinculación con la Junta de Extremadura es a través de la Consejería...*” sino que establezca que “3. **Se relacionará con la Junta de Extremadura preferentemente a través de la Consejería...**” Lo importante es que se hable de relación, no de vinculación ni adscripción.

#### **Artículo 2.**

No creemos necesario esa extensa relación de normas. Solo la ley específica y su reglamento. La sujeción al resto del ordenamiento jurídico es obvia. Por congruencia con lo expuesto, debe suprimirse la referencia a la legislación aplicable a los organismos autónomos.

#### **Artículo 4.**

En el apartado 1, en lugar de referirse a los consejos de la juventud de ámbito inferior al regional debe especificarse que se trata de consejos de la juventud de ámbito territorial inferior al regional.

Creemos que debe corregirse el apartado 3 en el sentido de que el Consejo de la Juventud de Extremadura, coherentemente con lo establecido en el apartado 2, representa a toda la juventud extremeña ante el Consejo de la Juventud de España y no sólo a las asociaciones que integran aquél.

#### **Artículo 5.**

En el apartado 1, letra b), entendemos que el requisito 2º, hoy en día, no tiene razón de ser, por lo que recomendamos su supresión.

La letra c) del mismo apartado 1 pone de manifiesto el vacío legal en el que se dejan estos consejos municipales, comarcales o mancomunados y provinciales que, como decíamos en las valoraciones generales, deberían ser objeto de una regulación mayor que la simple disposición adicional que le dedica este anteproyecto. Además, ante ese vacío, nos preguntamos cómo ha de interpretarse el inciso final: “de conformidad con lo que se disponga en la legislación aplicable”. Y el mismo problema nos encontraremos en el apartado dos del artículo siguiente cuando alude a los “constituidos y reconocidos legalmente”.

En el apartado 2, este CES entiende que quizás no debería preverse como una facultad discrecional del Consejo de la Juventud la admisión de miembros observadores siempre, claro está, que éstos cumplan los requisitos que se determinen reglamentariamente, sino que, más bien, podría contemplarse como un derecho de aquellos miembros que reúnan tales requisitos. En tal caso, en lugar de decir “podrá admitir” tendría que decir “admitirá”.

#### **Artículo 7.**

En la letra c) del apartado 2 de este artículo y por razones que comentaremos más adelante, debe sustituirse la frase “que se regule reglamentariamente” por la de “legalmente establecido”.

### **Artículo 8.**

La escueta regulación de la persona que ostente la Presidencia debe ampliarse siendo en éste o en un nuevo artículo donde se establezca pero, en cualquier caso, dentro de este Capítulo puesto que se trata de un órgano. Como mínimo debe implantarse que dicha persona presidirá los órganos colegiados moderando el desarrollo de los debates y ejercerá la dirección y gestión ordinaria de sus actividades, en nombre de la Comisión Ejecutiva.

También entendemos que, en lugar de la consideración de personal eventual, dada la naturaleza de este cargo, sus funciones y su representatividad, debería establecerse que el rango de la Presidencia del Consejo de la Juventud de Extremadura será equiparable al de Director General, de conformidad con lo dispuesto en artículo 56.2.c) de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### **Artículo 9.**

La Asamblea es el órgano supremo de decisión y formación de la voluntad del Consejo, pero no debe definirse como órgano de representación puesto que ésta no entra dentro de sus funciones exclusivas (apartado 4 de este artículo), su ejercicio corresponde a la Comisión ejecutiva (artículo 11.1 y 11.2.b) y se ostenta por la persona que ejerza la Presidencia (artículo 8).

Por otra parte, creemos que es materia de ley formal tanto la fijación del carácter bianual así como la regulación del proceso electoral, cuestiones de las que adolece este anteproyecto dejándose dichas cuestiones al posterior desarrollo reglamentario. En la letra c) del apartado 4 creemos que se trata de una limitación innecesaria el que los miembros de la Comisión Ejecutiva deban elegirse de entre los miembros de la Asamblea.

### **Artículo 10.**

También consideramos que la ley debe fijar cuestiones tan importantes como su número de convocatorias, para lo que recomendamos al menos dos al año dada las funciones de este Foro de Representantes como órgano colegiado decisorio máximo entre asambleas.

En las letras f) y h) del apartado 2, recomendamos suprimir la indicación “*si procede*”. En la letra c) para que no sea contradictoria esta función atribuida al Foro de Representantes con la que el artículo 9.4.c) atribuye a la Asamblea, sino complementaria, proponemos la siguiente redacción: “**c) Proveer las vacantes que se produzcan en la Comisión Ejecutiva entre Asambleas de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente.**”

### **Artículo 11.**

Reiteramos la necesidad de que se fijen en la propia ley los criterios básicos del proceso electoral y la indicación de si son o no reelegibles los miembros de la comisión ejecutiva y, en su caso cuantas veces.

Por otra parte, debe suprimirse la indicación de que los nombramientos son prorrogables, pues no es así. Los cargos comienzan y terminan en cada proceso electoral. Sus mandatos, pues, no se prorrogan sino que, en su caso, se reeligen a las personas que han de ejercerlos.

#### **Artículo 14.**

No considerándose apropiada la naturaleza de organismo autónomo, tampoco podemos entender aplicable el régimen presupuestario previsto en este artículo por lo que, consiguientemente, recomendamos su revisión.

#### **Artículo 18.**

Este CES no encuentra justificación alguna para que la persona que ocupe la presidencia del Consejo de la Juventud de Extremadura sea considerada como personal eventual sino que, en atención a la alta representación que ostenta, debe ser asimilado a alto cargo de la Junta de Extremadura, lo que, además y como ya hemos señalado, debería concretarse no aquí sino en el Capítulo III, su sede correcta metodológicamente hablando, con todos los demás órganos del Consejo de la Juventud de Extremadura.

#### **Artículo 23**

Este artículo contempla una actividad sancionadora sin que una ley formal tipifique las infracciones y sanciones aplicables, lo que creemos de difícil encaje constitucional y en colisión con lo previsto en el ordenamiento jurídico administrativo tanto el estatal básico como en el autonómico.

Además, puesto en relación con el artículo 7.2, cabe una sanción, la de la expulsión de una asociación miembro de pleno derecho, que no solo creemos difícil de admitir jurídicamente, sino que este CES la encuentra desafortunada. Más aún si tenemos en cuenta que se deja en manos de la Comisión Ejecutiva sin preverse recurso alguno ante la Asamblea o el Foro de Representantes y por unas causas que, al dejarse en manos de reglamento, desconocemos totalmente.

#### **Disposición Adicional única.**

Reiteramos nuestra recomendación de dedicar más regulación a los consejos de la juventud de ámbito territorial inferior al regional.

#### **Régimen transitorio**

El hecho de que no se trate de una modificación sino de una ley nueva que sustituye a la anterior hace necesario que se prevea un régimen transitorio que permita el funcionamiento del Consejo hasta que se complete su desarrollo reglamentario, pues desde la entrada en vigor de la ley nueva (al día siguiente a su publicación en el DOE) quedarán derogados no solo la ley anterior, sino, además, todas sus normas de desarrollo reglamentario por ser de rango inferior.

### **III. CONCLUSIONES**

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA, en su sesión plenaria celebrada el 2 de marzo de 2009, aprobó por UNANIMIDAD el precedente DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE EXTREMADURA con las valoraciones generales y específicas en él contenidas.

Vº Bº

El Presidente en funciones

Luis Plá Rubio

La Secretaria General accidental

Emilia Parejo Gala





# Dictamen 4/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de creación  
del Instituto de Finanzas de Extremadura





# DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE FINANZAS DE EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El pasado 7 de Abril de 2009 se solicitó por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

### “El Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de Finanzas de Extremadura”

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el **día 22 de mayo de 2009** aprobar por **Unanimidad** el siguiente

## DICTAMEN

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de trece artículos, agrupados en cuatro Capítulos y cinco Disposiciones (dos Adicionales, una Derogatoria y dos Finales).

Acompaña al Anteproyecto de Ley un Anexo, en el que se recogen los Estatutos del Instituto de Finanzas, que a su vez consta de quince artículos, divididos en cinco Capítulos, una Disposición Adicional y una Disposición Transitoria.

La Exposición de Motivos recoge, en lo esencial, las determinaciones normativas que habilitan a la Comunidad autónoma de Extremadura, en el ámbito competencial y estatutario, para promulgar una Ley sobre la materia, haciéndose en la segunda parte de dicha Exposición de Motivos una sucinta reseña de los principios inspiradores de la nueva regulación, y de los fines perseguidos con la creación del Instituto de Finanzas de Extremadura.

La parte dispositiva, se estructura en cuatro capítulos que se ocupan, respectivamente:

- de las determinaciones generales atinentes a la creación del Instituto de Finanzas de Extremadura y sus características esenciales (Capítulo I, que comprende los artículos 1 y 2, bajo la rúbrica “Creación, naturaleza, adscripción y régimen);
- el Capítulo II (artículos 3 y 4) se ocupa de los aspectos esenciales de la estructura y organización del Instituto, que posteriormente se desarrollarán con mayor detalle en los Estatutos que se acompañan como Anexo a la Ley);

- el Capítulo III, que comprende los artículos 5 a 8, describe los principios de actuación y funciones del Instituto;
- y finalmente, el Capítulo IV, que bajo la denominación “Régimen Patrimonial y Económico-Financiero” agrupa a los artículos 9 a 13, y recoge las directrices ordenadores principales en este esencial aspecto de la regulación de una institución de esta naturaleza.

La Disposición Adicional Primera se ocupa de un aspecto directamente relacionado con las cuestiones tratadas en el Capítulo IV, como es la habilitación al Ejecutivo autonómico de facultades para disponer la reordenación financiera de las entidades de capital público existentes en el momento actual, a fin de que se integren en el Instituto de Finanzas activos de dichas entidades.

La Disposición Adicional Segunda acuerda aprobar los Estatutos del Instituto de Finanzas de Extremadura, contenidos en el Anexo de la Ley, disponiendo que podrán ser modificados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

La Ley consta asimismo de una Disposición Derogatoria, con el contenido que le es propio; y dos Disposiciones Finales, la primera habilitando al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para el desarrollo reglamentario de la Ley, y la segunda, regulando su entrada en vigor.

1. La Ley está dotada de Anexo en el que, como antes se indicaba, se recogen los Estatutos del Instituto de Finanzas de Extremadura. Los cuatro capítulos del Anexo se ocupan, respectivamente, de:

- la “Naturaleza, Denominación y Sede” del Instituto de Finanzas de Extremadura; los artículos 3 y 4, que son los dos últimos de este Capítulo I, regulan respectivamente la naturaleza instrumental del Instituto, en cuanto medio propio y de carácter técnico del ejecutivo autonómico en actuaciones relacionadas con su finalidad, y el artículo 4, que recoge la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Plan Estratégico de Actuaciones, una vez entren en vigor los Estatutos.
- el Capítulo II de los Estatutos trata del Consejo de Supervisión del Instituto, regulando su composición, régimen de funcionamiento y atribuciones (artículos 5 a 7);
- el Capítulo III se ocupa del Consejo de Supervisión, comprendiendo los artículos 8 a 10, en los que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de dicho órgano.
- los artículos 11 a 13, que integran el Capítulo IV, regulan el carácter, retribuciones, nombramiento y atribuciones de una figura que se erige como clave en el organigrama del Instituto, como es el Director Gerente; y por último
- el Capítulo V regula la organización interna del Instituto: estructura organizativa y personal.

Este Anexo contiene asimismo una Disposición Adicional, referente al inicio de actividades, y una Disposición Transitoria, en la que se trata de la aprobación del Plan Estratégico de Actuaciones y de los presupuestos de explotación y capital.

### III. VALORACIONES

#### A. DE CARÁCTER GENERAL.

El Anteproyecto de Ley que se examina por este C.E.S. de Extremadura tiene por finalidad esencial dotar al ejecutivo de la Comunidad Autónoma de un instrumento de política financiera y crédito público.

El Instituto que se crea por medio de la presente Ley es un instrumento de naturaleza no coyuntural y que, por tanto, habrá de desarrollar sus funciones en épocas de menor turbulencia financiera que la actual y en las que no sea tan patente la restricción del crédito y de la capacidad inversora de los agentes económicos. No obstante, la necesidad de su creación se hace especialmente patente en una situación económica como la que actualmente existe, y por ello se ha de valorar también positivamente el momento de desarrollo y puesta en funcionamiento de instrumentos de actuación en la economía que -de ser eficazmente gestionados y siempre que se les dote de medios económicos y patrimoniales suficientes para desarrollar sus fines- pueden servir, de manera indudable, para mejorar la situación económica de la región en una situación económica especialmente compleja como la actual.

Más allá de esta primera valoración, se pueden examinar los siguientes aspectos concretos:

1. Régimen normativo: se constituye el Instituto de Finanzas de Extremadura por norma de rango legal. A diferencia de lo que ha tenido lugar en otras comunidades autónomas, se ha optado por su constitución mediante norma con rango de Ley formal, lo que necesariamente ha de ser valorado positivamente. En Extremadura se sigue, pues, el mismo sistema que Cataluña, Castilla-La Mancha y Cantabria, en que también se optó por aprobar leyes específicas y singulares; en Valencia, Andalucía, Murcia y País Vasco sin embargo, se optó por crear los respectivos Institutos de Finanzas a través de las leyes de presupuestos. La diferencia es significativa, en especial al tratarse de una institución que puede llegar a cobrar tanta importancia, no sólo por cuanto las características del Instituto aconsejan un tratamiento singularizado, sino por la mayor transparencia y concreción del proceso de su creación, Las Leyes de Presupuestos, por el contrario, siguen una tramitación parlamentaria muy específica que no favorece dicho debate parlamentario lo que necesariamente ha de redundar en una mayor seguridad jurídica, e incluso en un mayor conocimiento y posibilidad de incorporar aportaciones a la propia Ley de creación del Instituto de Finanzas.
2. En este sentido, no es en modo alguno baladí que a través del régimen normativo por el que se ha optado se posibilite la emisión de Dictamen del Consejo Económico y Social, con carácter previo a su constitución (las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma están exceptuadas expresamente de la consulta al CES, según el artículo 5.1, a) de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del CESEX). Esta posibilidad se extiende en el caso actual, no sólo a la propia creación del Instituto, sino también a los Estatutos del mismo, pues como ha quedado expuesto, se incorporan como Anexo a la Ley de creación (aun cuando, como se examinará, esto último puede también comportar alguna dificultad).
3. Acompaña al Anteproyecto la correspondiente Memoria económica. Es obvio que si en todas las Leyes con contenido económico o relevancia presupuestaria la Memoria económica es un elemento no sólo aconsejable sino exigible, en el caso del Anteproyecto de Ley de creación de un Instituto de Finanzas tal conve-

nencia deviene en imperiosa necesidad. Hemos de ser conscientes, sin embargo de las limitaciones inherentes a ésta, cuando su elaboración se produce en un momento tan inicial del proceso de constitución del Instituto. Partiendo de que en dicha Memoria se incluyen previsiones no vinculantes, y por tanto pueden o no materializarse en función de determinaciones que habrán de adoptarse en el futuro por las correspondientes instancias administrativas, sí se ha de reconocer el esfuerzo dirigido plasmar la previsión de gastos e ingresos y los plazos en que éstos se podrían desarrollar. En un instrumento como es el futuro Instituto de Finanzas, la suficiente dotación de medios y su adecuada implementación constituye la diferencia entre la creación de un medio eficaz de gestión y la más completa inoperatividad.

De la memoria económica destacamos, por su trascendencia y por la posible incidencia que habrá de tener en el posterior funcionamiento del Instituto, más que la previsión de ingresos a través de la mera aportación presupuestaria –que por fuerza ha de ser de carácter estimativo, ya que dependerá de decisiones futuras que las materialicen– la posible incorporación a los activos del Instituto de Finanzas de medios económicos y financieros – acciones y participaciones– que actualmente la Junta de Extremadura ostenta en entidades que ya están operando en el panorama económico extremeño: SOFIEIX, SODIEX, Corporación Empresarial de Extremadura y EXTRAVAL

Este Consejo, precisamente por las razones indicadas, mantiene la recomendación de que todo Anteproyecto presentado para su Dictamen venga acompañado de la correspondiente Memoria Económica –al igual que el presente–, como elemento imprescindible para valorar el alcance y las posibilidades de desarrollo efectivo de la nueva regulación propuesta.

4. Informe de Necesidad y Oportunidad. Junto con el propio Anteproyecto y la citada Memoria Económica, se ha remitido a este Consejo Económico y Social el Informe de Necesidad y Oportunidad. Este informe, sin embargo, se limita a transcribir –en lo sustancial– la Exposición de Motivos, que se centra, más que en la exposición, en sentido propio, de la necesidad del Instituto de Finanzas de Extremadura, o en la oportunidad de su creación, en la descripción de las normas habilitantes para su promulgación.

Mucho más completa y explicativa resulta la serie de consideraciones que ha acompañado a la presentación del Anteproyecto ante el CES, y de hecho aconsejaríamos que se incluyeran en la propia Exposición de Motivos unas indicaciones complementarias en tal sentido, en especial aquéllas que contribuyan a explicar y detallar las finalidades perseguidas con la creación del Instituto de Finanzas de Extremadura, más allá de las menciones generales y programáticas que actualmente se contienen.

5. En este sentido, destacar que la utilidad del Instituto de Finanzas de Extremadura se plantea desde un doble plano:

- Desde el punto de vista económico-financiero, por su utilidad como instrumento de las instituciones públicas extremeñas para su actuación en el mercado para los operadores económicos privados, que pueden obtener a través del mismo medios de financiación:

- Como servicio financiero de la Comunidad Autónoma se procura destacar su carácter público, profesional y abierto (también orientado al cliente pri-

vado, así como a las empresas y sector público), lo que se habría de traducir también en interés público al dotarse de un medio de solvencia e imparcialidad institucional, especializado, cuya utilidad puede redundar en todos los inversores.

- Ha de constituir también un canal complementario de utilidad útil para el sector financiero privado (ICO como referencia), permitiendo desarrollar operaciones de mercado a través de créditos directos (bilaterales, sindicados,...), y convenios sector privado, capital riesgo y prestamos participativos, créditos de mediación.
  - En tanto que para el Gobierno Autónomo ha de servir como instrumento de la política financiera para mejorar la financiación del tejido productivo, la competitividad empresarial y facilitar políticas de infraestructuras y sociales además de actuar como medio de financiación adicional a los propios recursos públicos de naturaleza presupuestaria (equipamientos, participaciones estratégicas, convenios con el sector público).
- En cuanto institución de capital público pero no integrada en el organigrama administrativo: se busca mediante esta fórmula una mayor agilidad y flexibilidad, que supere la rigidez de la actuación administrativa, en especial por cuanto -como se examinará más adelante-, se ha optado por configurarlo como entidad pública empresarial dotada de personalidad jurídica propia, que se rige en lo esencial por el Derecho privado. Esto se habría de traducir en los planos siguientes:
- Personal, con una mayor agilidad de contratación personal especializado que la propia de las estructuras administrativas, formación continua y especializada, mejor uso de la tecnología y sistemas de información, retribuciones variables en función de los objetivos y mercado laboral abierto.
  - De gestión económica: agilidad y flexibilidad en los procedimientos y en la gestión presupuestaria, con posibilidad de aplicar tarifas por servicios prestados para conseguir autofinanciación.
  - De autoorganización y establecimiento de objetivos (planes estratégicos, de calidad, etc.): por tratarse de una entidad no integrada orgánicamente en la estructura administrativa de la comunidad, aun cuando obviamente, en su condición de instrumento de la administración, se encuentra supe-  
ditada a ésta.

Se considera como factor positivo a destacar, pues, el que se haya optado por dotar al Instituto de Finanzas de Extremadura de la naturaleza jurídica de entidad pública empresarial, con preferencia a otras análogas (particularmente, la de organismo autónomo), dado que las características propias de aquella forma jurídica habrá de permitirle funcionar con la fluidez propia de las relaciones mercantiles –obviándose con ello las rigideces que caracterizan en tantas ocasiones al actuar administrativo– y en consecuencia, posibilitando una mayor inmediatez en la toma de decisiones y en el desarrollo de los objetivos que le son propios y de las directrices que se señalen por el gobierno de la Comunidad.

6. Asimismo, consideramos necesario que, al igual que ha venido haciéndose con otros Anteproyectos de Ley presentados a este CES para su dictamen, se hubiera acompañado de informe del Instituto de la Mujer de Extremadura en materia de análisis de género.

No obstante, desde la perspectiva del CES, queremos señalar que aunque la norma reflejada en el anteproyecto de ley no se opone y vulnera la igualdad de oportunidades y de no discriminación, por razones de género, en cambio, en lo que atañe a los aspectos formales de comunicación escrita el anteproyecto de Ley se refleja literalmente en masculino (El Consejero... el Gerente, etc.), condenando al ostracismo al género femenino. Esto supone inadecuación a lo establecido en el Plan para la Igualdad de Oportunidades, que propugna el fomento de uso no sexista del lenguaje en todas las actuaciones administrativas y documentos oficiales, premisa esta que con carácter general no se cumple en el anteproyecto analizado, y que por tal motivo sugerimos se revise.

A estos efectos, se incorpora a este dictamen, tras el examen del articulado, una serie de indicaciones sobre las concretas expresiones que pudiera entenderse vulnera las indicaciones del señalado Plan para la Igualdad de Oportunidades.

## **B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

### **Exposición de Motivos**

Como con anterioridad reseñábamos, la Exposición de Motivos de la Ley tiene un contenido que sólo cabe valorar como sucinto y general, ocupándose en mayor medida de la reseña de las normas que habilitan al Comunidad Autónoma de Extremadura para legislar sobre la materia que en desarrollar o exponer las finalidades y objetivos perseguidos con la creación en el concreto momento actual, de una entidad como la que es objeto de la Ley. Sería conveniente, pues, que el apartado II de la Exposición de Motivos, único que en puridad cumple la función que le es propia –aun cuando en la práctica se limita a transcribir el artículo 1º de la Ley y a reseñar alguna de indicaciones contenidas en los preceptos más generales– tuviese un desarrollo más amplio, y a tal efecto nos permitimos sugerir que tal ampliación de contenido podría ir en la línea de la presentación de la Ley llevada a cabo ante este C.E.S., comprendiéndose una explicación, siquiera sea sucinta, de los principios, objetivos y medios (algunos de los cuales son objeto de desarrollo en el articulado), sin que pueda considerarse superflua una indicación en la propia Exposición en el sentido de destacar la oportunidad de la Ley en estos momentos de coyuntura adversa ante los negativos efectos que la crisis financiera global está provocando sobre la situación crediticia y de liquidez que está padeciendo el tejido empresarial y especialmente las microempresas. Misión básica: Facilitar la financiación tanto al sector público como al sector privado de la economía regional: servir de “banco público de segundo escalón” para financiar su tejido productivo o proyectos de infraestructuras e inversiones público-privadas. Esto es, actuar como “banco de desarrollo” con el objetivo de realizar intermediación financiera y acumulación de capital, sin perder de vista el objetivo de que los proyectos en los que se intervengan tengan capacidad de retorno y pago.

Objetivos generales de actuación: Sostenimiento y promoción de actividades económicas, que contribuyan al crecimiento económico; contribuir de forma sostenible al desarrollo económico de la Comunidad Autónoma; actuar de palanca financiera pública que dinamice la financiación privada de la economía.



## **CAPÍTULO I.- CREACIÓN, NATURALEZA, ADSCRIPCIÓN Y RÉGIMEN.**

### ***Artículo 1.- Creación, naturaleza y adscripción.***

El artículo 1 contiene la declaración de creación del Instituto de Finanzas de Extremadura como entidad pública empresarial. Así pues, de las dos clases de organismos públicos que contempla la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se ha optado por constituirlo como entidad pública empresarial –de capital exclusivamente público- y no como organismo autónomo. Esto supone que se define el Instituto como “organismo público al que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación” (artículo 124 L. 1/2002, cit.). A tal fin, el propio precepto recoge los objetivos esenciales que se persiguen con su constitución: “actuar como principal instrumento de la política financiera y de crédito público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y posibilitar la captación y afirmación del ahorro regional, así como facilitar la financiación del tejido productivo regional y de los proyectos de infraestructuras públicas e inversiones públicas y privadas, que redunden en el desarrollo económico de Extremadura”.

Contiene este artículo, pues, una declaración esencialmente programática, en cualquier caso necesaria para la exposición en el texto articulado –y no sólo en la Exposición de Motivos- de las finalidades y objetivos del organismo de nueva creación. Al respecto, reseñar lo que con anterioridad se indicaba en el sentido de ser susceptible de valoración positiva el que su creación se lleve a cabo por Ley específica (art. 1.10 Estatuto de Autonomía) y no por Ley de Presupuestos. En cualquier caso, se cumple así el mandato recogido en el artículo 125 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, lo que por otra parte no es sino transliteración de la previsión que se contiene en el artículo 60, h) del Estatuto de Autonomía de Extremadura (“Corresponde a la Junta de Extremadura: [...] h) Proponer a la Asamblea de Extremadura para su tramitación, como proyecto de ley, la constitución de empresas públicas o institucionales que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias”). No obstante, reiteramos la valoración positiva de su creación mediante Ley de la Asamblea, puesto que como hemos examinado, en otras comunidades autónomas se contienen previsiones normativas similares, lo que no ha impedido que su creación se lleve a cabo por la que cabe reputar como más deficiente técnica normativa de creación por un apartado de la Ley de Presupuestos.

El apartado segundo de este artículo adscribe orgánicamente el Instituto de Finanzas a la Consejería competente en materia de política financiera. Este es un elemento común a la totalidad de los Institutos creados hasta la fecha por otras Comunidades Autónomas (a diferencia de las competencias de fomento empresarial, que en ocasiones se adscriben a otros Departamentos). Tal decisión sobre la adscripción orgánica del Instituto tiene en cualquier caso una importancia inequívoca, en tanto puede condicionar su eficiencia operativa (mayor o menor vinculación a presiones internas y/o externas), afectando a su credibilidad y solvencia ante en el sistema financiero (Banco de España, Instituto de Crédito Oficial –que explícitamente se erige como modelo- y demás instrumentos y operadores económicos, en particular, las Instituciones garantes del control y estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas).

## **Artículo 2.- Régimen.**

Se atribuye al Instituto de Finanzas de Extremadura personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión. Su funcionamiento se rige por el Derecho privado, excepto en los campos en que explícitamente así se declara en el propio artículo: formación de la voluntad de sus órganos y ejercicio de las potestades administrativas. Dicho pronunciamiento no hace sino trasladar al ámbito concreto de la Ley la determinación general que para las entidades públicas empresariales se recoge en la L. 1/2002, del Gobierno y de la Administración de la C.A. de Extremadura, que hemos citado con anterioridad.

Se trata, pues, del desarrollo concreto de una tendencia normativa cada vez más extendida, que ha dado lugar a la denominada “Administración Institucional” cuyas principales características son la descentralización funcional (no territorial), con especialidad en cuanto a sus competencias (sólo puede actuar con los fines concretos que hayan sido específicamente determinados en su ley de creación: no tienen fines generales como los entes territoriales). Son, pues, personas jurídicas diferenciadas de la Administración que las crea (mediante Ley) y que fija también su Estatuto particular, es decir, el régimen jurídico tanto de su organización como de sus actividades (en el caso particular del Instituto de Finanzas de Extremadura, estos estatutos se incorporan como Anexo a la propia Ley de creación). La personalidad jurídica propia y diferenciada se manifiesta, pues, sobre todo y principalmente en sus relaciones con terceros; respecto de la Administración que los crea sigue existiendo una vinculación a la que se ha llamado relación de instrumentalidad, es decir, la Administración matriz utiliza estas modalidades organizativas para atender a fines en los que ella es competente, y sobre las que ejerce una tutela (actividad de fiscalización).

En un plano más concreto, las declaraciones contenidas en el precepto examinado se traducen:

- En que sus obligaciones patrimoniales gozan de las mismas garantías de la Junta de Extremadura (Art. 2.1 del Anteproyecto de Ley).
- Se le puede adscribir bienes patrimoniales de la Administración de la Comunidad Autónoma (Art. 10.1 del Anteproyecto de Ley).
- Se habrá de elaborar un presupuesto de explotación y un presupuesto de capital (Ley de Hacienda): Se integran en los Presupuestos Generales de la Comunidad y se acompañará una memoria justificativa de los mismos y la liquidación del ejercicio anterior.
- No es una Administración Pública a efectos de la Ley de Contratos del Sector Público, con la principal consecuencia –derivada de su funcionamiento jurídico-privado- de una mayor agilidad a la hora de contratar.

## **CAPÍTULO II.- ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN.**

### **Artículo 3.- Órganos del Instituto.**

Se describen en este artículo los órganos que integran el Instituto de Finanzas Consejo Consultivo, Consejo de Supervisión y Director Gerente-, cuyo desarrollo pormenorizado y régimen de funcionamiento se lleva a cabo en los Estatutos que acompañan a la Ley de creación. Examinaremos, pues, al tratar del Estatuto, los aspectos esenciales de la regulación que de ellos se realiza.

#### **Artículo 4.- Organización interna y medios del Instituto.**

Por tratarse de una entidad dotada de facultades de autoorganización, y que –sin perjuicio de su adscripción a la correspondiente Consejería- no se integra en el organigrama de la Administración, se prevé que el personal vinculado al Instituto lo esté en régimen laboral, si bien se prevé que pueda adscribirse también personal laboral y funcionario de la propia administración autonómica o del sector público autonómico sobre el que la administración tenga titularidad plena. Hay que significar que en la que en la redacción del artículo se debe entender superflua la mención al “régimen laboral o eventual”; obviamente, la remisión genérica a la contratación laboral comporta que se podrán emplear todas las formas contractuales admitidas en la correspondiente normativa, entre las cuales se encuentran las de duración determinada. Por lo demás, contiene este precepto una remisión implícita al artículo 15 de los Estatutos, donde se desarrollan algunos aspectos adicionales sobre el personal y los medios del instituto, en particular en lo que se refiere a selección de personal y adscripción de personal funcionario.

### **CAPÍTULO III.- PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO**

#### **Artículo 5.-Principios de actuación.**

Denota este precepto, junto con los siguientes relativos a los fines y más que ningún otro, el modelo seguido para la creación y desarrollo del Instituto de Finanzas de Extremadura, en el que –explícitamente así se manifestó en la presentación del Anteproyecto– se han seguido las pautas del Instituto de Crédito Oficial a nivel nacional. Estos principios de actuación del Instituto se concretan en:

- Criterios de interés público, solvencia financiera y rentabilidad social. No puede olvidarse, sin embargo, que el Instituto no se configura como una “ONG financiera”, por lo que en muchas ocasiones se moverá en un delicado equilibrio entre la rentabilidad social que se proclama (en particular, como instrumento de política económica de la Junta de Extremadura, que a través de la correspondiente Consejería puede y de hecho impartirá directrices al Instituto que obedecerán a criterios de rentabilidad social o de posible decisión de contenido político), y la solvencia financiera que también se erige en uno de sus principales principios inspiradores. Desde el punto de vista de este Consejo Económico y Social, el principio inspirador de la rentabilidad social no puede quedar, en ningún caso, relegado frente a la simple rentabilidad económica, aun cuando es patente que el Instituto no puede configurarse como un simple medio de subvencionar proyectos económicamente inviables.
- Adecuación a las bases y ordenación de la actividad económica y la política monetaria del Estado y de la Unión Europea, así como de conformidad con la ordenación del Crédito y la Banca (artículo 5.2 del Anteproyecto de Ley). Así pues, y como antes reseñábamos, se pretende que haya de servir “banco público de segundo escalón” para financiar su tejido productivo o proyectos de infraestructuras e inversiones público-privadas; esto es, como “banco de desarrollo” con el objetivo de realizar intermediación financiera y acumulación de capital, posibilitando que los proyectos tengan capacidad de retorno y pago. Sin embargo, no se trata de una entidad de crédito en sentido propio, y de ahí que no se precise autorización

del Banco de España para su funcionamiento (aun cuando sea aconsejable su conocimiento).

- Ha de actuar con la máxima colaboración e intervención de las Entidades Financieras que operan en la Región, con las que, en determinados casos compartirá riesgos (si bien no debería requerir de la apertura de sucursales para llevar a cabo sus funciones). Por otro lado, y por razones de índole sistemática, se aprecia la conveniencia de que el apartado de la Ley que trata de esta cuestión (art. 5.3), pudiera encontrar mejor ubicación en las funciones a desarrollar por el Instituto más que en los principios de actuación.
- Fomentará la creación de cauces de cooperación y colaboración con el holding empresarial del sector público autonómico (A diferencia de los Institutos de Finanzas de otras comunidades, el organismo que se crea no asumirá el control del holding público empresarial).

#### ***Artículo 6.- Funciones de financiación, caución y garantía.***

Se enumeran en este artículo las correspondientes funciones encomendadas al Instituto:

- concertar o instrumentar créditos y avales y otras cauciones: se trata de una finalidad asumida por la totalidad de las entidades similares creadas en otras comunidades autónomas, con la salvedad de la de Castilla-La Mancha.
- colaborará en la instrumentación de iniciativas financiadas por fondos procedentes de la Unión Europea y otras Administraciones Públicas: competencia que tienen asumida expresamente los Institutos de Finanzas de Cataluña y Cantabria; el resto no la tienen asumidas como tal.
- podrá financiar actuaciones que contribuyan a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica o catastróficas, así como facilitar la financiación de la construcción y explotación de infraestructuras públicas: cabe reiterar aquí lo que con anterioridad indicábamos, referente a la necesidad de compaginar las aportaciones que pudieran desarrollarse en situaciones de necesidad perentoria o de clara conveniencia social –en que será difícilmente discutible tal aportación-, y otras ocasiones en que no resulte tan obvia tal necesidad, caso en el que deberán primar los criterios de rentabilidad financiera y solvencia empresarial. Esta competencia la tienen asumidas los Institutos de Murcia y el País Vasco; Cantabria prevé la financiación para paliar los efectos económicos en situaciones de grave crisis.

#### ***Artículo 7.- Funciones relacionadas con la gestión financiera.***

Constituyen estas funciones el aspecto central de la labor del instituto, por lo que son desarrolladas con extensión en este precepto:

- Coordinar, la actividad financiera de la Junta de Extremadura, sus Organismos públicos y demás entes que formen parte del sector público autonómico, así como de los instrumentos públicos y privados de carácter financiero en los que participe la Junta de Extremadura. Ninguna duda cabe sobre la trascendencia de la función encomendada al Instituto de Finanzas, que viene con ello a erigirse en pieza central de la actividad económica de la región (esta competencia la tienen atribuida los institutos de Andalucía, Cataluña, Cantabria, y Valencia. No la tienen atribuida Murcia, Castilla-La Mancha y País Vasco)

- Ejercer la mediación y representación en cuestiones financieras y crediticias ante la Administración del Estado, el Banco de España y resto de entidades financieras o instituciones de crédito oficial (función que le ha de ser expresamente atribuidas por el Consejo de Gobierno; tienen asumida esta competencia los institutos de Cataluña, Valencia, Cantabria, País Vasco y Castilla-La Mancha. No la tienen asumida, Andalucía y Murcia)
- Actuar como medio instrumental propio de la Junta de Extremadura, sus Organismos autónomos y demás entes que forman parte del sector público autonómico para realizar los encargos que se encomienden en materia de asistencia, colaboración técnica, optimización o gestión del patrimonio financiero: asumida expresamente como tal en Castilla-La Mancha y el País Vasco.
- El Instituto, con autorización expresa y sin menoscabo de las competencias y fines de las empresas públicas de capital-riesgo con participación pública, podrá participar en el capital social o dotación fundacional o prestar apoyo financiero a sociedades o fundaciones que faciliten la financiación o la promoción de empresas no financieras y, en particular, de sociedades de garantía recíproca y entidades que actúan en mercados financieros o similares: asumida en Valencia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña y País Vasco.
- Instrumentación y control de la financiación destinada a la promoción o fomento, mediante la toma de participaciones sociales en su capital u otro tipo de financiación de empresas no financieras, decidida en el marco de políticas sectoriales aprobadas por el Gobierno Regional. Surge en relación con esta competencia (asumida Valencia, Cantabria, Cataluña y País Vasco) la necesidad de deslindar adecuadamente los respectivos ámbitos de actuación con SOFIEEX y las demás entidades empresariales, financieras y fundacionales con competencias en esta materia en las que la Junta de Extremadura tenga participación, a fin de evitar entrar en colisión, competencia o concurrencia.
- Cooperar y/o colaborar con las empresas de capital-riesgo con participación pública para tomar participaciones sociales en el capital u otro tipo de financiación de empresas no financieras, con la finalidad de instrumentalizar y controlar la financiación destinada a la promoción o fomento, en el marco de políticas sectoriales aprobadas por el Consejo de Gobierno. Asumida de forma expresa en Cataluña y Cantabria.
- El Instituto podrá constituir sociedades con la finalidad de agrupar participaciones financieras y no dinerarias que pertenezcan a la Administración de la Junta de Extremadura y al resto de entidades pertenecientes al sector público autonómico, previa autorización del Consejo de Gobierno: asumida de forma expresa en Cataluña y Cantabria.
- Finalmente, en este ámbito de gestión financiera, el Instituto podrá prestar asesoramiento en materia financiera y emitir informes para el Consejo de Gobierno, en su caso, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos o la Consejería competente en materia de política financiera, así como participar en los observatorios e instrumentos de análisis de los mercados financieros que se constituyan por la Administración de la Comunidad Autónoma (La tiene asumida el País Vasco, Cataluña, Castilla-La Mancha, Valencia y Cantabria). En particular, y por encomienda de gestión, podría asumir el asesoramiento y colaboración en procesos de integración en entidades financieras sobre las que la Comunidad Autónoma ejerce la tutela (la tienen atribuida Cataluña, Cantabria y Valencia; en la práctica las ejerce Valencia).

### **Artículo 8.- Otras funciones y medios de actuación.**

Realizar cualquier actividad lícita para la consecución de su objeto y, a tal fin, podrá firmar convenios y acuerdos con las Administraciones Públicas y particulares, así como obtener y gestionar la financiación precisa (artículo 8.1 del Anteproyecto), competencia que se corresponde con las asumidas por los institutos de Castilla-La Mancha, Cantabria y Cataluña y que en todo caso es de valorar positivamente en cuanto amplía el ámbito de actuación del Instituto (no la tienen asumida Murcia, País Vasco, Andalucía y Valencia).

Corresponderá también al Instituto (artículo 8.2) cualesquiera otras funciones que le atribuyan las leyes, sus estatutos u otras normas que le encomiende la Junta de Extremadura. Esta cláusula general viene recogida, de una forma u otra, en las normas de creación de todos los Institutos.

## **CAPÍTULO IV.- RÉGIMEN PATRIMONIAL Y ECONÓMICO-FINANCIERO.**

### **Artículo 9. Control del Instituto.**

El control del Instituto –de eficacia y de eficiencia- se encomienda a la Consejería de adscripción, es decir, aquélla con competencias en materia de Hacienda: no está sometido a Intervención Previa, sino que se sujeta a control económico-financiero, que se efectuará por el procedimiento de auditoría (Artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley de Creación). Hay que significar, sin embargo, que el hecho de que el control interno del de Instituto se encomiende a la propia Consejería de adscripción, es decir, al mismo organismo administrativo del que depende y del que es instrumento para desarrollar la su política financiera- comporta ciertos riesgos, en el sentido de que puede resultar mermada la efectividad de tal supervisión. Sería conveniente, pues, que se desarrollaran medios suplementarios de control -de índole administrativa, y al margen de la auditoría prevista en el anteproyecto– que dotasen de una garantía adicional tanto al funcionamiento del instituto como a las personas que lo han de integrar, dado el carácter de la materia que se regula.

Sus cuentas anuales se integran en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, y, se elaboran de acuerdo con los principios y normas de contabilidad del sector privado (Ley de Hacienda).

El carácter crucial de los sistemas de control se traduce en que se propone el cumplimiento voluntario de disciplina y supervisión financiera similar a las Entidades de Crédito (Art. 5. 2 Anteproyecto de Ley), de manera que aunque no estaría sometido a la disciplina y supervisión financiera del Banco de España, los Institutos de Finanzas en funcionamiento asumen las mismas reglas que si lo estuvieran (en particular, las recomendaciones sobre la legislación y regulación emitidos por el Comité de supervisión bancaria de Basilea. El propósito del Segundo Acuerdo de Basilea –Basilea II, como es comúnmente conocido- publicado inicialmente en junio de 2004, es la creación de un standard internacional que sirva de referencia a los reguladores bancarios, con objeto de establecer los requerimientos de capital necesarios, para asegurar la protección de las entidades frente a los riesgos financieros y operativos). La aplicación de estos criterios de control, aun no exigidos de manera formal por la norma de constitución del Instituto, determina la credibilidad de todo el sistema.

### **Artículo 10.- Régimen económico, patrimonial y presupuestario.**

El Instituto se configura con patrimonio y tesorería propios y sus obligaciones patrimoniales gozan de las mismas garantías de la Junta de Extremadura (Art. 2.1 del Anteproyecto de Ley), por lo que se le pueden adscribir bienes patrimoniales de la Administración de la Comunidad Autónoma (Art. 10.1).

### **Artículo 11.- Recursos económicos.**

Se trata, y así lo hemos indicado, de un elemento esencial para la funcionalidad del Instituto de Finanzas de Extremadura, como para todos los restantes organismos de naturaleza análoga. En este sentido, puede ser útil examinar una comparativa de los diferentes medios de obtención de recursos por los distintos institutos ya creados:

- Dotación inicial o capital social: Se prevé en todos los Institutos, salvo Andalucía y País Vasco. De los Institutos en fase de constitución esta aportación se concreta: en el País Vasco, 80 millones de euros; Cantabria 8,5 millones de euros; Murcia 19,5 millones de euros, aproximadamente.

El Anteproyecto de la Ley de Creación del Instituto de Finanzas de Extremadura se acompaña de una Memoria económica que contempla una propuesta indicativa de 30 millones de euros, desembolsables en un 16.67% (5.000.000€) en el presente año 2009; 10.000.000 € en 2.010; y 7.500.000 € en los dos siguientes hasta completar la suma señalada.

- Consignaciones presupuestarias (asignación inicial para el funcionamiento operativo): se prevé en todos los Institutos creados.
- Rentas y productos de los bienes y derechos y servicios (plan de negocio): se prevé en todos los Institutos creados.
- Subvenciones o aportaciones voluntarias de entidades o instituciones, tanto públicas como privadas (por ejemplo, Obra benéfico-social de las Cajas, captada para iniciativas públicas, .): se prevé en todos, salvo el murciano.
- Emisión de títulos de renta fija u otras operaciones de endeudamiento: se prevé en todos, salvo en el caso de Andalucía.
- Depósitos que constituyan otras instituciones o intermediarios financieros: se prevé expresamente en Valencia y Cataluña. No se prevé en el resto.
- Aportaciones de otras instituciones financieras, públicas o privadas, que se establezcan de acuerdo con las leyes o convenios con el Instituto (por ejemplo, del Banco Europeo de Inversiones, o Fondo Europeo de Inversiones, entre otras): se prevé expresamente en Valencia, Cataluña, Cantabria, Murcia y País Vasco; no se prevé en el resto.
- Adscripción de bienes y valores del Patrimonio público (acciones, etc.): se prevé expresamente como recursos los bienes y valores de su patrimonio en Cantabria, Cataluña y Murcia.

Es de destacar, en este último punto, la previsión de capitalización del Instituto vía integración de participaciones de la Comunidad en otras entidades (acciones en Extraval, Sodix, etc.); de ello se ocupan tanto la Disposición Adicional Primera de la propia Ley, como la Memoria Económica -concretando esta última los activos que podrían integrarse en el patrimonio del Instituto- partiendo en todo caso de la base de que tal inte-

gración o adscripción de activos no debe afectar al ejercicio de los derechos políticos de las Consejerías a que estén afectos.

### ***Artículo 12.- Régimen de contratación.***

En consonancia con lo determinado en el artículo 2 del Anteproyecto, se determina en este precepto que la contratación del Instituto se regirá por el derecho privado, sin perjuicio de lo que resulte de aplicación la legislación básica del estado en materia de contratación pública. En este sentido, se puede reseñar que al dotarse al Instituto de la condición de medio propio y servicio técnico del ejecutivo autonómico en actuaciones relacionadas con su finalidad, si se incluyen dentro del ámbito de la contratación del sector público los contratos que deban celebrarse por el Instituto con la Administración para la realización de las prestaciones objeto del encargo, quedarán sometidos a la Ley de Contratos del Sector Público, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la cuantía de los mismos.

### ***Artículo 13.-Recursos administrativos y reclamaciones.***

Precepto de naturaleza jurídico-técnica que remite a la normativa administrativa y procesal correspondiente la interposición de recursos administrativos en las materias que sean de aplicación, por actuar el Instituto bajo este régimen.

La segunda previsión normativa de este artículo, sin embargo, tendrá escasa aplicación –según entendemos– ya que precisamente al configurarse el Instituto de Finanzas como entidad pública empresarial, no tiene a estos efectos el carácter de Administración pública, por lo que en la mayor parte de las ocasiones no será preceptiva la reclamación previa sino que se aplicará el medio procedimental general, propio del derecho privado a que está sujeto.

### **Disposición adicional primera**

La Disposición adicional primera se ocupa de la posibilidad de transferencia al Instituto de recursos de entidades empresariales, financieras y fundacionales que se encuentren incluidos en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Hemos hecho ya mención a esta materia al tratar de los recursos patrimoniales y financieros del Instituto, por lo que en aras a la sistemática nos remitimos a dicho lugar.

### **Disposición adicional segunda.**

A través de esta disposición adicional, se procede a la aprobación de los Estatutos del Instituto de Finanzas de Extremadura, habilitando al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para su modificación por medio de Decreto. El artículo 114 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ya contiene una previsión similar para la modificación de las normas de creación de los Organismos públicos, excepto en los casos en que ello suponga la alteración de sus fines generales, del tipo de Organismo público o de las peculiaridades relativas a los recursos económicos, al régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualquiera otras que exijan norma con rango de ley, en que en todo caso deberá producirse la reforma por un instrumento normativo de este rango. La deslegalización y, por tanto, los eventuales problemas derivados de tal



técnica normativa, en caso de producirse, no serían exclusivos de la Ley que examinamos sino de la generalidad de los supuestos de creación de organismos públicos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En el caso presente, se justifica la adopción de este sistema –aprobación de los Estatutos por anexo a la Ley de creación– por la premura temporal derivada de la necesidad de acortar los plazos de promulgación, a fin de que el Instituto de Finanzas se encuentre operativo con la mayor brevedad que permita la implementación del desarrollo normativo, a fin de que pueda emplearse dicho instrumento de la administración en la actual situación de crisis. Tal justificación es clara, y en todo caso, como decimos, las eventuales dificultades que pudieran surgir no derivarían de la Ley que examinamos, sino de la propia norma habilitante, la L. 1/2002.

### **Disposición derogatoria, final primera y segunda.**

Ninguna indicación cabe al respecto, habida cuenta que tiene el contenido que es habitual en esta clase de disposiciones.

## **ESTATUTOS DEL INSTITUTO DE FINANZAS DE EXTREMADURA**

### **CAPÍTULO I.- NATURALEZA, DENOMINACIÓN Y SEDE.**

#### ***Artículo 1.- Naturaleza y régimen.***

Este artículo va referido a determinaciones que se contienen, en lo esencial, en la propia Ley de creación (naturaleza jurídica, finalidad, funciones, régimen jurídico y dotación de recursos), por lo habremos de remitirnos a lo expuesto en el correspondiente lugar del Anteproyecto.

#### ***Artículo 2.- Denominación y sede.***

No se concreta en el Anteproyecto la ubicación de la sede del Instituto de Finanzas de Extremadura (cuya denominación, por otra parte, es la misma que se emplea en el resto de las comunidades autónomas en los organismos de naturaleza similar).

#### ***Artículo 3.- Carácter instrumental.***

En consonancia con lo regulado en el apartado 6 del artículo 24 de la Ley de Contratos del Sector Público, se recoge en este apartado de los Estatutos la condición de medio propio y servicio técnico de la administración extremeña, toda vez que el Instituto, según su Ley de creación, realiza para ésta la parte esencial de su actividad, ostentando un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios (ya que puede conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan). El último requisito para poder ser considerado como tal, el que la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública, también concurre.

Se echa en falta en el articulado, sin embargo, una previsión para el Instituto de Finanzas de Extremadura que sí se determina en la Ley de Contratos del Sector Público:

sí se cumple con el expreso reconocimiento de la condición de medio propio en la Ley de creación o en sus Estatutos, pero no se concreta la regulación allí exigida que deberá “precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas”.

#### ***Artículo 4.- Plan Estratégico de Actuaciones.***

Deberá ser aprobado tras la entrada en vigor de la norma, por lo que no procede hacer indicación alguna al respecto. Observamos, sin embargo, una cierta discordancia en relación con la atribución de funciones que corresponden a cada órgano del Instituto en relación con este Plan Estratégico de Actuaciones, ya que la clara atribución que en este artículo se realiza en cuanto a su elaboración y aprobación al Consejo de Gobierno —y que parece ser más acorde con la propia naturaleza del Instituto como instrumento de política económica de la Comunidad— aparece contradicha con la atribución de funciones que se verifica más adelante para otros órganos. Por razones sistemáticas, nos ocuparemos de ello más adelante.

El resto del articulado de los Estatutos se ocupa de los órganos que lo integran y su régimen de funcionamiento; al respecto, se puede señalar que, por razones de sistemática, podría considerarse más correcto alterar el orden de los Capítulos II y III; así, siguiendo las indicaciones de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que aconsejan desarrollar el articulado procediendo de lo general a lo particular (Directriz I, a, 1.), procedería regular primero el órgano ejecutivo (Consejo de Ejecución) y luego aquél al que éste asesora o supervisa (Consejo de Supervisión) y no a la inversa.

## **CAPÍTULO II.- EL CONSEJO DE SUPERVISIÓN.**

#### ***Artículo 5.- Composición.***

El número concreto de integrantes del Consejo de Supervisión, así como la extracción de los mismos es una decisión a adoptar por el legislador, por lo que entendemos excede el ámbito del presente dictamen. Este Consejo Económico y Social considera, sin embargo, que sería conveniente que en lugar de venir determinados como miembros del Consejo de Supervisión, además de dos Altos Cargos de la Junta de Extremadura a designar por el Consejo de Gobierno, una serie de representantes de entidades de perfil esencialmente empresarial (en particular, la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, y Corporación Empresarial de Extremadura, así como los presidentes de las Federaciones Extremeñas de Cajas de Ahorros y de Cooperativas de Crédito) sería preferible que se determinase que la forma de elección de este número de miembros del Consejo de Supervisión viniese directamente designado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, sin vinculación concreta a los referidos organismos; no por ello, sin embargo, debe entenderse que queda excluida su designación, pero sin que tengan la condición de miembros natos del Consejo de Supervisión. De esta forma se evitaría que pudiera reputarse existente un desequilibrio entre los dis-

tintos agentes sociales, sin que por ello quede coartada la operatividad al órgano de supervisión del Instituto.

En cualquier caso, y con independencia de la recomendación anterior, debe asimismo indicarse que sería preferible que en lugar de hacerse una genérica mención a “los presidentes de las Federaciones Extremeñas de Cajas de Ahorros y de Cooperativas de Crédito”, la redacción del precepto indicase –al igual que hace en resto de apartados para cada representación- el número concreto de integrantes del Consejo de Supervisión que han de designarse de esta forma, en número de dos, evitando así que se puedan producir ambigüedades en número y extracción.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha de mencionar que se aprecia, sin embargo, una diferente proporción en la participación de los Agentes Sociales, atribuyéndose un solo representante a la Confederación Empresarial Regional Extremeña y dos a las Centrales Sindicales más representativas. El artículo 3 de la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos establece que “la determinación específica del número de representantes de los Agentes Sociales de carácter intersectorial atenderá al criterio de paridad y mayor representatividad, con lo que podría entenderse que la diferente asignación de participación en el Consejo de Supervisión vulnera dicho principio. Bien es cierto que el párrafo 2º del artículo 2 de la misma Ley excepciona del ámbito de aplicación de la misma “la participación de las Organizaciones Sindicales y Asociaciones Empresariales más representativas en los órganos de administración de empresas públicas en las que tengan legalmente reconocida su presencia, remitiéndose a su legislación específica; pero en cualquier caso consideramos aconsejable la inclusión de un número igual de representantes para ambos Agentes Sociales.

Por otro lado, la mención relativa a que la forma de elección de los dos diputados de la Asamblea de Extremadura adolece de un cierto carácter coyuntural en tanto que señala que su designación se efectuará por la Mesa de entre los candidatos “a proponer por cada grupo parlamentario”, mención que podría interpretarse en el sentido de ir referida a la actual composición de la cámara, en la que únicamente hay dos grupos parlamentarios, correspondientes a los dos partidos hoy mayoritarios. El artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura únicamente establece un número mínimo de cinco diputados para conformar grupo parlamentario, por lo que nada impediría que en un futuro hubiere un número mayor que el actual.

Finalmente, sería conveniente que el Anteproyecto determinase la procedencia de implantar un régimen de incompatibilidades, no sólo de los miembros del Consejo sino también de otros órganos del instituto, y que tal regulación se hiciera desde una perspectiva temporal extensa, en el sentido de que se evitase la posible concurrencia de intereses privados no sólo durante la vigencia del nombramiento, sino también en un periodo posterior, que se podría prolongar a los dos años posteriores al cese. A este fin, sería igualmente conveniente que se incorporase al texto normativo la obligación del personal directivo del Instituto de formular declaración de bienes, ingresos y rentas.

#### ***Artículo 6.- Régimen de funcionamiento.***

Regula la frecuencia con que debe reunirse, y la aplicación de la normativa general en cuanto a constitución y formación de la voluntad del órgano pluripersonal (en todo caso, podría sugerirse que se evitara la reiteración de la misma palabra “órgano” en frases sucesivas).

### **Artículo 7.- Atribuciones.**

Adolece este precepto de un carácter excesivamente sucinto –que contrasta con la enumeración extensiva de funciones de los otros órganos- y también, en cierta medida impreciso: así entre las principales funciones del Consejo de Supervisión, se dispone que éste “conocerá y aprobará la memoria o informe de gestión del Instituto”. Sin embargo, en ninguna otra parte de la Ley de los Estatutos se vuelve a hablar de “memoria” ni de “informe de gestión”, con dicha denominación, con lo que sería deseable una mayor precisión en la delimitación de sus funciones.

Análoga indicación cabe formular en relación con la otra función esencialmente supervisora que se atribuye a este órgano: se dice que “conocerá y aprobará” los “planes estratégicos”; sin embargo, el artículo 4 de los Estatutos y la Disposición transitoria única establecen como competencia del Consejo de Gobierno, previa audiencia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, la elaboración de dichos Planes, y parece ciertamente anómalo que el Consejo de Supervisión tenga entre sus funciones aprobar el Plan remitido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando está en la esencia del propio Instituto su condición de instrumento del ejecutivo de la Comunidad Autónoma en materia de política económica. La redacción del precepto parece ir en la línea de que lo que se atribuye al Consejo de Supervisión es la facultad de conocer y aprobar “la memoria o informe de gestión [...] de los planes estratégicos”, en el sentido de que la atribución del órgano es conocer y supervisar la forma en que se han llevado a cumplimiento. Convendría, sin embargo, que se perfilase la redacción para evitar dar lugar a tales equívocos.

Por otro lado, se detecta –como veremos en el correspondiente apartado– una clara anomalía en la distribución de funciones respecto de este Plan Estratégico, ya que en los artículos 3.4 y 13, c) de los Estatutos se atribuye la competencia para su elaboración al Director Gerente, en clara contradicción con lo regulado en otros lugares de la Ley y del Estatuto (artículo 4 del Estatuto y Disposición transitoria única).

## **CAPÍTULO III.- EL CONSEJO EJECUTIVO.**

### **Artículo 8.- Composición.**

Este artículo concreta las personas que han de formar parte del Consejo Ejecutivo del Instituto; su concreto contenido corresponde, pues, al legislador, pero se puede indicar la procedencia de ajustarse a las directrices en materia de técnica normativa en cuanto a la división interna del artículo, subdividiendo en apartados que corresponderán a cada uno de los enunciados (Directriz 26) En este caso, los apartados corresponderían a cada uno de los grupos de integrantes del Consejo Ejecutivo, y de esta forma, resultaría una subdivisión tal:

- Presidente del Consejo Ejecutivo (titular de la consejería). La Ley atribuye en todo caso la presidencia del Consejo Ejecutivo al titular de la Consejería de adscripción; puede ello, sin embargo, redundar en una sobrecarga de funciones de dicho titular, que en la práctica se traduzca en una limitación de la operatividad de dicha presidencia; convendría, pues, valorar la procedencia de que fuera el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el que realizara tal designación, si se quiere a propuesta de dicha Consejería, pero si que exista una vinculación precisa al cargo.

- Vicepresidente (Director Gerente)
- Vocales:
  - Titulares de órganos directivos competentes en materia de tesorería y política financiera (si bien convendría que se precisara en alguna medida cuáles hayan de ser tales órganos directivos, ya que ni su número ni rango institucional está en principio determinado).
  - Designados a propuesta de las Consejerías con competencias en materia de fomento empresarial, industria e infraestructuras públicas, en número de tres (aun cuando convendrá aclarar si en el supuesto de agrupación de competencias en una consejería, podría ésta proponer más de un vocal).

### **Artículo 9.- Funcionamiento.**

Constituye, salvo en lo relativo a la frecuencia con que se ha de reunir el Consejo Ejecutivo, una transliteración del artículo 6; cabe, pues, reseñar lo mismo que allí indicábamos.

### **Artículo 10.- Atribuciones.**

Convendría que se especificaran en el apartado 2 del artículo qué funciones no son susceptibles de delegación, puesto que según el tenor actual del precepto, pueden delegarse todas sin excepción, y parece claro que al menos alguna de las funciones específicamente atribuidas al Consejo Ejecutivo (formar la voluntad del Instituto, aprobar las cuentas anuales...) no deberían quedar en el ámbito de decisión de un órgano unipersonal.

## **CAPÍTULO IV.- EL DIRECTOR GERENTE.**

### **Artículo 11, Carácter y retribuciones; y Artículo 12, Nombramiento.**

Ninguna indicación cabe hacer al respecto, salvo, en todo caso, la procedencia de agrupar los dos preceptos en un solo artículo, siguiendo el esquema: 1º carácter; 2º nombramiento; 3º retribuciones.

### **Artículo 13.- Atribuciones.**

En correspondencia con lo apuntado cuando se trataba del Consejo de Supervisión, cabe indicar aquí la procedencia de una mayor clarificación de las funciones del Director Gerente en relación con el Plan Estratégico de Actuaciones: el apartado 3 de este artículo dispone —en consonancia con lo determinado en el artículo 4.3— que es el órgano unipersonal regulado en este artículo el que tiene atribuida la competencia para la su elaboración. Sin embargo, es claro por la sistemática de la Ley y por la propia naturaleza de dichos planes que éstos contienen las directrices de política económica que imparte al Instituto el Consejo de Gobierno de la Comunidad, con lo cual parece claro que la función del Director Gerente habría de ser, en todo caso, redactar una propuesta que en su caso sería aprobado por el Consejo de Gobierno, correspondiendo en todo caso a Consejo de Supervisión aprobar tal propuesta (art. 7).

Sería deseable, reiteramos, una clarificación de las funciones que corresponden a cada órgano en relación con dichos planes, e incluso una descripción algo más detallada de su naturaleza.

## **CAPÍTULO V.- ORGANIZACIÓN INTERNA DEL INSTITUTO.**

### ***Artículo 14.- Estructura organizativa.***

Este precepto regula las áreas de actividad de instituto, y su determinación constituye, como es obvio, una decisión de naturaleza organizativa a adoptar por el redactor de la norma. Sería conveniente, sin embargo, que se evite incurrir en lo que se podría calificar como una reiteración –o una obviedad– como es expresar que el Instituto se encuentra “bajo la dirección del Director” y corregir la forma verbal: “se compone (n) de cuatro Departamentos”.

### ***Artículo 15.- Personal del Instituto.***

Se remite el presente artículo, de forma implícita al artículo 126 de la precitada L. 1/2002, párrafo 2º, donde se establece que el personal de las entidades públicas empresariales se rige por el derecho laboral, con las especificidades de su norma de creación. Puede, por tanto, calificarse de innecesaria la mención que se contiene en este precepto referida a “la relación laboral o eventual”, habida cuenta que si el régimen propio de contratación del personal del instituto es el del derecho laboral, cabrá en principio el empleo de cualquiera de las formas de contratación de trabajadores permitidas por la legislación en vigor, incluidas las de duración determinada (por más que desde este Consejo se deba indicar la improcedencia de utilizar extensivamente las contrataciones de carácter eventual). Asimismo, y en la relación de los principios que deben regir la contratación del personal del Instituto, además de los de “igualdad, mérito y capacidad”, se recoja también el de “publicidad”, en consonancia con la normativa sobre la materia.

El párrafo segundo viene a recoger la indicación contenida en los párrafos 1 y 5 del artículo 126 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura; puede entenderse, por ello, redundante, por lo que se propugna su desaparición, al no contenerse especificidad alguna propia del Instituto que se crea.

### **Disposiciones adicional y transitoria.**

Respecto de la Disposición transitoria única, reiterar lo indicado más arriba respecto del Plan Estratégico de Actuaciones.

## **IV. CONCLUSIONES**

Como indicaciones más relevantes del presente Dictamen, se ha de señalar:

1. Valoración positiva del hecho de venir acompañado de Memoria Económica; se reseña la conveniencia de que tal situación sea la norma en futuros Anteproyectos tanto en el aspecto formal (documento adjunto al Anteproyecto) como material (contenido efectivo de dicha Memoria).
2. Se aprecia la conveniencia de un mayor contenido expositivo en la Exposición de Motivos y en el Informe de Necesidad y Oportunidad, con un mayor desarrollo de tanto de los diferentes objetivos que se persiguen con la creación del Instituto

de Finanzas como de las concretas circunstancias, tanto coyunturales como permanentes, que han determinado su creación en el momento actual.

3. Conveniencia de que el Anteproyecto siga las directrices del Plan de Igualdad de Oportunidades, evitando el lenguaje sexista.
4. Posible procedencia de revisar la indicación a la reclamación previa al ejercicio de acciones civiles o laborales (art. 13 de la Ley), habida cuenta que ordinariamente el Instituto funcionará en régimen de derecho privado, sin tener la condición de administración pública.
5. Conveniencia de recoger en el articulado (art. 3 de los Estatutos) la mención que se refiere en el artículo 24.6 de la Ley de Contratos del Sector Público, de tal forma que para poder actuar con el carácter de medio técnico y servicio público, su regulación específica ha de “precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concorra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas”.
6. Cambio de Orden, por razones sistemáticas, del contenido de los Capítulos II y III de los Estatutos.
7. Se propone la designación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de aquellos miembros del Consejo de Supervisión que actualmente se atribuyen a SOFIEIX, Corporación Industrial de Extremadura y Federaciones Extremeñas de Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, de tal forma que, sin que se excluya que aquéllos sean designados, no exista ex lege tal vinculación. Sin perjuicio de lo anterior, se propone que el texto normativo recoja un equilibrio entre la representación empresarial y sindical, en los términos que se expresan en el correspondiente lugar de este dictamen.
8. Procedería incluir en la Ley un régimen de incompatibilidades para el personal directivo del Instituto, así como para los integrantes de los Consejos Ejecutivos y de Supervisión, que se extienda al periodo de mandato y dos años posteriores.
9. Se considera procedente modificar la redacción del último apartado del artículo 5 del Estatuto, a fin de que el mismo no dé a entender que se presupone la existencia de únicamente dos grupos parlamentarios en la Asamblea de Extremadura.
10. Procedencia de una regulación más precisa de las competencias de los diferentes órganos en relación con el Plan Estratégico del Instituto (posible contradicción entre los artículos 3.4 y 5.5, y 4, 7 y 13, c, de los Estatutos, en relación con las competencias en relación con dichos Planes).
11. Procedencia de eliminar la mención a la expresión “eventual” en el artículo 14 del Estatuto, por resultar implícito en la sujeción de la contratación del personal del Instituto al derecho laboral.

## CONCLUSIÓN

En atención a lo expuesto, el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA, en su Sesión Plenaria celebrada el día 22 de mayo de 2009, aprobó por UNANIMIDAD el precedente DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL INSTITUTO DE FINANZAS DE EXTREMADURA con las Valoracio-

nes generales y específicas en él contenidas, junto con el Anexo de Sugerencia de modificaciones del articulado para evitar la utilización del lenguaje sexista, según indicaciones del Plan para la Igualdad de Oportunidades que se añade al final del mismo.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Santiago Hernández Fernández

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Emilia Parejo Gala



## ANEXO

**Sugerencia de modificaciones del articulado para evitar la utilización del lenguaje sexista, según indicaciones del Plan para la Igualdad de Oportunidades**

| <b>ANTEPROYECTO DE LEY ARTICULADO</b> | <b>REDACCIÓN ACTUAL</b>                   | <b>POSIBLE REDACCIÓN ALTERNATIVA</b>            |
|---------------------------------------|---|---|
| 3.1                                   | ... Director Gerente                      | ...Dirección - Gerencia                         |
| 3.2                                   | ....el titular                            | ...la persona titular                           |
| 3.3                                   | ....el titular                            | ...la persona titular                           |
| 3.4                                   | ... el Director Gerente                   | ....la Dirección - Gerencia                     |
| 3.4                                   | ... al Director Gerente                   | ....a la Dirección - Gerencia                   |
| 10.1                                  | ...el Consejero                           | .....la Consejería                              |
| <b>ESTATUTOS</b>                      | <b>REDACCIÓN ACTUAL</b>                   | <b>POSIBLE REDACCIÓN ALTERNATIVA</b>            |
| 5                                     | ... el titular                            | ...la persona titular                           |
| 5                                     | ....el Director Gerente                   | ....la Dirección Gerencia                       |
| 5                                     | ....Los Presidentes                       | ...Quienes desempeñen la Presidencia            |
| 5                                     | ....un representante                      | ... una persona representante                   |
| 2.5                                   | ...dos diputados... los candidatos        | ....Diputados/as...candidatos/as                |
| 8.1                                   | ...Vicepresidente... El Director Gerente  | ...Vicepresidencia... la Dirección Gerencia     |
| 8.2                                   | ..Secretario...técnico...Director Gerente | Secretario/a... Técnico/a... Dirección Gerencia |
| 10.2                                  | ....Director Gerente                      | ....Dirección Gerencia                          |
| TITULO CAPÍTULO IV                    | ....El Director Gerente                   | ....la Dirección Gerencia                       |
| 11                                    | ....El Director Gerente                   | ....la Dirección Gerencia                       |
| 12                                    | ....El Director Gerente                   | ....la Dirección Gerencia                       |
| 13                                    | ....al Director Gerente                   | ....a la Dirección Gerencia                     |
| 14.1                                  | ....Director Gerente                      | ....Dirección Gerencia                          |
| 14.2                                  | ....del Director Gerente                  | ... Persona que dirija la Gerencia              |
| 15.2                                  | ....del Director Gerente                  | ....Dirección Gerencia                          |



# Dictamen 5/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo Social de la Universidad de Extremadura





# DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CONSEJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El pasado 24 de Abril de 2009 se solicitó por la Ilma. Sra. Directora General de Educación Superior y Liderazgo de la Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

### “El Anteproyecto de Ley del Consejo Social de la Universidad de Extremadura”

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2009 ha acordado **APROBAR** por **UNANIMIDAD** el siguiente

## DICTAMEN

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de catorce artículos, agrupados en tres Capítulos y siete Disposiciones (tres Transitorias, una Adicional, una Derogatoria y dos Finales).

Los tres Capítulos en los que se estructura la parte dispositiva se ocupan, respectivamente, de:

- 1) La naturaleza, fines, funciones y competencias del consejo Social, agrupados en su conjunto como “Disposiciones Generales” (Capítulo I, que comprende los artículos 1 a 3);
- 2) Los miembros del Consejo Social, que se regulan en el Capítulo II por medio de cuatro artículos, que se ocupan respectivamente de la composición del Consejo Social (art. 4); incompatibilidades (artículo 5); ejercicio del cargo por los vocales (artículo 6) y renovación y vacantes (artículo 7).
- 3) El Capítulo III se ocupa de la organización y funcionamiento del Consejo Social, y se divide a su vez en dos apartados, de los cuales el primero comprende los artículos 8 y 9 (que respectivamente tratan de la Presidencia y de la Secretaría del Consejo Social) y el segundo –bajo la específica denominación de “Funcionamiento del Consejo Social” comprende los artículos 10 a 13 que regulan res-

pectivamente el Reglamento (10), la ejecución y publicación de acuerdos (11), recursos (12), medios y presupuesto (13) y retribuciones de los integrantes del Consejo (artículo 14).

Como quiera que se trata de una Ley que en lo esencial es modificación de otra anterior, y por tanto, viene a regular de manera distinta un órgano preexistente, se contienen tres disposiciones transitorias dirigidas a regular los plazos en que se deberán designar los nuevos integrantes del consejo Social en los términos regulados en la nueva ley, así como el término en que deberá constituirse el nuevo Consejo, así como la continuación en sus funciones del constituido con anterioridad en tanto ello se lleva a cabo. La Ley consta, finalmente de Disposición Adicional única, que trata del periodo en el que se deberá elaborar y promulgar el reglamento de organización y funcionamiento interno; Disposición Derogatoria, con el contenido que le es propio; y dos disposiciones finales, la primera habilitando al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para el desarrollo reglamentario de la Ley, y la segunda, regulando su entrada en vigor.

### III. VALORACIONES

#### A. DE CARÁCTER GENERAL.

La nueva Ley lleva a cabo una modificación en profundidad, esencialmente en dos aspectos: en el número y descripción de las funciones del Consejo Social, y en segundo término, en la composición de sus miembros. En uno y otro caso, el propósito explícito de la modificación legislativa respecto de la actualmente vigente Ley del Consejo Social de la Universidad de Extremadura (L. 4/1998, de 30 de Abril) es adaptarse a la nueva regulación llevada a cabo por la normativa estatal a través de la L.O. 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades, modificada por la L.O. 4/2007, de 12 de Abril. Antes de entrar en el contenido concreto del texto de la Ley, cabe hacer las siguientes indicaciones:

- 1º.- Hay que valorar positivamente que la reforma de la ley preexistente se haya llevado a cabo por medio de un nuevo texto legislativo, más que por una norma de modificación de los preceptos concretos afectados; se cumple con ello la indicación contenida en las Directrices de Técnica Normativa contenidas en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. (BOE 29 de Julio), en tanto que éstas aconsejan su utilización restrictiva –Directriz 50- “Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo”, y ello porque las modificaciones múltiples alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas”.
- 2º.- El Anteproyecto, por otra parte, viene acompañado de los correspondientes informes y memorias, dándose cumplimiento con ello a lo determinado en el artículo 69.1, en relación con el 66.1, ambos de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura: “se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquel,

así como los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa. Además, se incorporará, en su caso, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar, un informe acerca del impacto de género de la totalidad de las medidas contenidas en la disposición, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudieran resultar afectadas”. Todos estos informes y memorias acompañan al anteproyecto, lo que ha de valorarse positivamente. Particularmente, debe ser objeto de consideración favorable el hecho de que se acompañe al Anteproyecto el informe del Gabinete Jurídico, toda vez que no es infrecuente su omisión; en relación a su contenido concreto, hacemos nuestras las recomendaciones de tal informe, que señalaremos en el lugar correspondiente.

- 3º.- Es de hacer notar, sin embargo, que tal cumplimiento, en lo que se refiere a la Memoria Económica, no pasa de ser una mera indicación formal, en tanto que en el documento que aparece bajo tal denominación se afirma sucintamente que el Anteproyecto de Ley “carece de contenido económico, no supone aportación económica alguna por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. Lo cierto es que la puesta en marcha de las modificaciones que incorpora el Anteproyecto en relación con la regulación vigente en el momento de su publicación, necesariamente ha de redundar en el plano económico. Asimismo, esta manifestación a la que se reduce la llamada “Memoria Económica” entra en flagrante contradicción con lo expuesto en el último párrafo del “Informe de Necesidad y Oportunidad”, donde se expresa que “La Ley 5/2008, de 26 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2009, recoge en el Anexo de proyecto de gasto una partida presupuestaria destinada al Consejo Social de la Universidad de Extremadura, por lo que en el artículo 13 del Anteproyecto se introduce una referencia a la observancia a la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma en la elaboración de los presupuestos por el propio Consejo Social”. Y efectivamente, se observa que en dicho anexo de proyecto de gasto se incorpora ex novo, para los presupuestos del año en curso, una partida presupuestaria financiada con cargo a la Comunidad Autónoma, identificada con el Código 2009.19.07.0002, por importe de 314.000 €, bajo la denominación “Consejo Social de la Universidad de Extremadura”. Sin entrar en la suficiencia o no de dicha partida para alcanzar los fines pretendidos con la modificación legislativa, lo cierto es que no se nos alcanza la razón por la que la Memoria Económica omite su mención. Por otra parte, la promulgación de la Ley cuyo Anteproyecto se presenta a este Consejo para dictamen puede también ser ocasión idónea para emprender con determinación un proceso legislativo dirigido a regular de manera comprensiva y sistemática la financiación de la Universidad en Extremadura, mediante una Ley específica, que evite, o al menos minimice no sólo para el Consejo Social, sino para la universidad en su conjunto, la incertidumbre y variabilidad de la disponibilidad de partidas dentro de los presupuestos de la Comunidad.
- 4º.- Se acompaña igualmente, como es preceptivo, el informe de impacto de género, elaborado por el Instituto de la Mujer de Extremadura, dependiente de la Consejería de Igualdad y Empleo. De dicho informe debemos destacar la indicación referente a tratarse en el Anteproyecto de una materia que puede incidir de manera sensible sobre esta cuestión en concreto, habida cuenta que la regulación de las relaciones entre la Universidad y a sociedad en general, en especial en su entorno cultural, profesional, económico y social es importante en

materia de igualdad de oportunidades. De ello no cabe deducir que la ley regule la materia de una manera o con una connotación desigualitaria, particularmente porque la materia tratada tiene carácter más orgánico y administrativo que de contenido ideológico. A pesar de ello, hacemos nuestra la indicación referida en el informe en el sentido de que si bien no se produce vulneración de normativa en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación, sí es preciso reseñar que el Anteproyecto está redactado pensando literalmente en masculino: así, se trata de “el Rector”, “el Secretario”, “el Gerente”, de manera que no se recogen en la redacción del Anteproyecto las recomendaciones y objetivos del III Plan de Igualdad de Oportunidades (objetivo 4.5) y II Plan para la Igualdad de Oportunidades en Extremadura (objetivo 1.2.3), que propugnan el fomento del uso no sexista del lenguaje. En tal sentido, pues, sería deseable que expresiones como las reseñadas fueran sustituidas por otras que no conlleven tal connotación, tanto más cuanto la propia Ley Orgánica rectora de la materia (L.O. 6/2001) ha sido modificada en el correspondiente apartado por la L.O. 4/2007 precisamente para evitar el uso de lenguaje sexista. Así, el apartado b) del artículo 13 expresa que los órganos unipersonales serán “Rector o *Rectora*, Vicerrectores o *Vicerrectoras*, Secretario o *Secretaria* general, Gerente, Decanos o *Decanas* de Facultades, Directores o *Directoras* de Escuelas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación”, comprendiéndose además la expresa indicación de que “*Los estatutos establecerán las normas electorales aplicables, las cuales deberán propiciar en los órganos colegiados la presencia equilibrada entre mujeres y hombres*”, mención que *mutatis mutandis* en modo alguno resultaría superflua en la Ley del Consejo Social.

- 6º.- Asimismo, 66.1 de la L. 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, recoge como mandato para la elaboración de la disposiciones generales que además del cumplimiento de los trámites ya reseñados (informes, estudios y memoria económica), se dé audiencia a las organizaciones y asociaciones afectadas; en este caso, la necesidad de recabar distintas opiniones y propuestas que pudieran ser incorporadas a la reforma aparece con plena claridad, especialmente -pero no de manera exclusiva- en lo que se refiere a la comunidad universitaria: Consejo de la Juventud, Municipios, sindicatos y organizaciones empresariales, asociaciones con intereses afectados, etc. En caso de haberse llevado a cabo tales consultas, procedería se hubiera incorporado una reseña de las mismas, así como la manera en la que se han tratado de incorporar al texto de la norma las diferentes aportaciones.
- 7º.- Finalmente, en lo que se refiere a este apartado de valoraciones generales, se ha de reconocer y valorar que finalmente se haya dado a esta norma legal el impulso necesario para su presentación ante el órgano legislativo de la Comunidad. La reforma en la legislación de ámbito nacional que sirve de base sustantiva a la nueva regulación autonómica, la Ley Orgánica de Universidades, fue modificada en 2001, conteniéndose ya en el artículo 14.3 la indicación de que la Ley de la Comunidad Autónoma regulará la composición y funciones del Consejo Social de la Universidad, así como la designación de sus miembros. Posteriormente, la reforma de 2007 fijó también como contenido de la Ley Autonómica la designación de Presidente. Sin embargo, no ha sido sino hasta la fecha actual, es decir, ocho años más tarde, cuando por la administración autonómica se ha atendido ese mandato normativo, promoviéndose la adaptación de la preexistente Ley extremeña a la regulación de ámbito estatal, y ello a



pesar de que tal reforma era sentida como necesaria por la comunidad universitaria, y se había expresado en diversas ocasiones desde la administración la inminencia de la reforma.

## **B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

### **Exposición de Motivos**

La Exposición de Motivos del Anteproyecto sigue un esquema esencialmente similar al de la Ley 4/1998, reproduciendo, en ocasiones literalmente, las expresiones allí contenidas; lógicamente, se modifican en lo necesario las indicaciones normativas de aquél texto (por ejemplo, la mención al art. 12 del Estatuto de Autonomía, en lugar del 13, que era el ordinal ocupado en la redacción anterior a la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de Mayo, que modifica el Estatuto de nuestra comunidad), y se incluyen las referencias a la actual regulación de las Leyes Orgánicas que regulan la Universidades en el ámbito estatal: L.O. 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades, modificada por la L.O. 4/2007, de 12 de Abril. Es precisamente a este nuevo entorno normativo, como se ha expresado, al que pretende adaptarse la nueva legislación estatal, modificando para ello la actualmente vigente Ley del Consejo Social de la Universidad de Extremadura (L. 4/1998, de 30 de Abril).

Se observa en la Exposición de Motivos que las indicaciones que en ella se contienen o son mera reproducción de las contenidas en la anterior Ley, o se limitan a hacer unas referencias sumamente genéricas a la finalidad del Consejo Social de la Universidad como elemento integrador de esta institución y la sociedad extremeña, pero sin cumplir el que entendemos sería el verdadero objeto de la Exposición de Motivos, como sería la explicación de la finalidad de la reforma –más allá de la mera mención de los cambios normativos acaecidos en el ínterin- y los objetivos concretos que se persiguen con las modificaciones introducidas en la Ley: en particular, el desarrollo de la enumeración de funciones y las modificaciones en la composición del Consejo. Sería, pues, deseable que la Exposición de Motivos recogiese la mención a objetivos específicos: por ejemplo, si se modifica el número de miembros del Consejo y el órgano facultado para su designación, correspondería a este lugar expresar la motivación de dicho cambio; por lo mismo, si se atribuyen al Consejo Social –como es el caso- más funciones que las expresamente determinadas en la Ley Orgánica, y por lo tanto, se ha considerado oportuna y necesaria tal extensión de atribuciones, no resultaría en modo alguno superfluo que se explicitara la concreta finalidad que se persigue; o finalmente, también consideramos que sería contenido propio de la Exposición de Motivos la expresión de los medios a través del cual puede servir el Consejo Social de la Universidad a los objetivos del Proceso de Bolonia, tanto más cuanto determinadas competencias que se atribuyen al Consejo Social -en particular en materia de centros, configuración de planes de estudios y titulaciones- tienen una incidencia directa en la integración en el Espacio Europeo de Educación Superior.

### **Articulado**

En el examen del articulado del Anteproyecto nos centraremos esencialmente en las modificaciones introducidas respecto del texto anterior. Si bien estas modificaciones tienen como propósito original el adaptar la normativa vigente que regula el Consejo

Social de la Universidad la nueva redacción del artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades, llevada a cabo por la L.O. 4/2007, de 12 de Abril, sí cabe señalar que el contenido concreto de las reformas legislativas no se limita a las concretas indicaciones contenidas en dicho precepto, desarrollando con más extensión y profundidad algunos de las cuestiones allí tratadas, e introduce algunos elementos nuevos.

### **Artículo 1º. Naturaleza del Consejo Social-**

El párrafo 1º de este precepto viene a transcribir el contenido del artículo 14.1 de la Ley Orgánica. Recoge, pues, la definición básica del órgano, y una indicación genérica de su finalidad; procedería, pues que fuera éste el lugar de la Ley donde se indicase la naturaleza, en sentido propio, del órgano: es decir, si se trata de un órgano esencialmente consultivo, si su naturaleza es primordialmente ejecutiva, o si participa de una y otra condición, en función de la materia que se le atribuya.

### **Artículo 2º. Fines.**

Se contiene en este precepto una relación de los fines generales atribuidos al Consejo Social de la Universidad, que se enumeran de forma diferenciada a las funciones específicas que habrán de ser objeto de regulación en los dos artículos siguiente.

Al respecto, se puede indicar que la mención contenida en el apartado 4 del artículo contiene una determinación que convendría reubicar: en relación con la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, al que se refiere este apartado, incidiendo en particular en las iniciativas de apoyo económico y mecenazgo, se incluye una determinación en el sentido siguiente: “*A tal fin, aprobará [el Consejo Social] un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria*”. Dicho plan, sin embargo, parece tener un contenido y ámbito de aplicación más amplio que el puramente económico o de previsión de la financiación extrapresupuestaria de la Universidad, desarrollándose en el plano más general de la colaboración entre la universidad y la sociedad, teniendo como objetivo final el de la mejora de la calidad de la actividad universitaria.

Parece que con ello la previsión de ese apartado 4º se acerca en gran medida al contenido propio del párrafo 1º del mismo artículo, que recoge la atribución al Consejo Social del fin consistente en “*Fomentar y apoyar la colaboración entre la Sociedad y la Universidad, y, en especial, promover las relaciones entre la Universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social, al servicio de la calidad de la actividad universitaria*”. Es por ello que consideramos que se mencionara de forma explícita que se extienda el ámbito del Plan cuya elaboración se ordena en el apartado 4º también al contenido más general del párrafo 1º, para lo cual convendría que se alterase su ubicación sistemática, sacándose de dicho párrafo 4º para hacerlo objeto de un apartado específico, o subsidiariamente, que se incorpore al párrafo 1º, de alcance más general, con la expresa indicación en el apartado 4º de que el Plan de que se trata más arriba tiene también como contenido propio las previsiones de índole económica a que se refiere dicho párrafo 4º. Entendemos que con ello se desarrolla en mayor medida el mandato contenido en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica, dado que en otro caso –es decir, si se limitase el contenido del Plan a los aspectos económicos- se encontraría sistemáticamente mejor ubicada esta previsión en el apartado 1º del artículo siguiente, que trata específicamente de las competencias y funciones del Consejo Social de la Universidad en materias de carácter exclusivamente económico.

El apartado 5º de este artículo se refiere –como hace también implícitamente la letra j) del artículo siguiente–, al órgano autónomo de evaluación de la calidad de la do-

cencia universitaria. Este organismo no existe dentro de la estructura administrativa autonómica extremeña, habiéndose acudido para la calificación del profesorado y la acreditación de méritos, por la información que hemos podido recabar, a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación e incluso, por la información que hemos podido recabar, a órganos análogos de otras comunidades autónomas. La promulgación de la presente Ley sería, pues, un momento idóneo para plantearse la constitución de un órgano de esta naturaleza, o una forma predeterminada y objetiva de suplir su ausencia.

### **Artículo 3º. Competencias y Funciones.**

Se realiza en este artículo una enumeración extensiva de las atribuciones conferidas al Consejo Social de la Universidad, que se agrupan en cuatro grandes apartados.

1º. *De carácter económico.* Se realiza una reordenación de estas funciones, procediendo a una enumeración más detallada de las atribuciones en el plano económico-presupuestario que la existente en la regulación anterior. Se mantienen las funciones que antes correspondían a este órgano, ampliándolas y desarrollándolas en consonancia con la nueva regulación del apartado 2 del artículo 14 de la L. O. 6/2001, de Universidades, con arreglo al cual corresponde al Consejo Social:

- la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios
- promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad. A tal fin, aprobará un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria. Los consejos sociales podrán disponer de la oportuna información y asesoramiento de los órganos de evaluación de las Comunidades Autónomas y de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- la aprobación del presupuesto
- la aprobación de y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno.
- aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender, con carácter previo al trámite de rendición de cuentas que también le corresponde y sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a las que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica.

El mandato contenido en este precepto se desarrolla en el Anteproyecto por medio de una extensiva enumeración de fines y funciones. Dejando aparte la indicación que hemos hecho en relación con el apartado 4º de artículo anterior, referente al plan anual de actuaciones –obsérvese que la Ley estatal lo recoge como previsión de contenido principalmente económico– sólo cabe referir que es este apartado 1º del artículo 3 el que principalmente recoge las indicaciones del artículo 14 de la Ley Orgánica, ya que ésta atribuye al Consejo Social atribuciones principalmente en este ámbito.

Cabe también indicar que se omite la letra que correspondería al párrafo siguiente al e) de este apartado; parece que se trata de un error, más que de un propósito consciente de agrupar dos párrafos en un apartado.

2º. Sobre centros y titulaciones. En esta materia, la nueva regulación lleva a cabo una sustancial incorporación a las atribuciones del Consejo Social de la Universidad, toda vez que se confiere a este órgano facultades decisorias sobre las siguientes materias:

- implantación o supresión de enseñanzas oficiales con validez en todo el territorio nacional;
- crear, modificar o suprimir Escuelas o Facultades o crear o suprimir Institutos Universitarios de Investigación; y
- acordar la adscripción o desadscripción a la Universidad de institutos universitarios de investigación, de carácter público o privado, y de centros docentes, públicos o privados, para impartir estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

En los tres casos reseñados, la expresión utilizada por el Anteproyecto es “emitir informe previo y favorable para que la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno”, pueda desarrollar la concreta actuación de que se trate.

A este respecto, se deben hacer las siguientes indicaciones:

- a) Que la emisión del informe exigido en la norma tiene carácter vinculante, lo que sólo cabe interpretar en el sentido de que las competencias de la Comunidad Autónoma sobre cuestiones de tanta trascendencia como la implantación o supresión de enseñanzas oficiales, creación, modificación o supresión de centros, o adscripción o desadscripción de la Universidad a institutos de investigación están subordinados a la aprobación del Consejo Social de la Universidad.

Una materia de esta trascendencia sólo puede entenderse si se lleva a cumplimiento de forma efectiva el mandato contenido en otros lugares del Anteproyecto de dotar al Consejo Social de los medios necesarios, humanos y materiales, para llevar a cabo tal labor. No se concibe una respuesta razonada – *informe y aprobación*, en la terminología empleada por el promotor de la norma- a la propuesta del Consejo de Gobierno en relación con estas materias si no se desarrolla con carácter previo un análisis detallado de las necesidades de la Universidad y esta labor no puede en modo alguno llevarse a cabo si no existe suficiente dotación, en términos presupuestarios y de personal, a través de la cual asesorar debidamente a los integrantes del Consejo Social.

- b) Se entiende conveniente, en cualquier caso, que el Consejo Social de la Universidad mantenga la atribución –desaparecida en la actual redacción-, contenida en el del anterior texto normativo, según la cual, correspondía a dicho órgano “*proponer a la Junta de Extremadura la creación, modificación y supresión de facultades, escuelas técnicas superiores, escuelas universitarias e institutos universitarios*” (art. 2.4 L. 4/1998). Es decir, que no se confieran al Consejo Social facultades a ejercer exclusivamente a posteriori sino que conserve también la potestad de proponer y promover tales cambios (capacidad que en realidad se podría entender implícita en la atribución del apartado a) en la medida que se le atribuye promover la adecuación de a oferta de enseñanzas a las necesidades de la sociedad extremeña).
- c) Tanto para la realización de las necesarias propuestas por parte del Consejo Social dirigidas a adecuar la oferta de titulaciones y de creación de centros, como para la emisión de los informes previos y favorables que se recogen en el apartado 2 del artículo a que nos referimos, es preciso que los integrantes del Con-

sejo reciban una información adecuada que sirva de base a los pronunciamientos del órgano. Hemos insistido con anterioridad, y volvemos a hacerlo ahora, en que la dotación de medios materiales y humanos tiene carácter esencial para el correcto desempeño de las funciones que le son atribuidas; esto ha de traducirse en la posibilidad de realizar y recabar estudios sobre la realidad social sobre la que ha pronunciarse.

La necesidad de adecuar la oferta educativa de la universidad a las exigencias de la sociedad –objetivo que incide directamente en las funciones que se encomiendan al Consejo Social, hasta el punto de que cabe significar ésta como su función principal– se evidencia de manera muy especial en el momento actual y habrá de manifestarse aún con mayor fuerza en los años inmediatos, periodo en que se habrá de desarrollarse la integración de la universidad extremeña dentro del Espacio Europeo de Educación Superior. Este proceso hace imprescindible una planificación a medio y largo plazo basada en información objetiva y extensa, comprensiva de la multiplicidad de ámbitos y de objetivos que le son propios a la enseñanza universitaria, con una incidencia en la adecuación de los centros y titulaciones a las necesidades del mercado de trabajo y a las expectativas de la sociedad -evitándose así disfunciones como la actual tasa de sobrecualificación, muy notable en algunas titulaciones- así como el establecimiento de objetivos a largo plazo, en particular en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), esfuerzo que tiene su sede natural y ámbito propio en la universidad y que por más que se dirijan a la satisfacción de demandas de la sociedad y a incrementar los medios de autofinanciación, tampoco deben buscar con exclusividad la inmediatez de objetivos, desatendiéndose con ello la investigación básica.

La universidad debe atender estas demandas y objetivos, y a tal fin el Consejo Social debe estar en situación de tomar decisiones basadas en un conocimiento efectivo de las necesidades de la sociedad; es por ello que a la función de “Promover la adecuación de la oferta de enseñanzas y actividades universitarias a las necesidades de la sociedad extremeña” se debe añadir una expresa indicación dirigida a posibilitar la realización y obtención de los datos demográficos, económicos, estadísticos, sociológicos o jurídicos que resulten precisos, y por ello, la redacción propuesta, pues, para el apartado 3.2.a) sería: *“Promover la adecuación de la oferta de enseñanzas y actividades universitarias a las necesidades actuales y futuras de la sociedad extremeña. A tal fin el Consejo Social podrá recabar o promover la realización de estudios que resultan necesarios para el desempeño de las funciones que le son atribuidas al Consejo Social, en particular en lo que se refiere a la adecuación de las titulaciones y planes de estudios a las necesidades del mercado laboral”.*

- d) Cobra también especial importancia, a estos efectos -en la misma medida que en relación con la aprobación de los presupuestos y, en general, en todo lo que tiene que ver con la materia económica-, que se estructure y desarrolle adecuadamente el funcionamiento del Consejo Social, mediante la creación de comisiones de trabajo, que a su vez tengan atribuidos medios suficientes.
- e) En cuanto a la redacción concreta del precepto, consideramos conveniente que en todos los casos en que se emplea la expresión “Consejo de Gobierno” en el texto normativo se especifique “Consejo de Gobierno de la Universidad”, a fin de que no pueda resultar equívoco con el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Hacemos nuestra, pues, la recomendación contenida en el informe del Gabinete Jurídica que acompaña al Anteproyecto.

3º. Para la promoción de las actividades universitarias. De la enumeración de funciones que se comprenden en este apartado, hemos de referirnos a la reseñada con la letra k) en tanto que en su redacción actual no parece en sentido propio conferir una función al Consejo Social. Procedería, por tanto, cambiar la redacción del precepto, a fin de que el mismo exprese que la función atribuida consistirá en “designar, cuando así lo determinen los Estatutos, a los miembros del Consejo Social que hayan de formar parte del Consejo de Gobierno de la Universidad, hasta un máximo de tres y de entre los miembros que no formen parte de la comunidad universitaria”.

## **CAPÍTULO II.- MIEMBROS DEL CONSEJO SOCIAL**

### ***Artículo 4. Composición del Consejo Social.***

Es una de las cuestiones –si no la que más- en que en mayor medida incide la reforma. Si bien se mantiene la misma estructura que en la regulación preexistente, varía el número de vocales y la designación que se efectúa en representación de la sociedad extremeña (grupo antes denominado intereses sociales de la comunidad autónoma).

El primer párrafo del precepto no hace sino recoger el mandato normativo contenido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica de Universidades, ya en su redacción de 2001. No existe, pues, incidencia de la regulación de la comunidad autónoma en este concreto apartado, si no es por la vía indirecta de que al no venir concretado en el artículo estatal el número final de integrantes del Consejo Social, el peso relativo de los seis miembros designados conforme al primer apartado del artículo puede variar en función del número de miembros que regule la Ley autonómica en representación de la sociedad en el Consejo.

En el caso concreto del Anteproyecto de Ley examinado, se contemplan como representantes de la sociedad extremeña en el Consejo Social de la Universidad a los siguientes:

- a) Dos vocales designados por la Asamblea de Extremadura, a propuesta de los grupos parlamentarios representados en ella.
- b) Cuatro vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de Universidad.
- c) Un vocal designado por el titular de la Consejería competente en materia de Universidad, entre los antiguos alumnos titulados en la Universidad [...].
- d) Dos vocales a propuesta de las Centrales Sindicales más representativas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- e) Dos vocales a propuesta de las Organizaciones Empresariales más representativas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- f) Un vocal designado por la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, de los que uno de ellos deberá pertenecer a los municipios con campus universitarios.

Así pues, en representación de la sociedad extremeña se prevé la designación de doce miembros, que junto con los seis designados ex lege conforman un total de integrantes del Consejo de dieciocho.

Como se puede observar por el cuadro adjunto, la composición de los Consejos sociales de las universidades públicas que llevan a cabo las Leyes autonómicas es bastante dispar.

## Integrantes del Consejo Social de las Universidades Públicas

| Universidad Pública (CC.AA.) | Norma rectora de la composición    | designados por el órgano legislativo de la comunidad | designados por la Comunidad Autónoma | Centrales sindicales    | Org. empresariales | Designados por otros organismos o entidades                         | Número total(1) |
|------------------------------|------------------------------------|--|--------------------------------------|-------------------------|--------------------|---|-----------------|
| Extremadura                  | Anteproyecto                       | 2  | 4 + 1                                | 2                       | 2                  | 1 (FEMPEX)  | 12              |
| Extremadura                  | L. 4/1998                          | 3  | 2                                    | 2                       | 2                  | 3 (2 FEMPEX + 1 Cajas de Ahorros)                                   | 12              |
| Navarra                      | L. Foral 15/2008                   | 5  | 4                                    | 2                       | 2                  | ---   | 13              |
| La Rioja                     | L.6/2003                           | 3  | 3                                    | 2                       | 2                  | 4 (1 Ayto + 1 Ag. Des. + 1 Cam. Com. + 1 Cons. Escolar de la Rioja) | 14              |
| Castilla – La Mancha         | L. 7/2003                          | 3  | 3                                    | 2                       | 2                  | 2 (Fed. Municipios)   | 12              |
| Zaragoza                     | Tit. V - L. 5/2005                 | 5  | 3                                    | 2                       | 2                  | 3 (Cap. Prov. Aragón)   | 15              |
| I. Baleares                  | Tit. I - L. 2/2003                 | 3  | 2                                    | 2 + 1 (sind. Enseñanza) | 2                  | 4 (3 Consejos insulares y 1 Cámaras de comercio)                    | 14              |
| Andalucía (2)                | Cap. V del Tit. I de la L. 15/2003 | 4  | 4                                    | 2                       | 2                  | 7 (4 Cons. Gob. Univ. + 2 municipios econ. Soc.) + 1 econ. Soc.)    | 19              |

### Integrantes del Consejo Social de las Universidades Públicas (continuación)

| Universidad Pública (CC-AA.) | Norma rectora de la composición | designados por el órgano legislativo de la comunidad | designados por la Comunidad Autónoma | Centrales sindicales | Org. empresariales | Designados por otros organismos o entidades  | Número total(1) |
|------------------------------|---------------------------------|--|--------------------------------------|----------------------|--------------------|--|-----------------|
| Canarias                     | Tít. I – L. 11/2003             | 3  | 3                                    | 2 (3)                | 2 (3)              | 12 (7, cabildos +1 col prof. + 1 emp. Colab. + 1 fundac.+ 1 pers. Recon. Prestigio + 1 ant. Alumnos) | 22              |
| Castilla y León              | Tít. III – L. 3/2003            | 3  | 8 (Presidente + 6 +1)                | 6                    | 6                  | 1 (Ag. Des. Econ.)   | 24              |
| Cataluña                     | Cap. II, Tít. III, L. 1/2003    | 2  | 3                                    | 1                    | 1                  | 2 (1 entes locales + 1 antiguo alumno)   | 9               |
| Galicia                      | L. 1/2003                       | 6  | 7 (PRES. + 6)                        | 2                    | 4                  | 1 (municipios)   | 20              |
| Murcia                       | Tít. III – L. 3/2005            | 4  | 4                                    | 3                    | 3                  | 1 (Cam. Comercio)  | 15              |
| Madrid                       | L. 12/2002                      | 4  | 4                                    | 2                    | 2                  | 1 (municipio sede)   | 13              |
| País Vasco                   | Tít. V – L. 3/2004              | 8  | 1 (Presidente)                       | 3                    | 3                  | 3 (1 por junta general)  | 18              |

(1) No se incluyen los seis miembros nombrados por determinación del art. 14.3 L.O. de Universidades.

(2) Existe un Consejo Social en cada una de las universidades públicas (una por provincia, salvo Sevilla, en la que existen dos)

(3) Pueden ser designados por el Consejero con competencias en educación, si no hay acuerdo entre los agentes sociales más representativos.

No se incluye la normativa del Principado de Asturias, anterior a la L. O. 6/2001, y la de Cantabria



En el Anteproyecto presentado para dictamen, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura pasa a designar a cuatro vocales, cuando en la regulación actualmente vigente únicamente designa a dos. A ello se ha de añadir que el titular de la Consejería competente en materia de universidades designa a otro vocal –sin otra limitación que el haber sido antiguo alumno titulado en la Universidad–, potestad que antes no existía, por lo que el número de integrantes del Consejo Social designados de manera directa por el ejecutivo autonómico pasa a ser de cinco. De ello resulta un aumento muy considerable de los nombramientos vinculados a la administración autonómica respecto de la situación preexistente, incremento que no se puede entender suficientemente justificado, ni garantiza la adecuación entre la composición del Consejo y la sociedad extremeña. Se propone, pues, que este peso del poder ejecutivo de la comunidad en los nombramientos de los integrantes del Consejo social, que cabe reputar de excesivo, sea reducido, atribuyendo la designación de al menos parte de los miembros ahora conferida al Consejo de Gobierno de la Comunidad o a la Consejería a otros organismos o entidades que representen a la sociedad extremeña.

Por otro lado, se reduce el número de vocales a designar por la Asamblea de Extremadura, que pasa de tres a dos. En la redacción del Anteproyecto se expresa que esta designación se hará “a propuesta de los grupos parlamentarios representados en ella”, y con ello, pudiera entenderse que adolece de un cierto carácter coyuntural ya que podría interpretarse en el sentido de ir referida a la actual composición de la cámara, en la que únicamente hay dos grupos parlamentarios, correspondientes a los dos partidos hoy mayoritarios. El artículo 34 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura únicamente establece un número mínimo de cinco diputados para conformar grupo parlamentario, por lo que nada impediría que en un futuro hubiere un número mayor que el actual. Es por ello que sería preferible que el precepto hiciera mención a “los grupos mayoritarios representados en ella”.

Desaparece la designación que venía efectuando la Federación Extremeña de Cajas de Ahorros, supresión que se entiende justificada por existir otros organismos o entidades que representan mejor al conjunto de la sociedad extremeña, pero que debemos enlazar con la indicación que hacíamos con anterioridad, en el sentido de reducir el número de integrantes del Consejo a designar por el ejecutivo autonómico, e incrementar correlativamente el nombramiento de personas procedentes de otros ámbitos, siempre que ostenten amplia representatividad y extenso conocimiento de la realidad social extremeña.

De la misma forma, se limita el número de vocales a designar por la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, que pasa de dos a uno. Se produce aquí, sin embargo, una situación un tanto paradójica, en el sentido de que no se modifica el resto del precepto, de tal manera que actualmente expresa que se integra en el Consejo “Un vocal designado por la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, *de los que uno de ellos* (sic) deberá pertenecer a los municipios con campus universitarios”, redacción que sólo tiene sentido en el caso de que –como ocurre en la regulación anterior– exista más de un vocal designado de esta forma.

### **Artículo 5. Incompatibilidades.**

Se recoge en este artículo el mandato del artículo 14.3 de la Ley Orgánica de Universidades, que impone –con la excepción prevista en el mismo precepto citado también reflejada en el artículo 4.1 del Anteproyecto– la incompatibilidad de la condición de integrante del Consejo Social y la de miembro de la comunidad universitaria. Se produce con ello una implícita remisión al Decreto 65/2003, de 8 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Extremadura, cuyo artículo 158 define ésta al expresar que “La Comunidad Universitaria está integrada por el Personal Docente e

Investigador, los Estudiantes y el Personal de Administración y Servicios de la Universidad de Extremadura”.

**Artículo 6. Ejercicio del cargo de los vocales del Consejo Social.**

El apartado primero de este artículo limita el periodo de ejercicio del cargo de vocal a dos mandatos de cuatro años. Esta restricción, a pesar de venir también contemplada en la Ley extremeña de 1.998, no viene recogida en la Ley Orgánica ni parece tener una justificación específica, por lo que pudiera entenderse enteramente superflua, tanto más si se considera que sólo es de aplicación a los integrantes del Consejo designados en representación de la sociedad extremeña, esto es, los que no forman parte de la comunidad universitaria.

En cualquier caso, y al margen de la indicación anterior, consideramos debería contemplarse de manera específica el caso de que por aplicación de lo que se previene en el artículo siguiente, se diera el caso de que un vocal es nombrado para un mandato inferior a cuatro años. En dicho supuesto, parece que lo procedente sería posibilitar su nombramiento en dos periodos adicionales de cuatro años, de tal manera que el periodo completo a desempeñar no fuese inferior a ocho años, ya que en caso contrario se situaría al vocal nombrado en sustitución de otro en peor condición que al resto.

**Artículo 7. Renovación y vacantes.**

Respecto de la materia tratada en este precepto cabe hacer dos precisiones:

- a) En primer término, y para evitar inseguridad jurídica, convendría precisar la forma en que se puede entender producida la causa f) de finalización del mandato de los miembros del Consejo Social. Para ello, convendría incluir una mención en el precepto, en el sentido de se considerarán incumplidos reiteradamente los deberes inherentes al cargo bien en la forma que se determine en el Reglamento, o bien (alternativa o acumulativamente) cuando se adopte motivadamente tal determinación por el órgano que lo designó.
- b) La segunda indicación que consideramos necesaria versa sobre la redacción del apartado 3 del artículo, en el sentido de que tal y como está actualmente expresado, parece decir que debe ser motivada tanto la designación como el cese del miembro del Consejo Social que haya incurrido en incumplimiento de los deberes del cargo. Tal exigencia de motivación deberá referirse sólo al cese, o más concretamente, a la causa que ha determinado su exclusión, pero no parece precisa para la concreción de la persona que ha de sustituir al vocal cesado, en la misma medida que no es necesario razonar la designación inicial del integrante del Consejo por parte del órgano al que le corresponda llevarla a cabo.

**Artículo 8. Presidencia del Consejo Social.**

Procede hacer las siguientes indicaciones:

- a) En primer término, se entiende conveniente que para el nombramiento del Presidente del Consejo Social sea oído el propio órgano cuya presidencia se ha de ostentar. A tal fin, debería regularse en la Ley la constitución del Consejo Social de la Universidad con carácter previo a la designación de su Presidente, del tal forma que para su nombramiento se tenga en consideración el criterio de los grupos de representación que se integran en el Consejo.
- b) En el caso del nombramiento del Presidente del Consejo Social de la Universidad, y a diferencia de lo que expresábamos para los vocales, sí se reputa conveniente limitar el número de mandatos a un máximo de dos, dado que en este

caso sí se entiende justificada la limitación de la duración del cargo por tratarse de un cargo directivo; en consecuencia, se valora positivamente que en el ejercicio del cargo de Presidente no se pueda exceder de ocho años.

- c) Se debería incluir en el párrafo 4 del artículo una limitación del número de vicepresidencias, ya se haga en la propia Ley o se remita ésta al Reglamento cuya redacción se prevé en el artículo 10.

#### **Artículo 9. Secretaría del Consejo Social.**

Se debe insistir, en primer término, en la indicación que con anterioridad hemos expresado sobre el carácter esencial de la atribución de medios personales y presupuestarios suficientes para el cumplimiento de los fines del Consejo Social de la Universidad.

En el apartado segundo del artículo, convendría modificar la redacción no sólo para evitar redundancias, sino especialmente para incurrir en una flagrante contravención de las indicaciones sobre empleo de lenguaje no sexista; a este fin, proponemos que el mismo quede redactado de la forma siguiente: “La persona titular de la Secretaría será nombrada libremente por la Presidencia, oído el Consejo, y asistirá a las sesiones del mismo con voz pero sin voto”.

#### **Artículo 10. Reglamento.**

La redacción del párrafo 2º del artículo presupone que el Consejo Social se reúna con una periodicidad mínima anual. Dado que este número puede resultar insuficiente, en particular dado el incremento de funciones que se efectúa en la Ley a favor del Consejo Social y de la trascendencia de éstas, sería conveniente que en la Ley se indicase una frecuencia mayor, sin perjuicio de la remisión al reglamento en la concreción de éstas, así como del funcionamiento en comisiones.

Por lo demás, creemos conveniente también indicar que la Ley deberá contemplar algún medio con arreglo al cual se garantice la efectividad del mandato contenido en este artículo y en la Disposición Adicional Única, dado que se contenía un mandato análogo en la Ley anterior, que no ha sido llevado a cabo en los más de diez años de su vigencia.

#### **Artículo 11. Ejecución y publicación de acuerdos.**

En sentido propio, no es al Rector al que corresponde la ejecución material de los acuerdos adoptados por el Consejo Social de la Universidad, sino quien asume la responsabilidad de su cumplimiento. Procederá, pues, la variar la redacción del precepto en el siguiente tenor: “Corresponde al Rector de la Universidad la responsabilidad de la ejecución de los acuerdos adoptados por el Consejo Social”.

#### **Artículo 13. Medios y Presupuestos.**

Procede insistir en este lugar en las indicaciones que hemos venido haciendo a lo largo del presente dictamen, sobre el carácter esencial de los medios económicos y humanos para alcanzar los fines y objetivos que se encomiendan al Consejo Social, y a tales menciones nos remitimos. De texto concreto del artículo, sólo indicar la conveniencia de transcribir el nombre completo de la norma que se cita “Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma”, siguiendo las directrices de técnica normativa.

## IV. CONCLUSIONES

1. Se valora positivamente que se proceda a la reforma de la Ley del Consejo Social de la Universidad de Extremadura preexistente mediante un nuevo texto normativo y no a través de reformas puntuales. También se valora positivamente el que el Anteproyecto venga acompañado, al menos formalmente, de los informes y memorias en el artículo 69.1, en relación con el 66.1, ambos de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
2. Se ha de expresar la conveniencia de que la Memoria Económica que acompaña al Anteproyecto tenga un contenido efectivo, y no se limite a reseñar la falta de incidencia de la Ley en los presupuestos de la Comunidad, tanto más cuanto, como ocurre en el caso presente, se da la circunstancia de que tal afirmación contradice el Anexo de Proyecto de Gasto de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2009, donde se contempla por primera vez una partida presupuestaria para el Consejo Social de la Universidad.
3. Se ha de incidir en la necesidad de que la nueva Ley reajuste su redacción para adaptarse a las indicaciones del III Plan de Igualdad de Oportunidades (objetivo 4.5) y II Plan para la Igualdad de Oportunidades en Extremadura (objetivo 1.2.3), que propugnan el fomento del uso no sexista del lenguaje, en concreto en la designación de los cargos y funciones.
4. Se considera de particular importancia que el órgano regulado en el Anteproyecto sometido a dictamen sea dotado de medios humanos y presupuestarios suficientes para desarrollar las funciones que se le encomiendan, de inequívoca trascendencia: en concreto, sólo se puede aspirar al adecuado desempeño de funciones como la aprobación de los presupuestos de a Universidad, o la decisión vinculante del Consejo Social sobre el establecimiento o modificación de centros o titulaciones, si este órgano cuenta con suficientes medios personales y económicos que posibiliten que sus integrantes dispongan de la necesaria asesoría e información, obtenida y desarrollada a través de los medios propios del Consejo Social, y también de entidades y fuentes independientes de tal organismo.
5. Conveniencia de mantener en la nueva redacción de la Ley la potestad del Consejo –preexistente en la regulación de 1998- de proponer a la Junta de Extremadura la creación, modificación y supresión de facultades, escuelas técnicas superiores, escuelas universitarias e institutos universitarios.
6. Se reseña también la procedencia de dar nueva redacción al apartado k) del artículo 3.3, a fin de que la función que en él se atribuye al Consejo Social quede efectivamente configurada como tal.
7. Se considera que con el nombramiento de cinco integrantes del Consejo Social de la Universidad se atribuye al ejecutivo autonómico un peso excesivo en su configuración. Se propone, en consecuencia, que dicho número se vea reducido, atribuyéndose la facultad de su designación a otros órganos o entidades representativos de la realidad social extremeña.

En atención a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su Sesión Plenaria celebrada el día 22 de mayo de 2009, aprobó por UNANIMIDAD el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo Social de la Universidad de Extremadura con las Valoraciones generales y específicas en él contenidas.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Santiago Hernández Fernández

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Emilia Parejo Gala



# Dictamen 6/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley Reguladora del Marco de Ordenación de Servicios del Transporte Terrestre en Extremadura



Consejo  
Económico y  
Social de  
Extremadura





# DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY REGULADORA DEL MARCO DE ORDENACIÓN DE SERVICIOS DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El pasado 15 de Junio de 2009 se solicitó por la Ilma. Sra. Directora General de Transportes de la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

### **“El Anteproyecto de la Ley reguladora del Marco de Ordenación de Servicios del Transporte Terrestre”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 20 de julio ha acordado el siguiente

## DICTAMEN

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de tres artículos, no estructurados en divisiones internas; una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

Los tres artículos de que consta se ocupan, respectivamente de:

- La prórroga de las concesiones autonómicas actualmente vigentes.
- El derecho de preferencia en la contratación de servicios de transporte regular de uso especial; y
- Servicios de transporte a la demanda.

La Ley consta, finalmente de Disposición Derogatoria, referida con exclusividad a la Disposición Adicional Sexta de la Ley 1/2008, de 22 de Mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura (en la que se regula la posibilidad de acordarse por el órgano administrativo competente la prórroga del plazo de otorgamiento de la concesión administrativa para el transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera); y una Disposición Final, que regula su entrada en vigor.

## II. VALORACIONES

### A. DE CARÁCTER GENERAL.

El Anteproyecto de Ley presentado para Dictamen, no obstante su denominación (Ley reguladora del Marco de Ordenación de Servicios del Transporte Terrestre) no pretende sino regular algunos aspectos muy concretos de la situación existente. No se trata, en modo alguno, de regular una generalidad de cuestiones referidas a la materia del transporte terrestre, sino exclusivamente el transporte por carretera (es decir, no incide en el transporte por ferrocarril); tampoco regula el transporte de mercancías, sino sólo el de viajeros, y ello siempre que se trate de transporte de viajeros en autobús (y no en taxi, o el transporte sanitario, este último con su ámbito de regulación específico); por restringir aún más el objeto de la Ley, también queda fuera de su ámbito el transporte en autobús de índole discrecional, limitándose al regular o al denominado en la Ley estatal como transporte especial; asimismo, se limita al transporte interurbano, y siempre dentro del ámbito propio de la Comunidad Autónoma. Todo ello, además, para regular principalmente un aspecto muy concreto, como es el de la prórroga de las concesiones existentes.

Sólo incidentalmente se tratan otras cuestiones, aprovechando la puesta en marcha del proceso legislativo exigido: el derecho de preferencia en la contratación de servicios de transporte regular de uso especial; y en segundo lugar, el denominado transporte a la demanda. Se trata, pues, de aspectos puntuales de la regulación existente, y por más que pueda resultar conveniente su adopción, parece obvio que si justifican la promulgación de una norma con rango de Ley, y que el verdadero motivo impulsor de la misma es el contenido del artículo primero, referido a la prórroga de las concesiones administrativas autonómicas existentes.

De esta forma, la primera recomendación que habríamos de hacer va referida al propio título de la Ley, evitando la generalidad de los términos con que se formula:

- En primer término, convendría evitar el término “marco” en la designación de la norma con rango legal (“Ley reguladora del marco” se denomina el anteproyecto). Tal denominación se corresponde con una clase de Leyes muy específica, regulada en el artículo 150 de la Constitución Española, de procedencia exclusivamente estatal, y que tiene como objeto atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas, en materias de competencia estatal, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por dicha Ley marco. Como quiera que tal denominación obedece, pues, a un concepto jurídico preciso, consideramos conceptualmente más correcto evitar en la enunciación de la designación de la norma términos que no se corresponden con su contenido específico.
- En segundo lugar, por cuanto una designación tan genérica no se corresponde con la realidad del contenido de la Ley. A este fin, sería preferible emplear una terminología más concisa, y referida a la especificidad de la norma, con indicación de su limitado alcance temporal. Se podría sugerir, pues, que la denominación pasara a formularse en términos tales como “Ley de Medidas Urgentes en materia de Transportes Públicos de Viajeros por Carretera”.

Sin perjuicio de lo anterior, siempre cabe hacer la reflexión de que sí resultaría conveniente una regulación más extensa, detallada y adaptada a las especificidades de la Comunidad Autónoma Extremeña de la normativa vigente en materia de transporte por carretera. El propósito explícito de la Ley es, según se indica en la Exposición de Mo-

tivos y en el Informe de Necesidad y Oportunidad que la acompaña, el permitir que en el espacio temporal en el que se prorroguen las concesiones existentes se emprenda por la administración regional un estudio detallado de las necesidades de la región en materia de transportes, y la elaboración de una normativa que permita adaptar los medios existentes a las necesidades de transporte de la población extremeña y al nuevo mapa de infraestructuras que se está configurando, con el empleo de medios técnicos informáticos y de comunicación y localización instantánea que permitan la optimización de los recursos. Tal pretensión es, sin duda, loable y el medio para conseguirlo –la prorroga de concesiones– probablemente necesario. Pero es difícil evitar la impresión de que, habiéndose transferido la competencia en materia de transportes intracomunitarios a la Comunidad Autónoma extremeña hace ya bastante tiempo (Ley Orgánica 5/1987, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, materializados en el Real Decreto 411/1989, de 21 de Abril, por el que fueron traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura los medios personales, presupuestarios y patrimoniales adscritos al ejercicio de las facultades delegadas por la referida Ley Orgánica) y existiendo una normativa estatal desarrollada desde hace un prolongado periodo de tiempo (Ley 16/1987, de 30 de Julio de Ordenación de los Transportes Terrestres, luego modificada por Ley 29/2003, de 8 de Octubre, y actualmente en proceso de adaptación a la Directiva europea en materia de servicios), se hace difícil, como decimos, no considerar que este proceso podría haberse emprendido con anterioridad, de tal forma que el proceso no se hallase en sus fases iniciales.

En cualquier caso, el marco regulador en las Comunidades Autónomas no es uniforme; en ausencia de regulación propia, varias Comunidades Autónomas se rigen, al igual que la extremeña, por la legislación estatal, mientras que otras han establecido su correspondiente regulación. Así, las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, La Rioja, Canarias, Castilla-La Mancha y Aragón han regulado mediante leyes propias tanto el transporte interurbano de ámbito autonómico como el urbano y/o metropolitano (otras, sólo el urbano o metropolitano). En todo caso, las Comunidades Autónomas siguen para el transporte interurbano la estructura del modelo concesional, tal como se preveía en la regulación de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre, inicialmente configurado como de carácter general; la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, fijó el criterio territorial como criterio de delimitación competencial en la materia, de manera que la Administración del Estado sólo tiene competencia para regular los transportes inter-autonómicos, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la regulación y ejecución de los transportes, tanto autonómicos como urbanos, que se desarrollen en el interior de su territorio: en la práctica, esto se traduce en la implícita recomendación del Tribunal Constitucional de que las comunidades autónomas regulen los transportes dentro de su ámbito competencial, es decir, los que se realicen íntegramente en el interior de cada comunidad.

El Anteproyecto, por otra parte, viene acompañado de los correspondientes informes y memorias, dándose cumplimiento con ello a lo determinado en el artículo 69.1, en relación con el 66.1, ambos de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura: Informe sobre la necesidad y oportunidad, memoria económica (si bien, únicamente para expresar que la nueva Ley no requiere disposición de crédito ni gasto alguno para la administración), e informe de impacto de género. Se acompaña además, en este caso, el Acta de la sesión del Consejo de Transportes Terrestres de Extremadura, del 23 de Marzo de 2009, donde se exponen las distintas intervenciones de los sectores afectados por el borrador de la Ley (entonces denominada “Ley de Medidas de Ordenación de los Servicios de Transporte Público, Regular, Permanente y de Uso General de Viajeros por Carretera”).

## B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

### Exposición de Motivos

El Anteproyecto de la Ley objeto del presente dictamen viene precedido de una Exposición de Motivos proporcionalmente extensa y detallada, como lo es también el Informe de Necesidad y Oportunidad, hecho nada baladí habida cuenta que la Ley en sí, en su aspecto sustancial, se contrae a la mera autorización legislativa a la Administración para la prórroga de concesiones (como hemos reseñado, la Ley tiene otros contenidos, pero ciertamente no constituyen la razón de ser de su promulgación en el momento presente). En particular, se invocan como motivos principales para proceder facultar a la administración a la prórroga de las concesiones actualmente existentes, la necesidad de proceder a una reestructuración general del sector dentro del ámbito de competencia de la comunidad extremeña –trayectos intracomunitarios– y la conveniencia de que los vencimientos de las concesiones se produzcan de forma simultánea, dentro del mismo ejercicio, para lo cual será necesario prorrogar en diferente medida las distintas concesiones actualmente vigentes para que, dentro del horizonte temporal referido en la Ley se produzca esa convergencia merced a la actuación administrativa, sin necesidad de acudir a la económicamente gravosa figura del rescate de la concesión con fecha anticipada a su vencimiento.

Subyace también en la Ley la necesidad de que la habilitación normativa a la administración para la prórroga de concesiones se lleve a cabo por norma con rango de Ley, y que se trate de una Ley “ad hoc” (y no, por ejemplo, Disposición Adicional en Ley de Presupuestos). Esto es marginalmente mencionado en el Informe de Necesidad y Oportunidad, pero en realidad cabe pensar que es la principal razón de ser de la misma.

En definitiva, alcanzado este punto es difícilmente discutible la necesidad de proceder a una reforma en profundidad del sector, y que la administración precisa de tiempo y medios para llevarlo a cabo, desarrollando los estudios, detectando las necesidades y proyectando las variaciones poblacionales y del sistema de infraestructuras viarias, así como la interrelación de los distintos sistemas y el transporte multimodal. Por otro lado, tampoco cabe duda de que –como expresa el Reglamento (CE) 1370/2007–, numerosos servicios de transporte terrestre de viajeros que constituyen una necesidad en términos de interés económico general no presentan posibilidades de explotación comercial, por lo que las autoridades competentes de los Estados miembros deben tener la facultad de intervenir para asegurar la prestación de esos servicios empleando, entre otros mecanismos, la adjudicación de derechos exclusivos a los operadores. La compatibilización entre una y otra necesidad pasa, en el momento actual, por el establecimiento de la posibilidad administrativa de prorrogar las concesiones vigentes pero, como señalaremos en su oportuno lugar, tal situación dista de ser la más idónea de las posibles. Antes al contrario, puesto que para muchos ciudadanos, particularmente en zonas rurales, el contar con una red eficiente de transporte de viajeros es el requisito previo para poder acceder a servicios públicos esenciales –sanidad, justicia, administración, educación...– así como el único medio para acceder a espacios de ocio y desarrollo personal, hubiera sido deseable que la situación normativa en nuestra región se hallase ya completada, o al menos, que no nos abocara a soluciones que podríamos llamar de emergencia, o interinas, como las que se plasman en esta Ley. Es por ello que desde este Consejo Económico y Social se encarece de la administración autonómica una ampliación de los medios y una extensión de los esfuerzos dirigidos a completar la fase de estudio y análisis, de tal forma que pueda la comunidad extremeña contar en un plazo razonable con una Ley de Transporte Terrestre que –con el corres-

pondiente desarrollo reglamentario y la dotación de los medios precisos— sirva de manera efectiva a las necesidades de la región.

La Exposición de Motivos, finalmente, contiene una reseña justificativa de los otros dos preceptos que integran la Ley. En relación con el artículo 2º, en el que se regula el derecho de las empresas concesionarias para, dándose determinadas circunstancias, acceder con preferencia a itinerarios de servicios de transporte regular de uso especial, contratados por las distintas administraciones públicas (especialmente, transporte escolar), su justificación es obviamente la mejora para la empresa concesionaria de las condiciones de rentabilidad de la prestación del servicio, en la medida que la compatibilización de la prestación de estos servicios por una misma entidad redundará a priori en una reducción de los costes de explotación y un aumento de ingresos, pero que pudiera entrar en conflicto con los principios de libre competencia y en particular, con la inminente nueva regulación en la materia. Y por último, el artículo 3º, trata del llamado transporte a la demanda, estableciendo un primer marco normativo para su implantación en nuestra comunidad; no obstante, es claro que será preciso un desarrollo suplementario, tanto en términos de regulación como de dotación económica, para que llegue a ser una realidad.

### **Artículo 1º. Prórroga de las concesiones autonómicas**

El contenido dispositivo de este artículo se limita a facultar al órgano administrativo competente a ampliar el plazo por el que hubieran sido otorgadas las concesiones de los servicios de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros de la comunidad autónoma, en el supuesto de que el correspondiente título concesional no hubiese previsto esa posibilidad. El propio artículo determina que el alcance temporal de las ampliaciones acordadas no puede exceder de 2018.

En el mismo precepto se justifica la procedencia de conferir a la administración esta potestad de ampliar el plazo de concesión “a los efectos de reestructurar los servicios de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros de la comunidad autónoma”. En este sentido, se puede entender superflua tal indicación, habida cuenta que la Exposición de Motivos cumple precisamente esta finalidad explicativa, que deviene por lo tanto innecesaria en la parte dispositiva de la Ley.

En cuanto al contenido propio del precepto, puede hacerse mención al hecho de que no es la comunidad autónoma extremeña la única que ha llevado a cabo una reforma normativa en tal sentido. Así, se puede citar a las siguientes comunidades autónomas que han llevado a cabo la indicada reforma por norma de rango de Ley:

- Aragón: Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes en el sector de transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón, que regula en su artículo 5 la prórroga de concesiones.
- Castilla-León, por Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras. Cortes de Castilla y León, cuya Disposición Final Segunda regula la ampliación del plazo concesional.
- La Rioja: Ley 8/2006, de 18 de octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja, que establece los términos de la convalidación de concesiones en su Disposición transitoria segunda, modificada por Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2008.
- Castilla-La Mancha, por la Disposición Adicional de Ley de 29 de Diciembre de 2005, Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha.
- Canarias: Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, Disposición transitoria segunda: Adaptación de concesiones de servicio público.

- Comunidad Valenciana: Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana, cuyo artículo 83 trata del “Plan de Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera”

Por norma de rango inferior (reglamentaria) lo hacen las comunidades siguientes:

- Principado de Asturias: Decreto 1/2008, de 15 de enero, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda del Principado de Asturias, por el que se establecen las condiciones de prórroga de las concesiones de transporte público regular de uso general y permanente de viajeros.
- Cataluña: Decreto 128/2003, de 13 de mayo, sobre “Medidas de Innovación y fomento de la calidad en la red de servicios regulares de transporte de viajeros en Cataluña”, que se apoya jurídicamente en la habilitación otorgada al efecto por la Ley 12/1987, de 28 de mayo, del Transporte de viajeros por carretera con vehículos a motor.

En todos los casos, sin embargo se ha optado por establecer condiciones o requisitos para el otorgamiento de la prórroga. En el Anteproyecto de la Ley extremeña no se condiciona a priori, sin embargo, el otorgamiento de la prórroga en la concesión al cumplimiento de ninguna clase de requisitos o condiciones a cumplir por los concesionarios, ni se concretan las formalidades extrínsecas o intrínsecas para efectuar dicho trámite. Si comparamos el contenido de la disposición del Anteproyecto extremeño con otros preceptos análogos de otras comunidades autónomas, se observa que dicha facultad administrativa no condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos por el concesionario tiene carácter más bien excepcional:

- En Aragón, el concesionario deberá presentar un plan de mejoras que se comprometerá a introducir en la prestación del servicio, pudiendo la Administración exigir modificaciones y condiciones específicas para conceder, en todo o en parte, dicha prórroga.
- En Asturias, la solicitud de prórroga se debe acompañar de una memoria en la que se expongan las condiciones de prestación previstas, así como las mejores propuestas, y se establece la exigencia de alcanzar una puntuación mínima en un baremo.
- La Ley castellano-leonesa faculta a la Junta de dicha comunidad para establecer los requisitos y trámites a cumplir por el concesionario para proceder a la prórroga.
- En Cataluña se impone la condición de presentación (y aprobación) por la empresa concesionaria de un plan de mejora del servicio.
- En La Rioja se ha de presentar una solicitud motivada, manifestando las mejoras que pretenden introducir en el servicio, de la forma que se regula de forma detallada en la propia norma habilitante, entendiéndose que en caso contrario –es decir, el de no formular dicha propuesta de mejoras– se opta por la extinción de la concesión a la conclusión del plazo originario.
- Castilla-La Mancha exige que el concesionario deba solicitar motivadamente la prórroga y manifestar las mejoras que pretende introducir en la prestación del servicio, indicándose, entre otras posibles circunstancias, la oferta de expediciones, las características del material móvil y el régimen económico de la concesión.
- En Canarias, tras la previa verificación de que el solicitante mantiene los requisitos legales para contratar con la Administración, ésta podrá realizar las modificaciones

de los servicios y sus condiciones de prestación, precisas para mejorar la calidad, regularidad, seguridad e impacto medioambiental de los servicios, debiendo mantener en todo caso el equilibrio económico de la concesión.

- La Comunidad Valenciana, finalmente, establece que los concesionarios podrán presentar un plan de modernización de su concesión, con las mejoras a introducir en la prestación de sus servicios, de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se establezca (plan que podrá ser igualmente impulsado de oficio por la administración).

La simple exposición de la regulación autonómica expuesta nos aboca a una clara conclusión, como es que sería conveniente que el Anteproyecto presentado a dictamen incorporase algunos condicionantes, presupuestos o requisitos que debieran ser cumplidos por el concesionario que pretenda optar a una ampliación del plazo de ejercicio en exclusiva de la línea de transporte de viajeros de que se trate. Bien es cierto que tales exigencias no podrán ser tan exhaustivas como las que procedería imponer a la empresa que acceda *ab initio* a una concesión administrativa en exclusiva (en este sentido, es destacable la regulación estatal, detallada en el llamado Protocolo de Apoyo, firmado el 24 de abril de 2007 entre el Ministerio de Fomento y diversos agentes del sector al objeto de determinar unos criterios que sirviesen de guía en la preparación y tramitación de los concursos). Pero sin llegar a tal prolijidad, sí que aparece como extremadamente conveniente que se estableciesen unos requisitos procedimentales y materiales mínimos para el otorgamiento de la prórroga de la concesión, basados en criterios tales como:

- La formulación de solicitud motivada del concesionario (la Ley deberá expresar el plazo de presentación de solicitudes)

La expresión por el concesionario que opte a la prórroga de las mejoras que se pretenden introducir, entre las que se incluirán:

- la innovación tecnológica y renovación y mejora del material rodante.
- estrategias medioambientales.
- ausencia de sanciones en el ejercicio anterior de la concesión (administrativas, técnicas y laborales).
- responsabilidad social corporativa: en particular, propuestas de mejora en las relaciones laborales.
- accesibilidad, etc.

Por otro lado, la nueva normativa debería facultar de manera expresa a la administración para:

- la verificación de los requisitos legales para contratar con la administración.
- establecer individualizadamente el plazo máximo de concesión.
- exigir mejoras o concretar los requisitos ineludibles para la prórroga.

Así pues, y como conclusión en lo que a este artículo se refiere, cabe suscribir las conclusiones del informe del Informe de la Comisión Nacional de la Competencia sobre la materia, en el sentido de la que los largos plazos de las concesiones, así como las prórrogas de las mismas que se han venido aprobando en otras comunidades autónomas y ahora se pretenden implantar en la extremeña, están retrasando las posibilidades de introducir competencia de forma significativa en los correspondientes concursos, siendo aconsejable la reducción de los plazos en línea con la política comunitaria. En cualquier caso, de llevarse a cabo tales prórrogas, sería positivo apro-

vechar los vencimientos que ahora se están produciendo al menos para la mejora de las condiciones de la prestación del servicio.

**Artículo 2º. Derecho de preferencia en la contratación de servicios de transporte regular de uso especial.**

(Son transportes públicos regulares de uso especial, según el artículo 67, b de la L.O.T.T., los que están destinados a servir, exclusivamente a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares, o grupos homogéneos similares).

Se reintroduce en la normativa extremeña, a través de este artículo, el derecho de preferencia que para el transporte regular de uso especial se regulaba en el artículo 108 del Reglamento de la Ley estatal de Ordenación del Transporte Terrestre (R.D. 1211/1990, de 28 de Septiembre), y que fue eliminado por la reforma operada en dicho Reglamento mediante el R.D. 1225/2006, de 27 de Octubre.

La razón por la que se reintroduce este derecho de preferencia no es fácilmente aprehensible. La justificación ofrecida para ello en la Exposición de Motivos es que “este derecho de preferencia actuaría como instrumento capaz de incrementar la actividad de las empresas al participar en la organización y desarrollo de los transportes regulares de uso especial, con los beneficios que, respecto del empleo y la gestión empresarial proporcionaría esta forma de promover el máximo aprovechamiento de los recursos”. Sin embargo, se observa una clara colisión entre el contenido del precepto y los principios inspiradores de la normativa vigente o que se encuentra en periodo de *vacatio legis*, que promueven justamente el criterio contrario. En concreto, si el concepto de preferencia es en sí discutible, resulta especialmente complejo compatibilizarlo con el artículo 5.3 del Reglamento (CE) N° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, cuya entrada en vigor se producirá el 3 de Diciembre del presente año 2009, y que por su condición es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro: “Toda autoridad competente que recurra a un tercero que no sea un operador interno (es decir, dependiente de la propia administración) deberá adjudicar los contratos de servicio público con arreglo a un procedimiento de licitación equitativo, salvo en los casos indicados en los apartados 4, 5 y 6. El procedimiento adoptado para la licitación estará abierto a cualquier operador, será equitativo y respetará los principios de transparencia y no discriminación. Tras la presentación de las ofertas y una posible preselección, podrán llevarse a cabo negociaciones, siempre en cumplimiento de los mencionados principios, con el fin de precisar los elementos que mejor permitan responder a la especificidad o la complejidad de las necesidades”.

Asimismo, el informe de la Comisión Nacional de la Competencia a que con anterioridad hemos hecho referencia, incluye la siguiente conclusión: “El Consejo de la CNC considera que, en el caso de los Pliegos de los concursos incluyeran condiciones de las que puedan derivarse obstáculos para el mantenimiento de una competencia efectiva, serían susceptibles de ser recurridos en sede contencioso-administrativa, con arreglo al artículo 12.3 de la Ley de Defensa de la Competencia” (y, cabe añadir, la propia determinación del Reglamento CE 1370/2007, citado, que como se ha dicho es directamente aplicable en los Estados miembro).

Por lo tanto, cabe concluir que aparte de los problemas prácticos que comporta la nueva regulación, derivados de la merma de la competencia, pueden producirse repercusiones negativas en posible pérdida de empleos y desnaturalización del servicio, como consecuencia de prestar conjuntamente los servicios generales y especiales.



### **Artículo 3. Servicios de transporte a la demanda.**

Constituye una novedad en la normativa reguladora de viajeros en Extremadura, que se desarrolla en línea con otras comunidades autónomas en las que existen zonas de baja densidad poblacional. Lógicamente, la dispersión de la población tiene efectos directos en el coste de la prestación de los servicios públicos, y ello porque configura una red de transportes con muchos tráficos rurales que conectan en la mayoría de los casos con la capital de la provincia o comarca a través de itinerarios muy largos y expediciones con escasa ocupación determinantes de una baja rentabilidad, en muchos casos deficitaria, que dificulta su mantenimiento. Para paliar este problema, se introduce el denominado “transporte a la demanda”, propuesta que en principio cabe valorar positivamente, al suponer una nueva estrategia tendente a aprovechar el potencial que actualmente brindan las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento.

A través de este sistema, sería factible la planificación del servicio partiendo de la comunicación por el usuario a la Administración y al operador, haciéndole llegar sus necesidades de transporte, todo ello a través de métodos telefónicos y telemáticos. Es decir, el servicio no se establece a no ser que haya una demanda previa del mismo. Este sistema, pues, es susceptible de operar en zonas, franjas horarias o tipos de explotación en los que no se justifique económicamente su existencia, o en los que no sea posible la creación de un servicio de autobús convencional por razón de sus peculiares características, evitándose así que autocares de 50 plazas recorran vacíos los pueblos de la región.

Ahora bien, si en principio la propuesta normativa de implantación del sistema es susceptible de valoración positiva, la regulación concreta contenida en la norma aparece como insuficiente: sería necesaria una regulación más precisa extensa de los medios necesarios para implementar un sistema complejo y tecnológicamente exigente como es el del transporte a la demanda, que en principio exigirían un sistema central de control, recogida de reservas y generación de viajes en función de la demanda; equipo embarcado que permita la comunicación y envío de mensajes entre la central y el conductor, al tiempo que posibilita el conocimiento de la ubicación precisa del vehículo en cada momento; y finalmente, terminales de información al usuario, que le permitan conocer las llegadas del vehículo a las paradas de la ruta (a petición del usuario, las plazas libres, etc).

Así las cosas, los medios necesarios para la implantación del servicio de transporte a la demanda van mucho más allá que la mera voluntad legislativa de implantarla. Contrasta, pues, la formulación del precepto con la Memoria Económica que acompaña al Anteproyecto, donde se expresa que –supuestamente– “la regulación contenida en el referenciado Anteproyecto no requiere disposición de crédito ni gasto alguno para la Administración que pudiera derivarse de su aplicación, no constatando partida presupuestaria consignada para los fines que constituyen su objeto”.

## **IV. CONCLUSIONES**

1. El Anteproyecto viene acompañado de Informe de Necesidad y Oportunidad, y precedido de Exposición de Motivos que sirven correctamente a su función; se considera insuficiente, sin embargo, la Memoria Económica, habida cuenta que el desarrollo efectivo de las previsiones de la Ley, y en particular de lo dispuesto en su artículo 3º, sí comportarán compromiso presupuestario.

2. Se constata que el contenido efectivo del Anteproyecto presentado para dictamen no se corresponde con la denominación con la que se presenta, dado que no regula de manera efectiva el “marco de ordenación de servicios del transporte terrestre”, sino aspectos muy concretos y precisos del mismo.
3. Aún apreciando en el momento actual la necesidad de proceder a la ampliación del plazo de las concesiones de transporte de viajeros actualmente existentes, se constata como extremadamente recomendable que se complete el proceso de análisis de las necesidades del transporte extremeño, y se pase en un plazo razonable a la fase de desarrollo efectivo:
  - De una parte, de la regulación legal y normativa de desarrollo, en particular, con la promulgación de una Ley Extremeña de Transporte Terrestre que contemple la integridad de las cuestiones y necesidades que se plantean en el sector.
  - Y de otra, de los medios a través de los cuales habrán de optimizarse los recursos disponibles, con especial incidencia en la mejora de la red de transporte público en zonas rurales, y en el transporte intermodal.
4. Tanto por razones intrínsecas como por la comparativa con regulaciones análogas de otras comunidades, se considera necesario que la prórroga de la concesión que se regula en el artículo 1º de la Ley se condicione normativamente al cumplimiento por el concesionario de los requisitos que se valoren como necesarios, tanto en el aspecto formal (motivación de la solicitud o presentación de memorias), como en lo relativo a la mejora de la prestación del servicio (material rodante, seguridad, condiciones laborales, entre otras).
5. Se aprecia la difícil compatibilidad entre el derecho de preferencia regulado en la nueva Ley y la garantía de la libre competencia en el sector, no sólo en su formulación general, sino en la concreta regulación en la materia –incluida la de procedencia comunitaria–, que podría facultar incluso para la impugnación de resoluciones administrativas adoptadas al amparo de la nueva ley.
6. En cuanto al transporte a la demanda, se considera necesario para su efectividad no sólo la regulación adicional en vía reglamentaria, sino especialmente una dotación presupuestaria no prevista en la Memoria Económica.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 20 de julio, aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de reguladora del Marco de Ordenación de Servicios del Transporte Terrestre.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Santiago Hernández Fernández

Emilia Parejo Gala

# Dictamen 7/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Extremadura.





# DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN EN EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El 5 de junio se solicitó por el Sr. Secretario General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

**“El Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2009 ha acordado el siguiente

## DICTAMEN

### II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a Dictamen de este Consejo Económico y Social de Extremadura consta de Exposición de Motivos y Texto Articulado, con un total de noventa y siete artículos, ordenados en un Título Preliminar y 6 Títulos, estructurados, en su caso en diferentes Capítulos, así como de dos Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Derogatoria y tres Finales.

En la Exposición de Motivos se estructura en cuatro apartados, de los cuales:

- El primero hace referencia al título habilitante para legislar sobre esta materia por la Comunidad Autónoma de Extremadura, remitiéndose al artículo 7.1.16 del Estatuto de Autonomía; recoge también los antecedentes normativos, mencionando los Panes Regionales de Investigación y Desarrollo Tecnológico de Extremadura como iniciativas preliminares al actual proyecto legislativo.
- El segundo apartado de la Exposición de Motivos incide en el marco supranacional, con especial mención a la cooperación hispano-lusa en materia de desarrollo tecnológico, investigación, desarrollo e innovación.
- En el tercer apartado se delimitan de forma inicial los objetivos y líneas de actuación que se persiguen con la nueva Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Inno-

ción de Extremadura, con especial mención a la estructura institucional y a la planificación del sistema de Investigación, Desarrollo e Innovación.

- Y finalmente, el cuarto de los apartados de la Exposición de Motivos reseña la estructura de la Ley, extendiéndose de forma especial en el Título IV, relativo al Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX).

Los noventa y siete artículos que integran la parte dispositiva de la Ley se estructuran en un Título Preliminar y seis Títulos, que se subdividen a su vez en Capítulos:

- El Título Preliminar regula, en los cinco artículos de que consta: el objeto de la Ley; su ámbito de aplicación; las definiciones relevantes para el posterior desarrollo dispositivo; los fines fundamentales de la Ley y los principios informadores del texto normativo.
- El Título I, bajo la denominación “La Ciencia, la Tecnología y la Innovación al servicio de la ciudadanía y la sociedad” recoge – en dos artículos– la declaración de la ciencia, la tecnología y la innovación como bien público, así como la determinación legal de encomendar a la Junta de Extremadura la sensibilización, divulgación y participación ciudadana en tal objetivo.
- El Título II, con veintiocho artículos, es el más extenso, y se dedica a regular la estructura del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación –que define en el artículo 8–, estructurando esta regulación en los siguientes capítulos:
  - El Capítulo I recoge la organización básica del Sistema a través de la definición de los órganos responsables de la gobernanza y el desarrollo de las políticas de I+D+i (arts. 9 a 14).
  - El Capítulo II se refiere al Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (arts. 15 a 19).
  - En el Capítulo III se establece el Modelo Regional de Innovación de Extremadura (arts. 20 a 22).
  - El Capítulo IV comprende la regulación de los Agentes del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación (artículos 23 a 35).
- Por su parte, el Título III se ocupa de los Recursos Humanos al Servicio de la Investigación y de la Innovación en Extremadura, ocupándose el artículo 36 de determinar el régimen jurídico, y el siguiente de la clasificación del citado personal. Los dos capítulos en que se subdivide este Título regulan, respectivamente:
  - El Capítulo I, de la Carrera Profesional y Contratación del Personal Investigador y Tecnológico (artículos 38 a 46).
  - El Capítulo II regula las “Medidas de Apoyo al Personal al Servicio de I+D+i” (artículos 47 a 52).
- El Título IV, recoge las “Medidas de Impulso a la I+D+i, Protección y Transferencia de los Resultados”. Se divide en tres Capítulos referidos a:
  - Capítulo I: “Medidas de Fomento de la Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico y la Innovación”: artículos 53 a 59.
  - Capítulo II, referente a la “Relación del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Entorno Local, Nacional e Internacional” (60 a 64).
  - Capítulo III, relativo a la “Protección y Transferencia de los Resultados” (arts. 65 a 72).

- En el Título V, referido a la “Evaluación del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación”, se prevé en el único artículo que lo integra, el 73, la creación de una Unidad Evaluadora con la finalidad de establecer la relevancia, eficacia, eficiencia, pertinencia, progreso e impacto social de la I+D+i en función de los objetivos fijados.
- Por último el Título VI crea y regula el Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (en adelante, CICYTEX).
  - El Capítulo I comprende las Disposiciones Generales referidas a este organismo (artículos 74 a 78): Naturaleza y adscripción, fines y funciones, régimen jurídico, estatutos y extinción.
  - El Capítulo II regula la organización del CICYTEX (arts. 79 a 82).
  - El Capítulo III se ocupa de la gestión del CICYTEX (arts. 83 a 85), recogiendo la novedosa figura, en el derecho extremeño, del contrato de gestión.
  - Y el Capítulo IV, finalmente, comprende las disposiciones relativas al funcionamiento y recursos del CICYTEX: Personal, Régimen Económico-Financiero y Patrimonial, y Régimen Presupuestario, de Contabilidad y Control.

La Disposición Adicional primera establece los centros y organismos que, dependiendo en la actualidad de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, han de quedar integrados en el CICYTEX.

La Disposición Adicional segunda crea la Secretaría General de I+D+i y suprime la Dirección General de Innovación y Competitividad empresarial.

La Disposición Transitoria Primera establece la continuidad de las funciones de los órganos y centros que actualmente tienen competencias en la materia, en tanto se proceda a la efectiva puesta en funcionamiento del CICYTEX.

La Disposición Transitoria Segunda recoge el régimen transitorio contable, patrimonial, de tesorería y presupuestario del CICYTEX, así como sus funciones.

Las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta regulan el régimen transitorio de los recursos humanos que pasarán a integrar el CICYTEX (diferenciando entre personal funcionario, y personal funcionario interino y laboral).

La Disposición Derogatoria incluye una derogación general en la forma habitual y una específica relativa al Decreto 177/1996, de 23 de diciembre por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Ciencia, Tecnología e Innovación y se establece el Plan Extremeño de I+D+i

Las tres Disposiciones Finales se refieren, respectivamente, a la constitución y puesta en marcha del CICYTEX; habilita para el desarrollo reglamentario y ejecución al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y al Consejero competente en materia de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico e innovación; y la última de las disposiciones finales regula la entrada en vigor.

## II. VALORACIONES

### A. DE CARÁCTER GENERAL.

Antes de entrar en el examen de las distintas disposiciones que conforman el anteproyecto presentado para su dictamen, y de expresar las consideraciones que por este Consejo Económico y Social se entienden más relevantes en relación con la nueva regulación, es preciso hacer una consideración preliminar en relación con la trascenden-

cia que se reconoce a una Ley como la de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Extremadura, por cuanto es indudable que el desarrollo científico y técnico de un territorio es un elemento determinante de su evolución económica y social, así como de su grado de bienestar, tanto presente como futuro. Las sociedades más avanzadas en cuanto a riqueza, generación y mantenimiento de empleo y bienestar social, son aquellas que han sabido aunar conocimiento e innovación, generando un importante valor añadido económico y social en beneficio de todos sus miembros. Estos objetivos se ponen de relieve tanto en la Exposición de Motivos como en la enumeración de fines y principios rectores de la Ley y de los distintos órganos e instituciones que se crean o regulan a través de ella, y allí se examinarán con mayor detenimiento.

No obstante lo anterior, sí es reseñable que el Anteproyecto, en su conjunto, parece estar básicamente orientado a la investigación que se lleva a cabo en el sector público, en tanto que son escasas las determinaciones específicamente dirigidas a la investigación desarrollada en el mundo empresarial. Esta situación parece entrar en contradicción con los objetivos de la Estrategia de Lisboa y del Programa Ingenio 2010. Sería deseable que el anteproyecto recogiera una mayor incorporación del sector privado, y no estableciera una asimetría tan importante con el sector público.

#### **a) Documentación aneja al Anteproyecto.**

Del texto presentado a dictamen cabe inicialmente valorar positivamente la extensa y fundamentada documentación que se acompaña. No obstante y como se examinará en su oportuno lugar, se echa en falta el que por la Consejería que elabora el anteproyecto no se haya abierto un proceso de consultas, en particular con los Agentes Sociales y representantes centros, organismos e instituciones directamente afectados por la nueva normativa. Mención especial, en este sentido, habría que hacer al que consideramos imprescindible periodo de consultas con la Universidad y con los Agentes Sociales, en particular a las empresas, a las que afecta de manera singular el contenido de la Ley. En lo que se refiere a la Universidad, los contactos se han limitado a recabar información puntual, pero sin llevar a cabo una tarea sistemática de colaboración a nivel institucional para la redacción del Anteproyecto, que hubiera sido de todo punto deseable, habida cuenta de la dimensión que para la investigación extremeña tiene la Universidad (véase comentario al artículo 24). La ausencia de contactos con los Agentes Sociales en el periodo de elaboración de la Ley tiene especial trascendencia en la regulación contenida en el Título III del Anteproyecto (“Recursos Humanos al Servicio de la I+D+i en Extremadura”), por cuanto en el mismo se regulan aspectos atinentes a las condiciones de prestación de servicio de los trabajadores y empleados públicos que son determinados “ex lege”, es decir, sin que sean consecuencia de un proceso de negociación colectiva. De ello habremos de tratar con mayor detenimiento en su lugar correspondiente.

Como decimos, sin embargo, cabe valorar positivamente la documentación aneja al Anteproyecto, y en concreto, que la misma vaya acompañada de aquellos informes, memorias y dictámenes a que se refiere de manera específica en el artículo 69, en relación con el 67 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Especial mención se ha de hacer de:

- Informe de la Consejería que ejerza las funciones de Presidencia. Conforme a los apartados 3 y 4 del artículo 67 de la L. 1/2002, citada, es preciso informe previo de la Consejería que ejerza las funciones de Presidencia cuando la norma pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; asimismo, si el proyecto implicará la necesidad de incremento o dotación



de medios personales, requerirá informe de la Consejería que ejerza las funciones de Presidencia y autorización de la Consejería que ejerza las funciones de Economía y Hacienda; y finalmente, cuando la disposición pueda suponer incremento de gasto o disminución de ingresos, se incorporará la memoria económica, siendo preceptivo en este caso, informe de la Consejería que ejerza las funciones de Economía y Hacienda.

En el caso del presente Anteproyecto, concurren todas y cada una de estas circunstancias, si bien se da el caso de que la emisión del preceptivo informe corresponde en todos los supuestos a la misma Consejería dado que la actual estructura organizativa de la Junta de Extremadura atribuye a la Consejería de Administración Pública y Hacienda tanto las competencias que usualmente vienen atribuidas a la Consejería de Presidencia – hoy inexistente bajo tal denominación– como las atinentes al gasto o ingresos públicos.

La Consejería de Administración Pública y Hacienda emitió el correspondiente informe, aunando en el mismo las tres cuestiones que competencialmente le corresponden, y que hemos reseñado. En tal sentido, se ha de apreciar el valor intrínseco de las consideraciones que en dicho informe se realizan, y que comprenden una extensa enumeración de aspectos susceptibles de mejora o reforma; al respecto, cabe decir que se han incorporado en gran medida al texto del Anteproyecto en los borradores sucesivos, mejorando de manera sustancial el rigor técnico del mismo. Algunas cuestiones, sin embargo, no han sido incorporadas, por las razones que se explicitan en el Anexo al informe de la Consejería de la que emana el Anteproyecto.

- Informe del Gabinete Jurídico, que en lo sustancial se ocupa de la cuestión referente a la trasmisión de la titularidad de los derechos de propiedad intelectual del personal dependiente del CICYTEX, cuestión de la que trataremos en su oportuno lugar.
- La Memoria económica prevé una dotación anual inicial para la puesta en marcha de la Ley de 27'73 millones de euros, con menciones específicas para la Secretaría General de I+D+i, así como para los organismos y centros que habrían de integrarse en el CICYTEX. Al respecto cabe señalar que el ya mencionado informe de la Consejería de Administración Pública y Hacienda incide de manera particular, al tratar de la incidencia económica y presupuestaria del Anteproyecto de Ley, en el examen detallado de los diferentes apartados y conceptos presupuestarios, poniéndose de relieve en el Anexo del informe de la Secretaría General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, una serie de discrepancias sobre asignaciones presupuestarias. No entraremos, sin embargo, en su examen pormenorizado, ya que entendemos que, en cualquier caso, exceden del contenido propio del presente dictamen.
- El informe de la Secretaría General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, preceptivo dado que se trata del órgano administrativo responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general, cumple en este caso una doble finalidad: de un lado, permite conocer la finalidad perseguida con la elaboración de la norma y los principios que rigen su articulado, así como el vacío normativo que con ella se pretende llenar; de otro lado, en tanto que a su través (por medio del Anexo que incorpora) se da respuesta a las indicaciones contenidas en el informe de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, expresándose las modificaciones incorporadas al borrador del Anteproyecto a resultas de este último, así como las razones por las que otras recomendaciones no se han traducido en modificaciones del anteproyecto.

En cuanto al informe en sí, en la parte inicial del mismo, se valora la necesidad de regular de manera unificada y global en Extremadura los esfuerzos de los poderes públicos encaminados a fomentar y coordinar el sistema de I+D+i, exponiendo algunos de los principios informadores de la Ley, así como las cuestiones centrales que son tratadas y reguladas en la misma. Finalmente, el informe de la Secretaría General expone la estructura de la Ley, reseñando igualmente que se han cumplido las indicaciones legales en cuanto a informes y consultas preceptivas.

- Informe de Impacto de Género. Se acompaña igualmente, como es preceptivo, el informe de impacto de género, elaborado por el Instituto de la Mujer de Extremadura, dependiente de la Consejería de Igualdad y Empleo. De dicho informe debemos destacar la indicación referente a que si bien no cabe deducir que la ley regule la materia de una manera o con una connotación desigualitaria –particularmente porque la materia tratada tiene carácter más orgánico y administrativo que de contenido ideológico– y que no se produce vulneración de normativa en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación, sí es preciso reseñar que el Anteproyecto está redactado pensando literalmente en masculino: así, se trata de “el Consejero”, “un vocal” “un Secretario”, de manera que no se recogen en la redacción del Anteproyecto las recomendaciones y objetivos del III Plan de Igualdad de Oportunidades (objetivo 4.5) y II Plan para la Igualdad de Oportunidades en Extremadura (objetivo 1.2.3), que propugnan el fomento del uso no sexista del lenguaje.

Es de hacer notar que, aun cuando no se menciona de forma expresa en el informe de impacto de género, la Ley contiene una regulación específica -artículo 50- que se dirige a la obtención de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de su regulación, tanto en lo relativo al personal investigador, como en la formación de comisiones de selección y evaluación, recogiendo como indicador positivo la composición equilibrada en la estructura organizativa de los agentes del SECTI. Hay que valorar positivamente, pues, el que se incluya una indicación normativa en este campo, más allá de la mera enunciación del principio.

- Informe de Necesidad y Oportunidad. Acompaña al Anteproyecto el informe explicativo de la Necesidad de la regulación normativa y de la Oportunidad de llevarlo a cabo en el momento actual.

Respecto de las primera de las cuestiones, pocas dudas pueden haber sobre la necesidad de proceder a una regulación global y sistemática de los recursos materiales y humanos dirigidos a la investigación científica y técnica, a la mejora tecnológica como medio de aumentar la competitividad y el empleo, y a la innovación como objetivo que en última instancia redundará en un incremento de la calidad de vida de todos los ciudadanos. Al tratar de la Exposición de Motivos, en cierta medida coincidente con el Informe de Necesidad en la medida que ambos tratan de la conveniencia de la promulgación de la disposición examinada, desarrollaremos en mayor medida estos conceptos.

Debemos ahora hacer hincapié, en particular, al segundo de los aspectos contemplados en este informe, como es el de la oportunidad de la promulgación de esta Ley en el momento actual. Debemos mostrar nuestra conformidad con el hecho, puesto de relieve en el informe que acompaña al Anteproyecto, de que esta Ley viene a llenar una laguna normativa importante, toda vez que desde la ya en cierto modo vetusta ley (estatal) 13/1986, de 14 de Abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, los avances en la materia justifican sobradamente la promulgación de una nueva normativa, más

acorde con el momento actual de los conocimientos científicos y el desarrollo tecnológico y con la necesidad, sentida por todos los poderes públicos, de impulsar la innovación y el desarrollo del conocimiento.

En realidad, tanto es así que esta misma necesidad ha sido sentida en instancias estatales, y actualmente se encuentra en fase de debate e información pública un Borrador de Anteproyecto de Ley de la Ciencia y la Tecnología, promovido por el Ministerio de Ciencia e Innovación. La cuestión se complica sensiblemente si se considera que el ámbito respectivo de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas dista de hallarse inequívocamente deslindado, y existen importantes “zonas grises” en las que aparece una clara superposición en las atribuciones respectivamente conferidas por la Constitución Española y la interpretación que de ésta hace el Tribunal Constitucional, y el Estatuto de Autonomía.

Así, el artículo 149, 1, 15 C.E., reserva competencia exclusiva al Estado sobre “Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”; el artículo 148, 1, 17, por su parte, recoge que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de “fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”. Y de hecho, el artículo 7, 1, apartado 17 del vigente Estatuto de Autonomía de Extremadura, recoge la competencia exclusiva de la comunidad autónoma extremeña en materia de “Fomento de la investigación científica y técnica en orden a los intereses de la región, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.15 de la Constitución.

Así las cosas, y con ocasión del recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto frente a determinados aspectos derivados de la normativa autonómica en materia de subvenciones para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y en consecuencia su posible conflicto con el artículo 149.1.15 de la Constitución y con la citada Ley 13/1986, de 14 de Abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse la distribución competencial entre otras, en la Sentencia 175/2003, de 30 de Septiembre, sentando el principio siguiente: “el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el alcance material y funcional de la competencia que el art. 149.1.15 CE reserva al Estado. En las SSTC 53/1988, FJ 1, y 103/1989, FJ 10, declaró que el fomento de la investigación científica y técnica puede proyectarse sobre cualquier sector material, tanto si el Estado tiene competencias sobre el sector como si no las tiene. En la STC 64/1989, FJ 3, declaró que con base en este título competencial el Estado puede ejercer tanto funciones normativas como ejecutivas. Y en la STC 90/1992, FJ 2.A a) y b) señaló la perfecta concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia”.

“Nos encontramos, pues, -sigue diciendo la mencionada sentencia- ante un título competencial de los llamados genéricos u horizontales, que pueden proyectarse sobre casi todos los ámbitos materiales concretos. En consecuencia, es preciso evitar que un entendimiento incorrecto del mismo conduzca a desplazar los otros títulos específicos sobre los que aquél se proyecta. Así, por ejemplo, la actuación hospitalaria, que conlleva un componente investigador, no por ello ha de desplazar al título de “sanidad”, más específico”.

“Sobre el alcance de este título competencial ya nos hemos pronunciado en las SSTC 53/1988, 90/1992 y 186/1999, señalando que [...] la competencia estatal no se limita al mero apoyo, estímulo o incentivo de las actividades investigadoras privadas ... excluyendo como contrapuestas aquellas otras acciones directas de intervención en la creación y dotación de centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras, sino que la señalada expresión en-

globo todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben incluirse también las de carácter organizativo y servicial (STC 90/1992, FJ 2)<sup>1</sup> (STC 186/1999, FJ 8)<sup>2</sup> (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 8)<sup>3</sup>.

En definitiva, es de todo punto obvio que la normativa estatal en fase de Anteproyecto habrá de tener incidencia material y concreta en muchos de los ámbitos que son objeto de regulación en el Anteproyecto de Ley autonómica hoy sometido a dictamen. Esta incidencia de la norma estatal no se limitará a las meras indicaciones genéricas o al establecimiento del marco en el que se habrá de desenvolver la competencia autonómica, sino que comprenderá –citamos– “todas aquellas medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que, sin duda, deben incluirse también las de carácter organizativo y servicial”.

Falta por concretar, pues, qué determinaciones de la futura ley estatal tendrán la consideración de legislación básica, pero de la doctrina constitucional citada cabe presumir que no pocos preceptos de la misma tendrán tal carácter (en relación con la mención que al respecto se hace en el Anexo del informe de la Secretaría General de la Consejería impulsora del Anteproyecto, creemos difícilmente sostenible que el hecho de que aún no se hayan concretado los preceptos que tendrán la consideración de básicos no comporta sin más que ninguno de los que compondrán la Ley estatal haya de tener tal carácter; tal conclusión contradice de manera flagrante la jurisprudencia constitucional en la materia).

Se hace pues, enormemente cuestionable la oportunidad de la promulgación como Ley autonómica del presente Anteproyecto. Esta cuestión resulta además agravada, a nuestro parecer, por el hecho de que la Ley autonómica propuesta presenta enormes analogías con el texto de la Ley estatal: en estructura, terminología, materias objeto de tratamiento, y en la propia concepción integral de la norma y de los fines y objetivos perseguidos con ella, hasta el punto de que en no pocas ocasiones la ley extremeña aparece como una transliteración, mutatis mutandis, de la estatal. De hecho si en algo se diferencian es en la mayor prolijidad y exhaustividad de la ley extremeña, no sólo más extensa, sino que –como tendremos ocasión de examinar en el articulado– en ocasiones desciende a niveles de detalle más propios de la norma reglamentaria que de la de rango legal.

No obstante, en el curso de elaboración normativa de la presente Ley se ha detectado una ralentización, por no decir completa paralización del proyecto legislativo estatal, propiciado por la dificultad de compatibilización de los diversos intereses en juego y, muy especialmente, por la limitación presupuestaria de correspondiente departamento. Así las cosas, y puesto que la indicación correspondiente a la inoportunidad del actual Anteproyecto de Ley autonómica la hacíamos principalmente en consideración a la más que posible superposición a la misma de normas estatales con posible carácter básico, tal postura puede ahora matizarse ante la previsible pérdida de impulso del texto estatal. Si debemos precisar que esta matización la circunscribimos exclusivamente a aquella parte del articulado que cabría denominar en sentido propio como “Ley de la Ciencia”, cuya necesidad se aprecia, y respecto de la cual este Consejo Económico y Social considera la conveniencia de su promulgación, en especial en la medida que pueda resultar factor coadyuvante al desarrollo social y a la mejora de la competitividad. Sin embargo, esta necesidad no se considera en modo alguno concurrente en otras partes del articulado, y muy especialmente en lo relativo al Título III, cuya regulación se entiende no contribuye en modo alguno a mejorar el panorama normativo vigente.

## **b) Valoración general del texto**

Se trata de una ley, que no obstante su extensión y pormenorizado desarrollo de algunos de sus apartados, tiene paradójicamente un contenido normativo limitado, ya que en muchas ocasiones se extiende en consideraciones o enumeraciones que podríamos denominar “programáticas”, refiriendo extensivamente relaciones de fines, intenciones y objetivos, pero sin un contenido dispositivo específico. Esto tiene lugar no sólo -como cabría esperar- al principio del articulado, texto, sino en el propio cuerpo de la disposición (ejemplos: artículos 4, 5, 7, 16, 20 y 21, 47, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 65, etc.).

La Ley, por otra parte, utiliza con profusión conceptos no suficientemente asentados en el lenguaje común por pertenecer a la terminología de disciplinas muy específicas, que tienen difícil cabida en un texto normativo (“traslacional”, “precompetitiva”, o el concepto de “masa crítica”, que en este contexto es el propio de la sociodinámica); hay expresiones tomadas de otras lenguas (“spin-off”, o “cluster”) que obviamente tienen una significación específica dentro de la materia tratada, pero que no resultaría en modo alguno superfluo buscar un equivalente en castellano o, de entenderse que no existe un término con el que guarde una correspondencia precisa, añadir una descripción sucinta del concepto; en ocasiones se emplea lo que sólo se pueden denominar metáforas o símiles, elevándolas a categoría normativa (“mecanismos de incubación y de generación centrífuga” por ejemplo); y asimismo, se observa una sobreabundancia del empleo de siglas o abreviaturas. En todos estos casos, puede decirse que se contravienen las indicaciones que sobre criterios lingüísticos generales se contienen en el apartado 101 de las Directrices de técnica normativa aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Julio de 2.005. El texto en su conjunto, puede decirse que adolece de cierta farragosidad, incurriendo en reiteraciones muchas veces innecesarias -por ejemplo, repitiendo una relación extensa términos para añadir un matiz o aplicarlos a dos entidades- denota una cierta preferencia por las estructuras sintácticas complejas y las enumeraciones extensivas, y en general, alejándose en demasiadas ocasiones del lenguaje culto pero accesible para el ciudadano medio y de la redacción clara, precisa y sencilla que propugnan las citadas Directrices de técnica normativa.

## **B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

### **Exposición de Motivos.**

Hemos hecho ya referencia, al tratar del Informe de Necesidad y Oportunidad, a la cuestionable procedencia de promulgar en el momento actual una Ley como la que es objeto de este dictamen, habida cuenta de que existe un Anteproyecto de Ley estatal sobre esta misma materia, en fase avanzada de desarrollo, con el que existe una elevada probabilidad de conflicto en los casos de regulación dispar de materias concurrentes. Hecha esta salvedad, es indudable la trascendencia de la materia regulada en esta Ley y la necesidad de impulsar en Extremadura el desarrollo científico y tecnológico, así como de dotar a la región de unas estructuras organizativas y de personal cualificado con los que lograr estos objetivos.

La Exposición de motivos sirve adecuadamente a la función que le es propia. Cumple –al menos formalmente- con la función de describir el contenido de la Ley, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, y cuando es preciso, resume sucintamente el contenido de la disposición, posibilitando a fin de lograr una mejor comprensión del texto, sin incluir partes

del texto del articulado. Si alguna indicación cabe hacer al respecto, es precisamente que en el resto del articulado se encuentran con frecuencia menciones que no son propias de un texto normativo, sino de la exposición de motivos que le antecede, dando lugar a una disposición normativa ocasionalmente trufada de declaraciones de intenciones o manifestaciones programáticas.

Se refiere asimismo el texto de la Exposición de motivos al CICYTEX, como entidad de nueva creación, cuando es lo cierto que por medio del Decreto 177/96 fue creada con tal denominación la “Comisión Interdepartamental de la Ciencia y la Tecnología en Extremadura”. Esta duplicidad en la utilización de denominación idéntica puede generar una cierta equivocidad – aun cuando se suprima el organismo preexistente y sea derogado el indicado Decreto en la Disposición Derogatoria Única- habida cuenta que bajo la misma denominación se suceden normativamente dos instituciones enteramente diferenciadas: en la regulación anterior, se trata de una Comisión Interdepartamental –esto es, algo bastante similar a la nueva Comisión de Ciencia Tecnología e Innovación en Extremadura regulada en el artículo 11 del Anteproyecto-, en tanto que el CICYTEX de la nueva Ley es –aunque no sea fácil dilucidarlo en una primera lectura- un ente de derecho público autonómico con grandes similitudes con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de ámbito estatal.

## **Título Preliminar**

### **Artículo 1:**

Concreta el objeto de la Ley y prefigura su ámbito de aplicación. Este artículo recoge la finalidad primordial del texto normativo, que posteriormente se desarrollará de forma más amplia en las enumeraciones de objetivos y fines que de forma extensiva se desarrollará en los artículos siguientes, y que se describe como la “ordenación y promoción de la investigación científica y técnica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, estableciendo un marco regulador unitario y sistemático de la actuación de los poderes públicos de Extremadura que facilite su coordinación”.

De esta descripción del objeto de la Ley se echa en falta una mención específica a lo que entendemos que podría ser la finalidad última a la que obedece, como sería la “*generación de conocimiento*”, dado que tal es el fin al que se dirige cualquier investigación, que en sentido propio no es un fin en sí misma, sino el medio de acrecentar el acervo de información organizada y accesible al que denominamos “conocimiento”.

Podría también ser suprimido el último inciso “*que facilite su coordinación*”, ya que resulta de alguna manera limitativo, pudiéndose considerar suficiente para la descripción del objeto de la Ley en relación con los poderes públicos que la norma viene a establecer “un marco regulador unitario y sistemático de actuación”.

### **Artículo 2:**

Acerca del ámbito de aplicación de la Ley, hemos hecho ya referencia al tratar de la oportunidad de la misma, dado que la materia está intrínsecamente relacionada con la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se realiza en el Título VIII de la Constitución Española, y se concreta por la jurisprudencia constitucional recaída en la materia.

Por lo demás, cabría hacer una precisión en relación con la delimitación del ámbito de la Ley, que se concreta al “ejercicio de las competencias de la Junta de Extremadura”; y si bien es ciertamente la Junta de Extremadura, en la que reside el poder ejecutivo en el ámbito de la Comunidad Autónoma, la principal beneficiaria de las prescripciones de la Ley, no es menos cierto que dentro de su ámbito se comprenden también

determinaciones que afectan a otras personas o instituciones que no se integran en sentido propio en la Junta de Extremadura. Es por ello que podría modificarse el tenor del precepto para expresar que se legisla sobre las competencias que corresponden en estas materias “a la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

### **Artículo 3:**

Cabe valorar positivamente que se comprenda en la Ley un artículo que comprenda las definiciones de los principales conceptos que van a ser empleados en el articulado. Hay que señalar, sin embargo:

- que alguna de las definiciones incluidas pudiera no resultar necesaria o llevarse a cabo mediante remisión: así, el concepto de propiedad intelectual o industrial, en definitiva, viene dado porque definen como tales las respectivas leyes estatales sin que sea factible delimitarlos o definirlos de manera distinta (la legislación sobre esta materia es competencia exclusiva del Estado: art. 149,1, 9ª C.E.); y
- que la finalidad de las definiciones contenidas en los textos normativos normativas no debería ser tanto explicativa o informativa como delimitativa; de ahí la fórmula tradicionalmente utilizada en otras leyes de: “se entiende por ... a los efectos de esta Ley...”, de tal forma que quede circunscrita su aplicación.

### **Artículo 4:**

Respecto de los fines de la Ley, y no obstante su extensiva enumeración, se aprecia, la ausencia de algunos significativos:

1. En consonancia con lo expuesto anteriormente, podría incluirse como finalidad de la Ley y entre los primeros de sus objetivos el fomentar la “generación de conocimiento”.
2. En segundo término, sería positivo incorporar entre los fines fundamentales de la Ley *“fomentar y proveer los mecanismos e instrumentos que faciliten la transferencia de conocimiento al sector productivo”*.
3. Un tercer punto que consideramos relevante sería que se incluyese de forma explícita y terminante entre los fines de la Ley, y entre los más importantes, la expresa intencionalidad de que la misma busca potenciar la investigación científica básica, ya que nos encontramos, al examinar los distintos aspectos regulados en la misma que el legislador parece concebir la investigación científica casi exclusivamente como un medio de conseguir resultados susceptibles de explotación comercial o sujetos a patente. Lógicamente, tal finalidad no debe quedar limitada a la mera enunciación, sino que deberá desarrollarse en consonancia el articulado, explicitando en los lugares correspondientes la naturaleza igualmente prioritaria de la investigación científica que no está dirigida a la obtención de resultados a corto plazo o referida a campos de conocimiento que no sean especialmente susceptibles de explotación económica (desarrollos teóricos, ciencias observacionales o la investigación dirigida a la conservación del medio natural, entre otras, no pueden en ningún caso quedar relegadas en la regulación normativa).
4. Igualmente, sería positivo prescindir del término “masa crítica” o emplearlo de manera distinta, dado que la masa crítica no es un concepto relativo, susceptible de incremento: en términos físicos, es la cantidad de masa de un material fisible necesaria para producir una reacción nuclear autosostenible, de manera que con una cantidad inferior no se produce ese efecto; para un material dado, pues, la masa crítica es un término absoluto, y no puede por tanto, haber un incremento

o disminución de ella. Por extensión, en sociodinámica se ha venido empleando como el número de personas necesario para producir un determinado efecto, que no se genera si se considera un colectivo inferior; la masa crítica de personas, pues, tampoco es susceptible de aumentar.

5. Finalmente, procedería incluir un punto adicional a la enumeración de los fines, en el que se incluyese la divulgación de la actividad científica como herramienta de conexión entre la ciencia y la sociedad, así como entre la ciencia y el tejido empresarial. Así, se da la paradoja de que en España, que es uno de los países donde mejor valoración tienen los científicos, se encuentra también entre los países donde la labor científica es menos conocida. La razón no es otra que lo escaso o inexistente de la labor divulgadora. La *difusión* de los trabajos científicos ha de tener lugar en el ámbito estricto de la ciencia - revistas científicas, congresos, comités, etc.-; la *divulgación* es el formato con el que la ciencia se presenta ante la sociedad y como tal ha de ser accesible, ameno, de mensaje conciso y con visión de aplicabilidad, aun cuando ésta no sea inmediata. Así lo refleja la Ley en otros lugares del articulado, y más concretamente en el artículo 7; sería, pues, positiva la inclusión entre los fines de la Ley, y en el desarrollo del texto resultaría adecuado que el articulado contemplase la figura del divulgador científico, doctores o investigadores interesados en desarrollar esta comunicación, ya sea por su facilidad para ello, por sus conocimientos, o por tener nociones de periodismo o comunicación.

#### **Artículo 5:**

En cuanto a los principios informadores de la Ley, es reseñable y susceptible de valoración positiva el que además de comprenderse indirectamente la divulgación de la que hemos tratado a través de la mención a la comunicación de la ciencia al conjunto de la ciudadanía (si bien se hace con la expresión, que consideramos poco afortunada de “una cultura encaminada a”) se incluyan los criterios de sostenibilidad en la elaboración de las estrategias en las materias objeto de esta Ley. Desafortunadamente, sin embargo, es la única mención a este concepto que se encuentra en el texto normativo, que carece así de plasmación concreta en la regulación.

#### **Artículo 6.**

La visión economicista que impregna el Anteproyecto se evidencia también en este precepto, que define la ciencia, la tecnología y la innovación como “bien público”, que cabe definir (Buchanam y otros) como aquel bien económico cuyo uso por una persona no perjudica el uso por parte de otros. No es sin embargo un término jurídico (bien demanial, o bien de dominio público y uso público sería el concepto más cercano), ni se desprende de tal definición ninguna consecuencia, salvo la propia generalidad de la enunciación. Lo cierto es que sólo indirectamente, mediante la generación de conocimiento y a largo plazo, pueden ser considerados como bien público la ciencia la tecnología y la innovación; en la regulación legal -y como no puede ser de otra forma-, existe todo un grupo de preceptos dirigidos a regular la titularidad de los frutos de los avances científicos o tecnológicos, protegiéndolos mediante la normativa reguladora de la propiedad intelectual e industrial (art. 66), incluso caracterizándolos como bienes patrimoniales de la Administración (art. 67). Faltará, pues, el requisito de la condición de bien de uso no excluyente, propia de la definición del bien público.

#### **Artículo 7**

Este artículo, al que hemos aludido con anterioridad al tratar de los fines de la Ley, recoge -y se considera que es imprescindible para una adecuada difusión del desarrollo



tecnológico—, la vinculación de la ciencia con su entorno socioeconómico. A este fin, sería necesario ahondar en el articulado de la Ley sobre esta divulgación del conocimiento científico y la sensibilización de la sociedad, creando, por ejemplo observatorios u otros foros de participación y debate entre la Administración Autonómica, en los que habrían de tener una participación activa de los agentes económicos y sociales de la región, y de donde podrían surgir aportaciones sobre políticas sobre I+D+i y su difusión a la sociedad.

### **Artículos 8 a 11**

En relación con la gobernanza del sistema, son varios los preceptos a los que cabe referirse. Inicialmente, se ha de reseñar que se nota una carencia de intervención de la sociedad en la misma; posteriormente trataremos de ello, en particular al referirnos a la composición del Consejo Asesor. Mención específica merece la previsión contenida en el artículo 11 conforme al cual el Presidente de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de Extremadura ha de serlo el de la Junta de Extremadura (salvo delegación); esto, que en sí no es intrínsecamente negativo en especial por la relevancia que confiere a la expresada Comisión, puede sin embargo generar ciertas disfunciones, en la medida que al presidir el Consejo de Gobierno de la Comunidad, al que habrá de someter las cuestiones provenientes de la mencionada Comisión, se genera una confusión entre órgano proponente en materia de planificación de I+D+i (Comisión) y el órgano destinatario de la propuesta (Consejo de Gobierno). A ello se habrá de añadir el que con ello se da lugar a un precedente, que de ampliarse podría llevar al Presidente del Gobierno Autonómico a presidir múltiples comisiones, lo que podría dar lugar a una sobresaturación de funciones, o a una delegación casi automática, de tal forma que tal presidencia sería puramente nominal. En este sentido, se propone que el presidente de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de Extremadura lo sea el titular de la Consejería con competencias en el asunto que nos ocupa y que esté formada por una representación de todas las demás Consejerías.

Esta propuesta podría tener además una ventaja adicional: la regulación del anteproyecto confiere amplias competencias a la Comisión Delegada, lo que muy probablemente venga determinado precisamente por la composición originariamente prevista, que atribuye la presidencia de la Comisión de I+D+i al Presidente del Consejo de Gobierno. Si la Presidencia de la Comisión recayera en la persona que se prevé como vicepresidente en la actual redacción, esto es, el titular de la Consejería con competencias en la materia, que a su vez es presidente de la Comisión Delegada, en la práctica desaparecería la necesidad de escindir el órgano en Pleno y Comisión Delegada, sin merma de la intervención de otros departamentos de la Junta de Extremadura, y sin restricción de la posibilidad de que pudieran crearse otras subcomisiones con funciones específicas dependientes de aquélla.

### **Artículo 12**

Composición del Consejo Asesor. Cabe hacer las siguientes indicaciones:

- El párrafo 2 del artículo se refiere a “personas de reconocido prestigio perteneciente a los agentes de SECTI”, y señala el párrafo 3 que serán nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno. No se expresa, sin embargo, ni quien designa a las personas que se nombren, ni se establece criterio alguno para su selección, más allá de la mención al reconocido prestigio, siendo así que en el ámbito de la ciencia y la tecnología existen criterios que pueden objetivar al menos unos requisitos mínimos en cuanto a excelencia o idoneidad.

- En segundo lugar, también convendría que se incluyera una mención en la Ley tendente a evitar una excesiva homogeneidad en el perfil de las personas designadas, de tal forma que procedieran, en la medida de lo posible, de diversos campos del conocimiento - científico, tecnológico, humanístico, biomédico- y de diversos agentes del SECTI.
- Finalmente, y dada la naturaleza de las funciones que se atribuyen al Consejo Asesor, sería igualmente conveniente que -garantizando la idoneidad y cualificación de las personas que se designen- sean tenidos en consideración los Agentes Sociales en su constitución.

### **Artículo 13.**

Puesto que la ley es tan prolija, llama la atención lo escueto del texto de este artículo, quizás hubiese sido mejor esbozar, cuando menos, las funciones de la creada secretaría.

### **Artículo 14**

La principal consideración a la hora de constituir un Comité de esta naturaleza es la necesidad de que se produzca una efectiva interconexión entre el desarrollo científico y tecnológico y la sociedad en la que esta evolución ha de producirse. Se valora, pues, positivamente que le sean encomendadas funciones consultivas y de control en materias tan sensibles como la adecuación de la investigación a los principios éticos inherentes al respeto de los derechos humanos y a una sociedad democrática, y la elaboración de códigos de buenas prácticas en los distintos campos de la investigación científica y técnica. Es preciso, pues, que tales previsiones se materialicen a través de una correcta selección de sus integrantes, y que se garantice su neutralidad, a salvo de presiones económicas o ideológicas.

### **Artículo 15**

El Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, es como cita el borrador de anteproyecto, “el instrumento de planificación, gestión y ejecución de la Junta de Extremadura en materia de I+D+i”.

La propia definición otorga al plan una importancia suprema en el desarrollo de las políticas de I+D+i, esta circunstancia, lo que aconsejaría algunas adiciones al articulado, y en particular:

- expresar concretamente quién lo realiza, ya que se especifica que lo aprueba el Pleno de la Comisión y que es preceptivo pero no vinculante el informe del Consejo Asesor, pero no quién ha de tomar la iniciativa en su elaboración.
- Debería indicarse expresamente que el Plan deberá ser conocido y participado por la sociedad y discutido con los agentes económicos y sociales de la región;
- que deberá ser informado por el Consejo Económico y Social de Extremadura; y por último
- que en su aprobación definitiva tenga intervención la Asamblea de Extremadura.

### **Artículo 20**

Este artículo, que con los dos siguientes conforma el Capítulo III de este Título II, trata de lo que se denomina “Modelo Regional de Innovación de Extremadura”, a lo que se da el nombre de “Innoveex”. Lo cierto es que de la regulación contenida en el Anteproyecto, se hace difícil obtener una idea precisa de cual es el objeto de regulación: fuera del hecho de que tiene que ver con la empresa, no se precisa suficientemente si se trata de un modelo teórico, o si es un Plan en el sentido de los artículos anteriores,

pero centrado en el desarrollo del sector empresarial, o si se trata de una mera formulación programática.

Sería, pues, deseable que se hiciera una formulación más precisa de lo que se ha de entender como “modelo regional de innovación” precisando qué elementos lo diferencian del Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación del que trata el Capítulo anterior, o si por el contrario es la parte de dicho Plan que trata del sector empresarial (aun cuando en este último caso, cabría preguntarse por qué no se incluye como parte del mismo por mor de la sistemática).

### **Artículo 23**

Determina este precepto qué organizaciones y entidades tienen la condición de Agentes del Sistema Extremeño de Ciencia Tecnología e Innovación, y lo hace con un criterio claramente extensivo. En lo que se refiere al contenido concreto del precepto, cabe hacer las siguientes indicaciones:

- en primer término, la amplitud de los términos de la enumeración, que comprende no sólo las que expresamente se determinan, sino también “aquellas otras entidades, instituciones, personas o estructuras no incluidas en los puntos anteriores, que desarrollen actividades referidas a la generación, aprovechamiento compartido y divulgación de conocimientos”. También en el punto 3º (aunque no aparece numerado), se comprenden las “entidades públicas o privadas que favorezcan la financiación de I+D+i, mediante mecanismos tradicionales o el desarrollo de nuevos instrumentos”. En términos tan amplios, cabría considerar como agentes del SECTI a todo el sector docente -público o privado-, de la región, así como a la banca, entre otros. Convendría, pues que se llevara a cabo una delimitación más precisa de lo que cabe considerar como agentes del SECTI.
- En segundo lugar, y en conexión con lo indicado en el punto anterior, dispone el punto 4º del artículo que “reglamentariamente se regulará el sistema de clasificación y acreditación de los agentes del SECTI”. De ello se desprende, pues, que la Ley regula dos clases de agentes: aquellos que lo son por determinación legal, a los que se refieren los artículos siguientes mediante la denominación expresa de la entidad o institución (Universidad, SES, CICYTEX) y otro grupo que engloba las entidades que pueden adquirir tal condición mediante un proceso de homologación y registro (Centros públicos y privados de I+D+i, parques científicos-tecnológicos, fundaciones, gestoras de I+D+i, EBT´s y “spin-off”, clústeres, otras empresas y agrupaciones de éstas con actividades de I+D+i, y finalmente, academias y sociedades científicas).

De esta forma, el proceso de homologación se erige en el elemento central que determinará la adquisición de la condición de agente del SECTI, y por ende, la aplicabilidad de las determinaciones recogidas en esta Ley. Sería, pues, conveniente –y más en una ley que regula de manera tan exhaustiva otros aspectos que se recogieran en el texto legal de manera precisa los criterios y condiciones básicos a cumplir por las entidades o instituciones que pudieran llegar a adquirir la condición de agente del SECTI mediante el señalado proceso de homologación y registro, y no remitirlo a la disposición reglamentaria de desarrollo.

- En cuanto a la forma, es en este artículo donde se encuentran en mayor profusión los términos de uso no común o tomados del idioma inglés. Procede, pues, reiterar la indicación en el sentido de que se sustituyan por palabras o expresiones equivalentes que, sin perder su sentido propio, permitan a la generalidad de los destinatarios de la norma, es decir, la ciudadanía, comprender adecuadamente su sentido; en caso de no ser factible tal sustitución, se incluya una indicación somera

de lo que se entiende por cada uno de los términos, a los efectos de la regulación legal.

- Asimismo, procederá continuar la numeración en párrafos separados para los apartados 3 y 4 del artículo.
- En los siguientes artículos, se aplica el calificativo de “agente motor” del SECTI a dos instituciones en concreto: la Universidad y el CICYTEX, y no al resto. Conveniría aclarar si tal expresión tiene algún contenido específico -y en tal caso, cuál sería éste- o si se trata sólo de una expresión de estilo.

#### **Artículo 24**

Se refiere este artículo a la Universidad de Extremadura y otras instituciones académicas y de I+D+i de ámbito regional.

La regulación contenida en este precepto es de particular importancia, dentro de la ordenación de cualquier sistema de ciencia, tecnología e innovación, dado que en España -y en otros países tradicionalmente han sido las instituciones universitarias las que han desarrollado en mayor medida la investigación científica, en particular la de carácter básico, en tanto que empresas corporaciones son las que han incidido en el aspecto tecnológico y productivo. Desde esta perspectiva, es particularmente significativo lo escueto de la regulación, que se limita a mencionar que la Universidad de Extremadura se integra dentro del Espacio Europeo de Enseñanzas Superiores (EEES), y a enumerar algunos de los fines que se recogen en el Decreto que regula sus Estatutos. Contrasta esta circunstancia con el peso relativo que tiene la Universidad en a situación de la investigación en Extremadura: según se concreta en la Memoria de Investigación del Servicio de Gestión y Transferencia de Resultados de la Investigación de la Universidad de Extremadura, en 2006 un total de 181 grupos se encontraban inscritos en el catálogo de grupos de investigación de la Universidad de Extremadura, agrupando a 1627 investigadores. En términos relativos, el personal investigador del CICYTEX que no se haya adscrito a la Universidad supone sólo el 6% del total, lo que denota la necesidad de que una Ley que pretenda regular la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Extremadura ha de tener en consideración, de manera muy particular, a la Universidad. En este sentido, cabe reseñar que el texto actual no refleja de manera adecuada ni las necesidades de la institución universitaria ni -y esto se considera de especial relevancia- las posibilidades que pudiera brindar a la investigación extremeña en un adecuado marco normativo e institucional.

Así, se ha de tomar en consideración el valor que la Universidad de Extremadura ha de aportar -y de hecho, ya viene haciéndolo- en cuanto a los objetivos de la Ley en los campos siguientes:

- Con referencia a la investigación e innovación. Es para todos obvio que en Extremadura predominan de manera abrumadora las empresas de dimensiones medianas o pequeñas. Para empresas de reducida dimensión, es impensable que se dedique una fracción considerable de sus recursos en la creación de un departamento de investigación, y aun en el caso de llevarlo a cabo, la propia limitación de medios económicos y personales supondrá en la práctica la virtual imposibilidad de alcanzar metas competitivas, al no entrar en juego sinergias y economías de escala. Es en este campo donde la Universidad puede desempeñar un papel absolutamente esencial, actuando a través de convenios de colaboración con empresas y entidades, como una suerte de departamento de investigación externo, que sí permita la efectividad de la innovación y el desarrollo tecnológico que dichas empresas y entidades puedan materializar en sus procesos productivos. Esta interrelación Universidad-empresa ya existe, en cierta medida, puesto

que no menos de 700 empresas e instituciones han contratado I+D+i con la Universidad, según datos de la misma. La Ley, aun cuando menciona la posibilidad de convenios y la necesidad de fomentar la cooperación entre la universidad y los demás sectores afectados por la nueva Ley (al tratar de los fines de la Ley y del CICYTEX, o cuando menciona los parques tecnológicos), no recoge de manera adecuada ni desarrolla una normativa concreta para optimizar este objetivo, a pesar de constituir, como se ha dicho, la mayor parte de la investigación extremeña actual y en un futuro previsible.

- Otro campo en el que la Universidad debería tener un valor especial es en el de la evaluación de la carrera profesional o en la consideración de la aptitud y viabilidad de los proyectos de investigación. La Ley no se refiere a este extremo en absoluto, y sin embargo sería conveniente que se acogieran al menos las líneas básicas de un marco normativo en el que se otorgase al menos parcialmente a la Universidad facultades en este campo.

En lo referente a la regulación -o más bien ausencia de ella- del precepto, reseñar que se han recogido desde la Universidad una serie de aspiraciones y opiniones que no tienen un reflejo adecuado en el texto de la Ley. Sin ánimo exhaustivo, se puede indicar:

- la necesidad de que en la Ley quede adecuadamente regulada y protegida la investigación básica, que como se ha dicho es la Universidad el terreno en el que tradicional y materialmente se han desarrollado los esfuerzos de investigación no aplicada en nuestro país. La consideración de la investigación básica en la Ley es, pues, indirecta pero eficazmente, la protección de unos de los pilares de la labor universitaria.
- La creación de plantillas universitarias no docentes, o al menos, regular legalmente la posibilidad de adscripción temporal de personal universitario a tareas de investigación, relevándoles de la docencia por el periodo de tiempo preciso para desarrollar el proyecto o los estudios emprendidos.
- Se señala también desde instancias universitarias el que la carrera investigadora diseñada en la Ley tiene muy difícil encaje con la estructura de las Universidades: existe una desconexión casi absoluta entre la regulación que se lleva a cabo en la Ley de la Ciencia y el estatuto del personal investigador (que en el caso de la universidad, pasa preceptivamente por la docencia, como se ha señalado, aun cuando esto no sea siempre deseable).
- Existe también una ausencia de mención en la Ley a la financiación de proyectos de investigación a desarrollar en la Universidad o por ésta conjuntamente con otros agentes del SECTI.
- Y finalmente, tampoco existe mención a la interrelación entre empresa-universidad y la universidad y otros agentes del SECTI.

Tres menciones finales, en relación con la técnica normativa:

- Que la mención a la integración de la UEx en el EES es una declaración expositiva, sin contenido normativo, y por tanto superflua (para ello está la Exposición de Motivos; esto ocurre en la descripción de varios de los agentes del SECTI).
- Que se recoge el contenido de una disposición reglamentaria (Decreto) en una norma con rango de Ley, lo que podría generar problemas en cuanto pudiera constituir una legalización parcial del contenido del decreto, a efectos, por ejemplo, de su modificación.

- Que la mención al Espacio Europeo de Educación Superior es enteramente superflua en un contexto como el de la presente Ley, habida cuenta que el EES va referido a la coordinación de políticas educativas, y tiene en principio muy poco que ver con la investigación científica o tecnológica en el ámbito universitario, tanto más cuanto existe un Espacio Europeo de Investigación –del que trata el artículo 61–, en el que tiene una participación determinante la Universidad.

### **Artículo 25**

Servicio Extremeño de Salud. El problema con la carrera profesional del personal al servicio del SES se plantea en términos análogos en lo que se refiere al reconocimiento de la carrera profesional, dado que existe una regulación estatal concurrente con la que entraría en posible conflicto la nueva normativa: la Ley 44/2033, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, regula el derecho de los Profesionales Sanitarios acogidos dentro de su ámbito de aplicación a un sistema de reconocimiento de su desarrollo profesional, que “será público y con atribución expresa del grado alcanzado por cada profesional en el ejercicio del conjunto de funciones que le son propias” (art. 37.2 LOPS), recogándose en los artículos siguientes las directrices a través de la cuales cada administración podrá autorregular los medios de reconocimiento de dicho desarrollo profesional, pero estableciéndose como criterio principal el de homologación de reconocimiento del desarrollo profesional en todo el Sistema Nacional de Salud, especialmente en lo relativo a las denominaciones de los distintos grados, a los sistemas de valoración de los méritos, a la composición de los comités de evaluación y al reconocimiento mutuo de los grados alcanzados por los profesionales de los distintos servicios de salud (art. 39).

La regulación que pudiera efectuarse “ex novo” habría de quedar circunscrita a estos estrechos parámetros que establece como competencia autonómica la regulación de la carrera profesional de las profesiones sanitarias, y sin embargo, el contenido de la normativa que resultaría aplicable al personal del SES en la nueva Ley, en cuanto agente del SECTI, excede de tales atribuciones.

### **Título III**

El Título III es, ciertamente, uno de los más conflictivos de la Ley desde el punto de vista de este Consejo Económico y Social. En él se regulan, con extensión y prolijidad, una multiplicidad de aspectos de la prestación de servicio de los trabajadores, funcionarios y personal estatutario en los distintos agentes del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación, incidiendo es aspectos tales como carrera profesional, condiciones de contratación, formación, ect.

La primera cuestión a reseñar es que esta regulación podría entrar en colisión con un derecho fundamental, como es el de la negociación colectiva (artículo 37,1 de la Constitución Española). No se trata, pues, únicamente de que se haya prescindido de realizar consultas con los sectores afectados o con los Agentes Sociales -como reseñábamos al inicio del comentario del articulado- sino muy específicamente que se están imponiendo medidas de orden laboral, que como se verá no en todos los casos son particularmente beneficiosas para los trabajadores, sin contar con su representación o con las organizaciones empresariales. Tal es la entidad de esta omisión que es el criterio de este Consejo Económico y Social que la misma bastaría para desaconsejar sin más la promulgación del Título III, remitiendo directamente a los promotores de la norma a la mesa de negociación.

En particular, puede indicarse:

- Respecto al sector privado, que la Ley -al no hacer distinciones- parece facultar a las empresas privadas para regular sus recursos humanos en la forma prevista en el señalado Título III, suponiendo en consecuencia una especie de derogación parcial de las condiciones laborales sectoriales; así ocurre también con las modalidades de contratación que se ofrecen, en ocasiones regresivas para el interés de los trabajadores.
- Y en cuanto al sector público, cabría hablar igualmente de vulneración al derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, en tanto que se establece un régimen para el personal investigador, tecnólogos e investigadores, diferente al del resto del personal de la administración y en unas condiciones que no parecen más ventajosas, cuestiones que deberían tratarse en el marco del los acuerdos de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público entre las organizaciones sindicales y la Junta de Extremadura. Es en este marco el que se deberían tratar estas cuestiones de personal, a través de las cuales establecer el Estatuto del Personal de Investigación, en el que habrían de fijarse las categorías del personal de los organismos dependientes de la Junta de Extremadura, tomando como uno de los criterios rectores la homogeneización de las condiciones de trabajo y retributivas en los centros dependientes de la Junta de Extremadura, facilitando la movilidad, la promoción profesional, la formación; en definitiva, teniendo como objetivo la profesionalización tanto del personal investigador y tecnológico o como del de gestión. De la misma forma, se deberá propugnar la necesaria coherencia entre dicho régimen y el del personal de investigación de la Universidad (en su respectivo ámbito, también con el de administración y servicios).

#### Título IV

Se engloban en este Título las denominadas “medidas de impulso a la I+D+i”, comprendiendo un conjunto de regulaciones, en cierta medida heterogéneas, ya que se comprenden en él tanto indicaciones de índole genérica –incluso “programática”- como es el Capítulo I, en lo referente al Fomento de la I+D+i y las relaciones del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología a Investigación con otras entidades diferentes de la Junta de Extremadura (desde la administración local hasta la cooperación internacional y la Unión Europea); y finalmente, se comprenden un Capítulo, el III, en el que se comprenden preceptos de derecho necesario, como los referentes a la titularidad de los resultados de la actividad investigadora.

Centrándonos en el Capítulo III (con el título “Protección y transferencia de los resultados”, al que no sería superfluo añadir “de la actividad investigadora”), tienen particular interés los artículos 67 y siguientes, en los que se estructura y regula una materia esencial para el objeto de la presente Ley. Como consideración preliminar, al tratar de la transferencia de resultados del sector público a la empresa privada, se puede partir de que existen claras evidencias del hecho de que la empresa extremeña no ha incluido suficientemente la innovación en su filosofía; podría ser contraproducente, pues –y se habrá de mantener un seguimiento continuado en la materia- que las subvenciones públicas en forma de transferencia de tecnología no terminen sustituyendo definitivamente a las inversiones que las empresas deberían de acometer en este campo. Para esta labor no resultaría superfluo contar los sindicatos, asociaciones empresariales, centros tecnológicos y otros agentes implicados, a fin de que llevasen a cabo un seguimiento del desarrollo tecnológico y la innovación y que tuviese también como finalidad fijar prioridades de las políticas de innovación desde la coherencia respecto a las políticas industriales. Con esta finalidad puede sugerirse la potenciación y exten-

sión de competencias de los observatorios y medios existentes actualmente en que se encuentran representados tanto la administración autonómica, como los agentes económicos y sociales de la región.

### **Artículo 67**

Trata este precepto de cubrir la totalidad de supuestos de adscripción de la titularidad de los resultados de la actividad investigadora. En concreto, cabe referirse al párrafo 1º del mismo, referido a derechos de propiedad industrial, que se remite a la Legislación sobre Patentes de Invención y Modelos de Utilidad. La redacción inicial del párrafo puede inducir a confusión, en la medida que se refiere de manera irrestricta a *“los resultados de las actividades de I+D+i llevadas a cabo por personal de los centros e instalaciones pertenecientes al ámbito del Sector Público Autonómico, o que desempeñe actividad investigadora en los mismos o a través de redes, así como los correspondientes derechos de propiedad industrial”*. De la literalidad de esta redacción se desprendería que la totalidad de los resultados de la acción investigadora pertenecerán como invenciones laborales a la administración, cuando es lo cierto que el resto de los resultados de la acción investigadora (por ejemplo, los que se encuadraran en el ámbito de la propiedad intelectual), son objeto de tratamiento en los párrafos siguientes y en otros preceptos de la ley.

### **Artículo 70**

Expresa este artículo, en su párrafo 1º que *“los contratos para la transferencia de resultados de las actividades de I+D+i y de los correspondientes derechos de propiedad industrial, por la especial naturaleza de su objeto, la singularidad de estas operaciones así como por razones de interés público, se podrán adjudicar de forma directa”*. Sin embargo, La Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de contratos del Sector Público, no permite en todos los casos la contratación directa y cuando lo hace –art. 122.3- el criterio es el de la cuantía de la adjudicación, limitada a los contratos menores, y no la especificidad de su objeto. El precepto citado de la Ley estatal tiene carácter básico, en lo referente a las cuantías, a tenor de la Disposición Adicional 7ª LCSP, por lo que entendemos no procede su alteración por la ley autonómica. En este sentido, consideramos que las razones expuestas en el artículo 70 del anteproyecto no justifican suficientemente se acuda al medio de adjudicación directa, por lo que se considera conveniente su modificación a fin de que determine que el medio de adjudicación será el procedente en función de la cuantía, con remisión en su caso a la normativa general del contratación pública.

### **Artículo 71**

Se regula en este artículo la denominada *“incentivación especial”*, para el personal perteneciente o que desempeñe su actividad en los centros e instalaciones dependientes del Sector Público Autonómico y que, como consecuencia de la realización de actividades de I+D+i, haya obtenido un resultado protegido mediante un derecho de propiedad industrial cuya explotación por medio de la concesión de licencias reporte ingresos al titular (administración). Partiendo de lo razonable del planteamiento, es decir, que el personal que obtenga el resultado protegido pueda obtener una contrapartida de su esfuerzo investigador, lo cierto es que tal remuneración complementaria puede presentar problemas para ser compaginada con la normativa de aplicación general en materia de personal al servicio del sector público tanto en lo relativo a la percepción de remuneraciones no contempladas en el Estatuto Básico del Empleado Público, ya que su cuantía viene determinada por un porcentaje de participación en los ingresos brutos, a concretar por la Junta de Extremadura, en tanto que el artículo



22.5 EBEP parece excluir las participaciones proporcionales en los ingresos públicos; por otro lado también parece difícilmente compatible con la normativa en materia de incompatibilidades (L 54/1986, de 26 de Diciembre), que si bien permite en determinados casos los ingresos procedentes de los trabajos de investigación para el personal al servicio del sector público, excluye la compatibilidad de las remuneraciones derivadas de la producción y creación científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, si son originadas como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios (art. 19, f).

## Título V

Trata este Título de la “Evaluación del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación”, haciendo pivotar el control del cumplimiento de los criterios de calidad, criterios de calidad y excelencia en la investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico e innovación en la creación de una Unidad Evaluadora perteneciente al SECTI. Sin cuestionar la idoneidad de esta figura, sí parece procedente que se dé un papel relevante a la Universidad de Extremadura –que en definitiva aglutina, con mucho, la mayor proporción de medios y personal dedicados a la investigación en la región- en cualquier sistema que se considere de evaluación del SECTI.

## Título VI

### A) **Disposiciones Generales** (artículos 73 a 77)

Trata el Título VI del Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura, disponiendo su creación en el artículo 74 como ente de derecho público afín en su forma jurídica, dentro del ámbito autonómico, a las agencias estatales como BOE, AEMET o muy especialmente, el CSIC, que de manera patente se erige como modelo del CICYTEX.

Al tratar de las consideraciones generales del Anteproyecto hacíamos ya la indicación de que la denominación CICYTEX es idéntica a la empleada en el Decreto 177/96, con la que fue creada “Comisión Interdepartamental de la Ciencia y la Tecnología en Extremadura”. Hemos de expresar ahora, pues, la recomendación de que se modifique tal designación, evitando los equívocos que pudieran surgir de tal duplicidad de denominación.

El CICYTEX difiere en su forma jurídica de las previstas en la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que prevé (art. 111) dos clases de organismos públicos: organismos autónomos y entidades públicas empresariales; el caso del CICYTEX, como se ha expresado, se crea por Ley como ente de Derecho Público, adscrito a la Consejería con competencias en materia de I+D+i (en el artículo 74 se ha de incluir la expresión “con competencias”), y personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios, cuya gestión se lleva a cabo mediante la figura –novedosa en el panorama jurídico extremeño- del “contrato de gestión”.

Se configura como “agente motor” del SECTI (artículo 26), siendo su función principal la generación de I+D+i a través de los institutos que se adscriben al mismo, que –según la Disposición Adicional 1ª- serán los centros actualmente dependientes de la actual Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación adscritos a la Dirección General de Innovación y Competitividad Empresarial: Instituto de Investigaciones Agrarias Finca “La Orden- Valdesequera”; Instituto Tecnológico

Agroalimentario (INTAEX); Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal (ICMC), cuya personalidad jurídica propia se extingue en la propia disposición; y sin perjuicio de la adscripción futura de otros organismos pertenecientes en su integridad a la Junta de Extremadura, cuya finalidad sea la generación de I+D+i (es por ello que no se integran en el CICYTEX otros organismos como el Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales y Materiales de Construcción (INTROMAC), sobre el que la Junta de Extremadura no ostenta la totalidad de la titularidad. En cualquier caso, hubiera sido de todo punto deseable que una refundición de esta naturaleza hubiera debido ser no sólo consultada, sino negociada con los sectores sociales implicados.

La regulación recogida de este organismo en la Ley es extensa (hasta el punto de que no hubiera sido en modo alguno inadecuado que se hubiera llevado a cabo la creación del CICYTEX por una Ley propia, si bien en tal caso entendemos que la iniciativa en la elaboración del Anteproyecto hubiera debido corresponder a la Consejería de Administración Pública y Hacienda, a la que corresponden las competencias de la de Presidencia); muy prolija (descendiendo a niveles de detalle más propios del reglamento y casi vaciando de contenido la remisión a una futura publicación de los Estatutos, ya que la mayor parte de las materias propias de éstos son tratadas en la propia ley); y finalmente, es también en ocasiones innecesariamente redundante (por ejemplo, en los artículos en los que se refieren extensivamente los fines, o cuando se reseña el régimen jurídico o la extinción del CICYTEX con referencia a la normativa de general aplicación a los organismos públicos de Extremadura).

**B) *La organización del CICYTEX.*** No obstante la referencia a los estatutos que se contiene en diversos lugares del texto, es el propio texto del Anteproyecto el que diseña y detalla la estructura del CICYTEX, diferenciando entre órganos de gobierno, atribuyendo la Presidencia tanto del CICYTEX como del Consejo Rector, al titular de la Consejería con competencias en I+D+i y de gestión .

Al respecto del Consejo Rector, cabe plantearse algunas dudas en cuanto al esquema elegido, ya que además de atribuir la Presidencia al titular de la Consejería de adscripción, se nombran directamente por ésta, según el apartado d) del art. 80.3 “un número equivalente a la mitad de sus miembros”, en tanto que según el apartado e) esta Consejería “designará directamente un máximo de la mitad de sus componentes”: parece pues, superflua la mención al “máximo”, habida cuenta que es claro que se pretende que en todo caso exista mayoría –mitad de miembros, más la Presidencia- de la Consejería de adscripción, haciendo incluso innecesaria la existencia de un Consejo Rector ya que a través de la Consejería la mayoría de sus integrantes dependerán o serán designados por dicho departamento, lo que vendrá a dejar en patente minoría a los representantes sindicales (2 del total de miembros, siendo los restantes designados por la administración), y a desvirtuar la actuación de la Comisión de Control que se prevé en el artículo 82, también por su inmediata y directa vinculación con la Consejería, a la que también corresponde el control de eficacia del CICYTEX (art. 97.2).

En este sentido, se considera por este Consejo Económico y Social que el Consejo Rector ha de ser explícitamente definido como órgano de participación y control del CICYTEX; y por ello, en cuanto a su composición, se considera innecesaria la limitación contenida en el artículo 80.3,c), que contiene la exigencia de que los dos representantes del personal del CICYTEX en el Consejo Rector sean seleccionados por las organizaciones sindicales más representativas “entre el mencionado personal”. En consecuencia, se reputa preferible su desaparición, de tal forma que la representación de estos Agentes Sociales en el referido órgano no haya de verse constreñida al personal que preste sus servicios para el CICYTEX.

C) **Gestión.** Se lleva a cabo esencialmente a través de dos instrumentos: el contrato de gestión (plurianual) y al plan de acción anual. El primero es el instrumento jurídico esencial, en tanto que en él se han de concretar objetivos, resultados, medios y previsiones. La propuesta del contrato de gestión la realiza el Consejo Rector del CICYTEX (art. 80, 4, a), y su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno (83.4).

D) **Funcionamiento y Recursos.** El personal del CICYTEX estará constituido por el que actualmente ocupe puestos de trabajo en servicios que se integren en este organismo, el que se incorpore al mismo procedente de cualquier administración pública, y el seleccionado por el propio CICYTEX. En general, la regulación de la prestación de servicios se remite a la normativa general de aplicación en materia de función pública, estatutario o laboral.

Respecto del personal estatutario, se remite el artículo 87 del Anteproyecto a la posibilidad prevista en la Ley de la Función Pública de Extremadura, que faculta al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para dictar normas específicas para adecuar la aplicación de dicha Ley a las peculiaridades del personal docente, investigador y sanitario (en análogo sentido, artículo 2.2 de la Ley 7/2007, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, para el personal investigador). No obstante esta remisión a la futura normativa que se dicte por el Consejo de Gobierno, el Anteproyecto pasa a reseñar multiplicidad de aspectos referidos a clasificación e ingreso del personal estatutario del CICYTEX,

Se observa, sin embargo, una disfunción en el sentido de que no se matiza en el artículo anterior, entendiéndose facultado el Consejo de Gobierno para regular una extensa variedad de aspectos de la relación de prestación de servicio de la totalidad del personal estatutario de CICYTEX (por tanto, también personal administrativo, por ejemplo), cuando lo cierto es que tal remisión sólo faculta para regular las especificidades del personal investigador.

Por otro lado, se contempla en el apartado 6 del artículo 86 la posibilidad singular de incorporar personal contratado por otras instituciones para realizar investigación científica o técnica en el CICYTEX, previo convenio al efecto. Se dice en este precepto que dicho personal no mantendrá ningún tipo de relación laboral con el mismo, pero no se concreta cuál será el régimen jurídico de esa relación de prestación de servicio, ya que una multiplicidad de aspectos de la misma –seguridad, horario, adscripción de medios, lugar de desempeño...- sí habrán de verse regulados en el convenio y sí tienen contenido laboral.

### III. CONCLUSIONES

1. Conveniencia de que por la consejería promotora del Anteproyecto se hubiera abierto un extenso periodo de consultas con los sectores implicados, muy especialmente con los Agentes Sociales, organizaciones y entidades afectadas por la nueva normativa. Esto es especialmente destacable en lo referente a las organizaciones empresariales y a la Universidad, con las que no se han entablado contactos sistemáticos y organizados sino puntuales y aislados, a pesar de ser caracterizados como agentes del SECTI; y cobra especial dimensión en cuanto a los sindicatos en lo referente al Título III, como se reseñará oportunamente.

2. Se observa en el conjunto del anteproyecto una asimetría en cuanto al tratamiento del Sector Público y del Sector Privados, con notable preponderancia del primero. Los objetivos de la Estrategia de Lisboa y el Programa Ingenio 2010 hubieran hecho aconsejable una apuesta más decidida por la investigación desarrollada en el mundo empresarial.
3. Asimismo, de una lectura conjunta del texto se desprende que el legislador tiene en mente de manera primordial la investigación aplicada, ignorando o relegando a muy segundo plano la investigación básica. Sería esencial una reconfiguración del texto normativo a fin de que en todos los agentes del Sistema Extremeño de Ciencia, y en particular los inmediatamente dependientes del sector público, tuviera cabida y capacidad de desarrollo la búsqueda del conocimiento sin el objetivo de la rentabilidad a corto plazo.
4. Valoración positiva del hecho de que el Anteproyecto contenga una mención específica en cuanto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su ámbito de regulación, tanto en lo relativo al personal investigador, como en la formación de las comisiones de evaluación y selección, recogiendo explícitamente en la ley como indicador positivo la composición equilibrada en la estructura organizativa de los agentes del SECTI.
5. En su conjunto, también habría que valorar positivamente que se promueva en el momento socioeconómico actual una Ley de la Ciencia, en la medida que dicho impulso normativo pueda servir de marco regulador más eficiente para la investigación científica y el desarrollo tecnológico en Extremadura. Surgen importantes dudas, sin embargo, en cuanto a la oportunidad del Anteproyecto en su forma actual, no sólo en lo referente a los Recursos Humanos al servicio de la I+D+i (Título III), sino en la más que posible superposición normativa y conflicto competencial con la anunciada Ley estatal en la materia.
6. En una gran cantidad de ocasiones, la redacción del Anteproyecto incumple las Directrices de Técnica Normativa al incurrir en el uso de términos no suficientemente asentados en el lenguaje común, extranjerismos o fórmulas innecesariamente elaboradas para la descripción de conceptos.
7. El Anteproyecto emplea en demasiadas ocasiones expresiones o declaraciones sin contenido normativo o puramente programáticas. Siendo conscientes de que su utilización está ocasionalmente justificada, en cuanto la Ley ha de marcar las directrices en la materia, sería conveniente su reconducción parcial a la Exposición de Motivos y su empleo en el texto normativo únicamente al exponer los fines y objetivos de la norma.
8. Conveniencia de incluir la “generación del conocimiento” entre los fines de la Ley (art. 1), y de expresar que el ámbito de aplicación se extiende a las competencias que correspondan en estas materias “a la Comunidad Autónoma de Extremadura”.
9. Se aprecia positivamente por este Consejo la inclusión de la divulgación entre los objetivos de la Ley, como medio primordial por el que accede al conjunto de la sociedad la cultura científica; a tal fin, además de encarecerse de los poderes públicos la potenciación de los esfuerzos de comunicación de ciencia a la sociedad, se propugna la creación en la Ley de la figura del divulgador científico.

10. En cuanto a la gobernanza del sistema, se recomienda que la Comisión de Ciencia Tecnología e Innovación en Extremadura no sea presidida por el Presidente del Consejo de Gobierno, sino por quien ostente la titularidad de la Consejería con competencias en la materia. Asimismo, y entre otras recomendaciones que se comprenden en el texto del presente dictamen, se entiende procedente que en la composición del Consejo Asesor sean tenidos en consideración los Agentes Sociales.
11. Necesidad de una definición más precisa del denominado “Modelo Regional de Innovación de Extremadura”.
12. Se observa una excesiva amplitud en la enumeración de los agentes del SECTI, en tanto que falta la concreción de los criterios por los que proceder a su homologación y registro.
13. Es de reseñar como una de las principales cuestiones a reconsiderar en el Anteproyecto el tratamiento –o la virtual ausencia de él- que se da a la Universidad de Extremadura, a pesar de constituir la institución universitaria, con mucho, el principal factor actual de impulso a la investigación en nuestra comunidad. Entre otras recomendaciones, se recogen en el presente dictamen: la participación de la Universidad en la evaluación de los agentes del sistema; la creación de plantillas universitarias no docentes; la potenciación de la investigación básica en el ámbito universitario; y, por no hacer más extensiva aquí la enumeración, la infrutilización de la universidad en el texto normativo como factor de desarrollo –departamento externo de investigación, por así decirlo- de las empresas, en especial medianas y pequeñas, que constituyen la mayor parte del sector empresarial en nuestra comunidad.
14. A destacar también el difícil encaje en la regulación del Anteproyecto de la carrera profesional del personal investigador con la regulación existente para el personal dependiente de la Universidad o del Sistema Extremeño de Salud.
15. El Título III es, en la consideración de este Consejo Económico y Social, el que mayores problemas presenta: se considera que en su redacción se ha conculcado el derecho a la negociación colectiva, en tanto que por esta Ley se pretende establecer el desarrollo y la carrera profesional del personal investigador y tecnológico -ya tenga relación laboral o funcional, y en el primer caso, ya preste sus servicios para una entidad privada o pública-, siendo ésta una materia reservada para su negociación en convenio colectivo para los trabajadores por cuenta ajena, o en las mesas de negociación en la función pública. En su forma actual –mención especial merecen los artículos 36 a 46, y las Disposiciones Transitorias 3ª y 4ª-, viene a establecer una regulación especial, más regresiva, frente a la regulación general de los derechos de los trabajadores por cuenta ajena y de los derechos de los funcionarios públicos.
16. Acerca de la transferencia de resultados (Título IV), debemos destacar la conveniencia de mantener un seguimiento –a través de medios en los que estén representados todos los sectores implicados- de tal forma que la transferencia de tecnología del sector público no sustituya sin más a la investigación en el sector privado. Igualmente se sugiere la modificación de los artículos siguientes:

- artículo 67, a fin que evitar que se entienda que la totalidad de los resultados se transfieren al sector público por la normativa de protección de la propiedad industrial;
- artículo 70, dado que permite la adjudicación directa de los contratos de transferencias de resultados, sin consideración a la normativa reguladora de la contratación en el sector público; y
- artículo 71, dado que la “incentivación especial” que allí se regula pudiera entrar en conflicto con la normativa que regula las retribuciones de los empleados públicos (en particular, art. 22.5 EBEP y 19, f de la L. 59/1986).

17. Del Título VI, que trata del CICYTEX (Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura), se ha de destacar:

- La conveniencia de que sea modificada tal denominación, dado que coincide en sus iniciales con la preexistente Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología e Extremadura, creada por el Decreto 177/96
- Se sugiere la modificación de la composición del Consejo Rector del CICYTEX – que se considera ha de configurarse normativamente como órgano de participación y control- en un doble sentido: de una parte, para limitar la absoluta preponderancia que actualmente tiene en la designación de sus miembros la Consejería de adscripción; y en segundo lugar, para que los representantes de las organizaciones sindicales no hayan de ser designados de entre el personal del CICYTEX.

18. Necesidad de una regulación más precisa de los derechos del personal que preste sus servicios en el CICYTEX, concretando las potestades reguladoras del Consejo de Gobierno al personal investigador, y estableciendo las condiciones en la que se pueda realizar la incorporación de personal investigador procedente de otras instituciones.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 6 de noviembre de 2009, aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Santiago Hernández Fernández

Emilia Parejo Gala

# Dictamen 8/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 3/2002, de 9 de Mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.







# DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 3/2002, DE 9 DE MAYO, DE COMERCIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El pasado 28 de septiembre de 2009 se solicitó por la Ilma. Sra. Vicepresidenta Segunda y Consejera de Economía, Comercio e Innovación, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

**“El Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura”.**

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2009 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

## DICTAMEN

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una Exposición de Motivos, tres artículos, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Derogatoria Única y una Disposición Final.

La Exposición de Motivos explica las razones para la promulgación de la nueva Ley, cuya finalidad esencial es adaptar la normativa autonómica en materia de comercio a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Esta modificación legislativa tiene asimismo por finalidad incorporar a texto anterior una serie de modificaciones, algunas operadas como consecuencia de la futura aplicación de la Directiva Comunitaria citada, y otras para perfeccionar algunos aspectos relacionados con la regulación de la actividad comercial e introducir determinadas mejoras que tienen su origen en las experiencias extraídas durante los años de aplicación de la Ley de Comercio de Extremadura. El artículo primero contiene la modificación del articulado de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Cuenta con veintiséis apartados, ocupándose cada uno de ellos de modificar una parte o artículo de la precitada Ley 3/2002.

En el artículo segundo se modifican las Disposiciones Adicionales de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asimismo, el apartado establece la derogación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 3/2002.

El artículo tercero, con dos apartados, lleva a cabo la Modificación de un Título y Capítulos de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En el primero, se modifica la rúbrica del Título II de la Ley, que pasa a denominarse “Los grandes equipamientos comerciales”; y en el segundo, se suprimen los tres Capítulos en los que se dividía el Título II, que quedaría formado por los artículos 35, 36, 37 y 38.

La Disposición Transitoria Única que establece que todos los procedimientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de la presente Ley y que fueron iniciados al amparo de la normativa anterior, se les aplicará la presente Ley en todo aquello que no les perjudique.

La Disposición Derogatoria Única, dividida en cuatro párrafos, contiene además de la genérica derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan al nuevo texto legal (apartado 4º), la derogación explícita de las normas y preceptos siguientes:

- de la Ley 7/2006, de 9 de noviembre, por el que se extiende el régimen de licencia comercial específica a la implantación de establecimientos comerciales de descuento duro;
- el apartado 3.d) de la Ley 2/2005, de 24 de junio, de Creación del Jurado de la Competencia de Extremadura;
- el Decreto 202/2003, de 16 de diciembre, por el que se establece el procedimiento para la solicitud de la licencia comercial específica.

Finalmente, la Disposición Final Única establece la entrada en vigor de ésta al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

## II. VALORACIONES

### A. DE CARÁCTER GENERAL.

Con carácter previo a examen de las modificaciones introducidas en el texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se examinarán algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Posteriormente se comprenderán algunas indicaciones generales sobre el texto y la finalidad a que obedece su publicación en el momento actual.

#### a) Documentación aneja al Anteproyecto.

a. Documentación aneja al Anteproyecto: Del texto presentado a dictamen cabe valorar positivamente la documentación que se acompaña, y en concreto, que la misma vaya acompañada de aquellos informes, memorias y dictámenes a que se refieren de ma-

nera específica los precitados artículos 69, en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

No obstante, además de informar sobre las razones de índole material y jurídica que justifican el Anteproyecto en general y los contenidos concretos del texto articulado, los documentos que lo acompañan deberían permitir una lectura integrada y en la que se recogieran también, de manera argumentada y suficientemente avalada por cifras y datos coherentes entre sí, los efectos esperados en la realidad socioeconómica de Extremadura. Especial mención en este sentido cabe hacer de la oportunidad de comprender en ese examen un estudio en aquellos sectores de la población particularmente afectados por la regulación del sector del comercio, entre los que cabe destacar, en la consideración de este Consejo Económico y Social, los efectos a que puedan dar lugar la nueva normativa sobre la situación socio laboral de las mujeres que trabajan en el sector del comercio en Extremadura. Con la finalidad de paliar parcialmente esta omisión, y sin perjuicio de las indicaciones que se comprenden en los apartados sistemáticamente procedentes de este Dictamen, se acompaña un Anexo en el que se reseñan algunas de las principales cuestiones estadísticas y poblacionales a considerar, relacionadas con la actual situación del sector del comercio en la región.

1. **Memoria económica.** Se circunscribe la Memoria Económica a la reseña de la procedencia de la promulgación de la ley y a consignar un aspecto específico de la repercusión económica de su publicación, como sería la merma de ingresos resultante de la supresión de la tasa correspondiente a la licencia comercial específica o segunda licencia (prevista en la Disposición Adicional 1ª de la L. 3/2002, citada). Con esta finalidad, se detallan en la Memoria económica las sumas devengadas a favor de la Hacienda Pública extremeña por este concepto desde su aplicación inicial, en el año 2003, y hasta el momento actual, por un montante conjunto de 1.129.837'46 €.

En realidad, cabe cuestionarse si la reseñada referente a las tasas es única repercusión presupuestaria, en una Ley de tan notable significación económica como es la Ley del Comercio. Sin entrar ahora en mayores consideraciones, sí que cabría considerar otras repercusión económicas y presupuestarias adicionales: la mención que en el texto se contiene de que la Junta de Extremadura establecerá instrumentos de apoyo para la incorporación de la pyme comercial mayorista a las tecnologías de la sociedad de la información; el mantenimiento de la vigencia del artículo 42 de la Ley 3/2002 de 9 de mayo, de comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el que se reseñan una serie de medidas de fomento y promoción de la actividad comercial que indudablemente habrán de tener su traslación al plano presupuestario; en análogo sentido, cabría mencionar la incidencia que tendría en el plano económico el posible incremento de la actividad comercial derivado de la eliminación de trabas al establecimiento de actividades mercantiles; o, finalmente, las repercusiones que pudieran tener modificaciones introducidas en el texto en las diferentes modalidades de ofertas rebajas y promociones. A la vista de todo ello, procede reseñar no sólo lo escueto de la memoria económica, sino la especial conveniencia de que la Ley hubiera ido precedida de un estudio por parte de la Administración del sector comercial en Extremadura, que propiciara un mejor conocimiento de la incidencia de las modificaciones legislativas, e incluso de la idoneidad de éstas.

2. **Informe de Necesidad y Oportunidad.** Acompaña al Anteproyecto el correspondiente informe explicativo de la Necesidad y Oportunidad de la modificación normativa que se lleva a cabo.

Incide, como no puede ser de otra manera, en la necesidad de adaptar la normativa del sector a la Directiva de Servicios, a la que repetidamente hemos aludido. Hay, sin embargo, que hacer algunas indicaciones:

- En primer término, si bien efectivamente se introducen una serie de modificaciones normativas cuya realización es obligada por razón de las determinaciones de la Unión Europea (concretamente, en lo relativo a la desaparición de las trabas al libre establecimiento, y en especial, la exclusión de requisitos tales como la inscripción registral previa o la licencia comercial específica), la reforma también pretende otros objetivos, por lo que tiene un alcance significativamente más amplio que las modificaciones llevadas a cabo en otras comunidades autónomas o incluso en la propia Ley estatal - actualmente en fase de tramitación parlamentaria-, en el ámbito de sus respectivas competencias: el legislador extremeño considera procedente llegar a cabo una amplia modificación en materias tales como ventas promocionales, calendarios de apertura, definición de gran superficie, composición del Consejo de Comercio o régimen sancionador, por citar sólo algunas de las más significativas. Habría sido deseable, pues, que se hubiera realizado una exposición más detallada de los motivos por los que se ha considerado conveniente realizar en el momento actual, más allá de la genérica invocación a la mejora de la libre competencia que se hace en el informe de necesidad y oportunidad, tanto más cuanto que la reforma no ha estado precedida –como ya hemos reseñado- de un estudio en profundidad del sector del comercio en Extremadura, del que se habrían podido extraer conclusiones significativas tanto en lo referente a la oportunidad de las reformas, como al alcance y contenido de éstas.
- En segundo lugar, también se ha de recordar que si la principal justificación de la reforma es la necesidad de adaptar a las exigencias de la normativa europea, es lo cierto que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre, entró en vigor el 28 de Diciembre de 2006, y concedía un plazo de tres años para su trasposición al derecho interno. El plazo, pues, concluye en la misma fecha de 28 de diciembre de 2009, por lo que también habría sido deseable que tal modificación no se hubiera hecho esperar hasta el agotamiento del plazo.
- Y por último, existe cierta imprecisión a aludir a las fechas de publicación de la Directiva (16 de Diciembre de 2006) entrada en vigor (28 de diciembre de 2006) y fin del plazo de trasposición (28 de Diciembre de 2009):
  - la Exposición de Motivos, expresa que “a partir de 2010, la entrada en vigor de la Directiva [...] obliga a todos los Estados miembros de la Unión Europea a una profunda revisión de sus legislaciones en materia de comercio”, con lo que parece dar a entender que no es sino hasta 2010 cuando comienza el plazo de trasposición, cuando lo cierto es que éste concluye el 28 de diciembre de 2009.
  - el Informe de Necesidad y Oportunidad, por su parte, indica que “a partir del 12 de diciembre de 2009, la entrada en vigor de la Directiva...” (párrafo 30 de la segunda página), aun cuando la eficacia de la misma se ha de desplegar a partir del 28 de diciembre.

3. El Informe del Gabinete Jurídico se remite a un informe emitido anteriormente – con fecha 13 de Julio pasado- que sin embargo, no se acompaña; en cuanto el informe se limita a reseñar que se da por reproducido lo allí expuesto, no cabe

expresar opinión alguna sobre el mismo, salvo la recomendación de que se acompañen de forma efectiva los documentos a cuyo contenido se remitan los informes de preceptiva aportación. Como única indicación material, el Informe del Gabinete Jurídico de la Consejería señala que en el momento de su emisión se está a la espera de las alegaciones procedentes del Consejo de Comercio, trámite que estima procedente aun cuando no sea obligado según el 69.1 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura

4. Informe de la Secretaría General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, preceptivo dado que se trata del órgano administrativo responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general y que permite conocer la finalidad perseguida con la elaboración de la norma (arts. 66 a 69 L. 1/2002, cit).

Es de reseñar que en dicho informe se hace mención a la “modificación de los horarios comerciales, estableciéndose en un mínimo de 8 festivos y un máximo de 12 festivos autorizados al año”, cuando en el texto presentado se limitan taxativamente a 8. Igualmente, al final del expositivo 3), cuando se reitera la estructura de la Ley, se omite a mención a la Disposición Adicional; y por último, en cuanto a la vigencia de las autorizaciones para la venta ambulante, se expresa que tendrán un plazo máximo de tres años, cuando en el anteproyecto de ley se expresa que éstas tendrán el “plazo mínimo que permita la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos”

En definitiva, para que pueda tener la virtualidad que la ley le confiere, sería deseable que el informe de la Secretaría General que se remite a este Consejo Económico y Social versara sobre el texto definitivo del Anteproyecto, y no sobre versiones anteriores.

5. Informe de Impacto de Género. Se acompaña igualmente, como es preceptivo, el informe de impacto de Género, elaborado por el Instituto de la Mujer de Extremadura, que en lo esencial reseña que el Anteproyecto de Ley no contiene nuevos derechos ni obligaciones en materia de igualdad entre hombres y mujeres y por tanto, no se produce una vulneración de normativa en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación. A pesar de que lo anterior es efectivamente como se expone, no lo es menos que la materia tratada viene a regular un sector en el que tiene una singular importancia el trabajo femenino, por lo que en modo alguno hubiera sido superfluo que se hubieran hecho, por el organismo emisor del dictamen, las pertinentes consideraciones al respecto, incidiendo de manera muy especial en las repercusiones que las modificaciones de la Ley existente podría tener –a título meramente de ejemplo- sobre la calidad del empleo o sobre la conciliación de la vida familiar y laboral.
6. Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente, la certificación del Secretario del Consejo de Comercio, que incorpora la opinión de los integrantes de dicho órgano sobre los aspectos que se reputan más significativos del texto legal.

#### **b. Consideración general del texto.**

El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura se enmarca en los trabajos de transposición al ordenamiento jurídico es-

pañol de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkestein.

La citada Directiva establece una serie de disposiciones con la pretensión de facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios. A este fin, se eliminan todos los sistemas de autorización previa para el ejercicio de la actividad comercial, pero se mantiene la necesaria protección tanto de los intereses de comerciantes y nuevos emprendedores como de los consumidores.

La Directiva de Servicios del Mercado Interior entró en vigor el 28 de diciembre de 2006, regulando un periodo de 3 años para que los Estados miembros la transpusiesen al derecho interno. Corresponde, pues, a la Junta de Extremadura redactar el correspondiente Anteproyecto, dado que tiene en la materia la Comunidad Autónoma extremeña competencias exclusivas, en virtud del artículo 7.1.33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En este sentido, el CES de Extremadura, en términos generales valora positivamente la adecuación que se hace de la normativa preexistente, en la medida que el sentido de la transposición es acoger y concretar la norma común europea al ordenamiento jurídico propio, teniendo en cuenta el complejo reparto competencial en esta materia en el caso español, pero sin olvidar la concreta realidad socioeconómica del ámbito nacional.

Sin embargo, dada la extensión y profundidad con la que se regulan muchos de los contenidos de la ley preexistente, hubiera sido deseable que se llevara a cabo por medio de una nueva Ley, y no mediante la reforma de la anterior, cumpliéndose con ello las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005: según la directriz 50: “Carácter restrictivo.—Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo”; y ello por lo que se indica en la Directriz 52: “52. Restricción de las modificaciones múltiples.— Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas”.

En el plano sustantivo y en relación ya con el texto del Anteproyecto, uno de los objetivos centrales del mismo, si no la modificación de más calado entre las que se proyectan, estriba en suprimir el actual régimen de autorizaciones para la instalación de establecimientos comerciales con carácter general. El eventual sometimiento de estas instalaciones a autorización sólo podrá producirse cuando concurren razones imperiosas de interés general, mencionando el Anteproyecto la protección del medio ambiente y del entorno, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico. El CES considera que, por la trascendencia de esta materia, deberían mencionarse expresamente todas las razones de interés general que admite la Directiva en el apartado 8 de su artículo 4.

Igualmente, dentro del objetivo general de liberalización en el acceso y ejercicio de las actividades de servicios contenidos en la Directiva objeto de transposición de servicios contenidos en la Directiva objeto de transposición, el CES entiende que, en el marco de la adecuada regulación de los mercados y de la cohesión social, para el mejor desarrollo del sector comercio deberían tener una especial consideración el fomento de la competitividad y la mejor de la calidad en el empleo.

## **B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

### **Exposición de Motivos.**

En la Exposición de Motivos se plantea como objetivo fundamental de este Anteproyecto de Ley el ya reiteradamente expuesto de que a través del mismo se procede a la transposición de la Directiva 2006/123/CE (aun cuando, hay que reiterar, se señala erróneamente que la adaptación de la normativa ha de llevarse a cabo “a partir de 2010, cuando para tal fecha ha de haber concluido el proceso de trasposición de la directiva al derecho, interno, proceso que como se ha expuesto con anterioridad concluye el 28 de diciembre de 2009, momento en que se cumplen los tres años desde a entrada en vigor previstos a tal fin). Sin embargo, también se indica, y así lo hemos reseñado, que, el texto que se plantea para modificar la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, va más allá de esa transposición, abordando una serie de modificaciones que exceden del ámbito de la adaptación del derecho interno al comunitario, que sin embargo es apenas aludida en la Exposición de Motivo. Recomendamos, pues, se proceda a una, modificación de la Exposición de Motivos tanto en lo referido a su estructura –en cierta medida, confusa y meramente acumulativa- como en su contenido, a fin de que en ella se refleje de manera integral el conjunto de reformas que posteriormente se comprenden en su articulado.

#### ***Artículo uno, apartado primero.***

Se suprime el apartado 2 del artículo 6 de la Ley 3/2002, con arreglo al cual, la Junta de Extremadura podía someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial, oído el Consejo de Comercio de Extremadura. Es un claro exponente de aplicación de las determinaciones de la Directiva 2006/123/CE, que propugna la supresión de los procedimientos de autorización previa para el ejercicio de la actividad comercial, con fundamento en el principio de libertad de establecimiento consagrado en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

#### ***Artículo uno, apartado segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto***

El apartado segundo suprime los registros de Comerciantes Ambulantes, y de Empresas de Venta a Distancia, manteniendo los preexistentes de Franquiciadores y el de Asociaciones de la Pequeña y Mediana Empresa Comercial.

Se aplica con ello –al menos en parte- lo determinado en el artículo 16.2 de la Directiva, con arreglo al cual, se excluye la restricción a la libre prestación de servicios mediante la imposición del requisito u obligación de que el prestador obtenga una autorización concedida por las autoridades competentes nacionales, entre las que se cuenta expresamente la inscripción en un registro, sin otra excepción que los casos previstos en la propia Directiva o en otros instrumentos de Derecho comunitario; como regla general, estas limitaciones estarán justificadas en razones de orden público, seguridad o salud públicas o por la protección del medio ambiente. En esta materia, pues, y en ejercicio de las potestades de autoorganización administrativa que ejerce la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de comercio y, de autorregulación de sus instituciones (artículos 7.1.1, punto 29 y 33, así como el artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura) se entienden innecesario el mantenimiento de unos registros y la subsistencia de otros.

El criterio seguido puede, sin embargo, en la consideración de este Consejo Económico y Social, suscitar algunas cuestiones:

- En relación con la supresión del registro de vendedores ambulantes: debería considerarse que este registro puede resultar un elemento fundamental para el control de una actividad comercial que, por su naturaleza, dificulta las mínimas labores de inspección y vigilancia exigibles a los servicios de control de mercado. Si bien es cierto que la Directiva cuya trasposición se pretende con este cambio normativo prohíbe en términos generales la obligatoriedad de la inscripción como requisito previo a la actividad comercial, también es cierto que establece excepciones basadas en consideraciones de seguridad y salud pública, y tal pudiera ser el caso del comercio ambulante, en particular en sectores relacionados con la alimentación o la dispensación de productos de primera necesidad o potencialmente peligrosos (por ejemplo, juguetes, o venta de aparatos o herramientas sujetas a homologación). Como posible solución intermedia, que permita al menos una constancia y posible control posterior de estas transacciones comerciales, se propone que sean los ayuntamientos –es decir, no el comerciante–, los que de forma obligatoria comuniquen esos datos al registro autonómico, habida cuenta que los municipios habrán de disponer de esta información a través de las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante que se regulan en el artículo 14 de la nueva redacción legal. De esta forma, se propone la siguiente redacción para el artículo 1, apartado segundo:

El apartado 2 del artículo 7 quedaría redactado del siguiente modo:

“2. Con estos mismos fines, la Junta de Extremadura creará o mantendrá los siguientes Registros:

- Registro de Franquiciadores.
- Registro de Comerciantes Ambulantes.
- Registro de Asociaciones de la Pequeña y Mediana Empresa Comercial”.

Añadiéndose un nuevo párrafo al artículo 14 (como se expondrá al tratar del párrafo 8º, que lo modifica) en que se concrete la obligación de los ayuntamientos de remitir periódicamente comunicaciones al Registro de Comerciantes Ambulantes de aquellos que hubieran solicitado autorización para esta forma de venta especial dentro de su término municipal.

En correspondencia con la determinación normativa comentada, que elimina el registro de comerciantes ambulantes, el apartado quinto del artículo 1º del anteproyecto deja sin contenido el artículo 10 de la Ley 3/2002.

- Respecto del Registro de Franquiciadores (párrafo tercero). A diferencia del caso anterior, no es en modo alguno evidente la razón del mantenimiento de este Registro. La nueva regulación viene, sin embargo, a suprimir el requisito de la inscripción previa, y ello porque, como se ha expresado, la Directiva de Servicios impide en su artículo 16.2 la exigencia de inscripción en el registro previa al inicio de la actividad, pero tal exclusión se encuentra atenuada en el considerando 68: “Por lo que respecta al registro previo, la prohibición de requisitos solamente debe afectar a la obligación de que el prestador, antes de su establecimiento, deba constar durante un período determinado en un registro del Estado miembro de que se trate”.

En el párrafo tercero del artículo 1 del anteproyecto se determina que la inscripción deja de ser previa, y en su lugar se impone la obligación de comunicar el ejercicio del comercio mediante contrato de franquicia, a los efectos de su inscripción, en el plazo de tres meses siguientes a su firma. Habrá de entenderse modificada,



pues, la actual regulación extremeña del registro de franquiciadores que se contiene en el Decreto 203/2000, de 26 de septiembre, por el que se crea el registro de franquiciadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura, (cuyo artículo 3º, apartado 1, establece que el Registro de Franquiciadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura tendrá como finalidad la “inscripción de todas aquellas empresas, personas físicas o jurídicas, que pretendan desarrollar la actividad de cesión de franquicias”). En este sentido se menciona la modificación del reseñado Decreto en la Tabla de Vigencias de Disposiciones relacionadas que acompaña al Anteproyecto, entendiéndose que deberá procederse en el futuro a su modificación explícita.

En cuanto al contenido material de la disposición, sería deseable que de alguna forma se explicitaran las razones por las que el concreto ámbito del comercio mediante franquicia está sujeto a requisitos y condicionantes no exigibles a otras formas de desarrollo de la actividad, por cuanto desaparece la obligación de proceder al registro (también al posterior al inicio de la actividad), de vendedores ambulantes y de venta a distancia, manteniéndose el de franquiciadores.

Asimismo, en cuanto a la nueva redacción del anteproyecto, sería conveniente una mejora en su redacción, habida cuenta que:

- A pesar de lo expuesto, se refiere con claridad (apartado 2º) a la obligación de realizar una inscripción previa: “... personas físicas o jurídicas que pretendan desarrollar...”.
  - También en el apartado 2º, se dispone la obligación de inscribirse a quienes vayan a desarrollar la actividad de “cesión de franquicias a partir de establecimientos propios”, sin que quede pues claro si se impone tal requisito al franquiciado, o al franquiciador que pretenda operar el negocio en sus propios establecimientos.
- El Registro de empresas de venta a distancia es asimismo suprimido, mediante la eliminación del artículo 10 del texto legal que se modifica con el Anteproyecto, así como del apartado 8, a) del artículo 12, que asimismo regulaba la obligación de estar inscritos para quienes, teniendo domicilio social en Extremadura, pretendieran desarrollar esta actividad comercial. Al igual que en el caso de la venta ambulante, cabe plantearse la procedencia de la eliminación, sin más de este registro, por razones análogas a las allí expuestas. Consideramos que no sería en modo alguno superfluo mantener el registro de empresas radicadas en Extremadura y dedicadas a la venta a distancia –incluido el correo electrónico–, con la salvedad de que la inscripción no habría de ser previa, como medio de garantizar los derechos de los consumidores que deseen hacer uso de esta forma de comercio. En este sentido, cabe mencionar la propia regulación estatal, dado que la reforma propuesta de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, actualmente en fase de Proyecto de Ley en tramitación en el Congreso recoge –art. 38.2– la obligación de comunicar el comienzo de la actividad por parte de esta clase de empresas “que recogerá los datos suministrados por las Comunidades Autónomas donde cada empresa tenga su domicilio social, coincidentes con los que figuren en el respectivo Registro autonómico, cuando haya sido establecido”. Es decir, si bien no es preceptiva su constitución, es claro que mejorará de forma evidente la funcionalidad del sistema, la seguridad jurídica y la protección de los consumidores la constitución de este registro.
- Como quiera que seguimos la sistemática de la nueva Ley, que no constituye un texto integral, sino una modificación del preexistente, hemos de incluir ahora una

propuesta de modificación del artículo 12, apartado 4, f) de la Ley 3/2002, que el anteproyecto deja con su redacción originaria. A tal fin, se ha de mencionar:

- la conveniencia de llevar a cabo una regulación más detallada de del derecho del desistimiento, de gran importancia en las ventas a distancia tanto para el consumidor como para el empresario; en particular, además de extender y completar la regulación, procedería incluir explícitamente la obligación –regulada en la normativa estatal: art. 44 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista- de que el coste de la devolución deberá ser asumido por el comprador.
- Igualmente, entre los requisitos de la oferta de venta a distancia –aun cuando ya aparezca como obligación en la normativa específica-, debería incluirse, dentro del apartado 4, c), que hace referencia al precio, una mención expresa sobre las vías de financiación o pago fraccionado del producto. Así, se propone la siguiente redacción:
  - 4.c) “El precio total a satisfacer, diferenciando el precio de venta de los impuestos aplicables, y, en su caso, los gastos de envío, las modalidades y gastos del pago y del aplazamiento o fraccionamiento del pago, así como el plazo de validez de la oferta”.
- Finalmente, en lo que se refiere a este artículo, procedería –si es que se mantiene la supresión de la mención al Registro de empresas de venta a distancia, la eliminación a la mención del mismo en el apartado 4, a) del vigente artículo 12.

#### **Artículo 1, apartado séptimo.**

Amplía este apartado la regulación preexistente, mediante la modificación de su artículo 13 apartado 3, añadiendo una serie de obligaciones a las empresas que ejerzan la actividad de comercio electrónico. En el Dictamen emitido con fecha 3 de diciembre de 2001 sobre el entonces Anteproyecto de Ley de Comercio de Extremadura, este CES señaló ya la conveniencia y oportunidad de proceder a una regulación más profunda y concreta que se realiza en el texto articulado, para lo cual hubiera sido idóneo proceder a la trasposición la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico.

No obstante las incorporaciones a la norma llevadas a cabo, ahora se ha de repetir la misma recomendación: la actual redacción de la norma, y su añadido en el Anteproyecto, no hacen sino configurar este especialísimo tipo de comercio como un subtipo de la modalidad de venta a distancia y se queda muy por detrás de lo exigido en la Directiva Comunitaria”. Este CES, por tanto, reitera la imprescindible referencia a la Directiva 2000/31/CE, que con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica del correo electrónico –y aumentar la confianza de los consumidores que emplean las nuevas tecnologías para dotarse de bienes y servicios-, establece un marco jurídico estable dirigido a que los servicios de la sociedad de la información se ajusten a los principios del mercado interior (en particular, a los efectos de la indicada ley, los de libertad de establecimiento y de circulación de bienes y mercaderías) e insta medidas organizadoras que la normativa extremeña no debe obviar.

Como medida concreta a regular, se considera que deberían establecerse con claridad las especialidades de esta forma de comercio para que se garantice el ejercicio del derecho de desistimiento por parte del consumidor, incluida la obligatoriedad de expresar en la oferta comercial el derecho del consumidor a ejercer tal opción de reem-

bolso, así como la mención a la sujeción de la empresa oferente a la normativa extremeña y comunitaria.

**Artículo 1, apartado octavo.**

El artículo que con este apartado se modifica regula la venta no sedentaria o ambulante, de la que hemos tratado al hablar de la desaparición del correspondiente registro. El tenor principal de la modificación de este precepto se dirige a la eliminación de los requisitos previos para el establecimiento (registro y carnet profesional), pero manteniendo –e incluso incrementando- las competencias municipales, no sólo mediante la determinación de ubicación y horarios, sino particularmente a través de la autorización que los municipios deben conceder para el ejercicio de esta actividad (no se determina expresamente, pero hay que entender que tal autorización se habrá de obtener con carácter previo).

La primera cuestión que cabe reseñar es, pues, la verdadera viabilidad de la extensiva atribución competencial a los ayuntamientos, muy especialmente de los más pequeños y dotados de menos medios, para implementar las obligaciones que le ley les confiere: en particular, funciones de control, vigilancia e inspección en lo relativo al origen e identidad de los productos; condiciones higiénico-sanitarias; normativa sobre precios, etiquetado y publicidad, etc.

Por otro lado, se impone a los comerciantes ambulantes la obligación de reiterar los trámites necesarios para obtener las autorizaciones, en una multiplicidad de ocasiones (por la propia naturaleza de esta clase de comercio, a desempeñar en varios términos municipales). De ahí que convenga plantearse la procedencia de constituir, a través de la Consejería con competencias en la materia, de medios que agilicen y faciliten los trámites en ese doble sentido:

- de un lado, y como hemos comentado con anterioridad, manteniendo el registro como garantía de los consumidores y del cumplimiento de las condiciones para el ejercicio de esta clase de comercio (ejemplo: el cierre de la instalación comercial por sanción accesoria a la infracción muy grave será difícilmente viable en el caso de venta ambulante sin la existencia de un registro al puedan acudir los municipios ante de conceder la autorización); si bien, como se ha dicho antes, para evitar el requisito de la inscripción previa podrían ser los municipios los que comunicasen a la Consejería las autorizaciones concedidas, posibilitándose de esta forma la existencia y actualización del registro sin imponer obligaciones suplementarias a los comerciantes.
- Y de otro lado, posibilitando a los comerciantes ambulantes la posibilidad de establecerse en una multiplicidad de localidades sin necesidad de reiterar los trámites en cada uno, mediante una solicitud única formulada ante la Consejería, que ésta se encargaría de remitir a los ayuntamientos (sin perjuicio de las competencias de éstos para la comprobación de los requisitos que específicamente pudieran ser exigibles en la localidad).

En cuanto a la modificación del precepto actualmente vigente llevada a cabo por el Anteproyecto, cabe reseñar lo siguiente:

- Se considera que no es suficiente establecer una remisión a los Ayuntamientos para que otorguen las autorizaciones de venta ambulante “de acuerdo con sus normas específicas y las contenidas en la legislación vigente”; por el contrario, deberán recogerse en esta Ley las referencias mínimas que debe cumplir la autorización, en su caso.

En este sentido, hay que mencionar que la Comisión Nacional de la Competencia, en su Informe elaborado con motivo de la reforma de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, fijó el siguiente criterio: *“El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia también ha identificado otras reformas que resultan necesarias a la luz del proceso de transposición de la Directiva de Servicios [...]. Así, se demanda la reconsideración de otros regímenes de autorización específicos, como el [...] del ejercicio de la venta ambulante (art. 54 LORCOMIN). La COCA considera que la nueva Ley debe asegurar que el otorgamiento se realiza de acuerdo a lo establecido en la Directiva de Servicios y su norma de transposición, debiendo incluirse las referencias pertinentes a las condiciones que debe cumplir el procedimiento de autorización”*.

En consecuencia, procederá incluir en la Ley unas determinaciones mínimas de los criterios a que se deberá sujetar la concesión de las autorizaciones por los municipios, lo que por otra parte también redundará en la homogeneidad de los trámites para los vendedores ambulantes que ejercerán normalmente su actividad en varios términos municipales.

- De otra parte, en relación al apartado 2 (emplazamientos autorizados, así como días y horas en que pueda ejercerse la actividad), debería incluirse en el texto una referencia a las menciones preceptivas según la legislación estatal, en particular en lo atinente a la audiencia a las Cámaras de Comercio y Asociaciones. En concreto, el artículo 4 del R.D. 1010/1985, de 5 de junio, que regula determinadas modalidades de venta ambulante fuera de establecimiento comercial, dispone que “La zona urbana de emplazamientos autorizados para el ejercicio de la venta ambulante [...] se determinará por los Ayuntamientos, oídas las Cámaras Oficiales de Comercio, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y las Asociaciones Empresariales correspondientes”.
- En este mismo apartado segundo, cambiar “horarios” por “horas”: “los días y horas en que pueda desarrollarse la venta ambulante”.
- En el apartado 5 del artículo 14, y en la línea en que ya se pronunció el CES en el dictamen sobre la Ley anterior, se sugiere que se añada un párrafo final al apartado e) que prescriba que “ Toda la información que se recoja en esta autorización deberá figurar expuesta al público de manera clara y legible”.

### **Artículo 1, apartado décimo**

Este apartado y los siguientes de la Ley regulan las diferentes modalidades de ventas promocionales. El tratamiento de los precios es un aspecto que, obvio es decirlo, resulta de capital importancia en toda regulación normativa de la actividad comercial; en nuestra región, como en el resto de España, ha sido y sigue siendo motivo de preocupación el alza continuada de los precios de los productos y servicios comerciales.

Por ello, la protección del derecho de los ciudadanos, en tanto que consumidores, a disponer de una oferta diversificada que les garantice el ejercicio de una efectiva libertad de elección de formato, gama, calidad y precio, es una razón imperiosa de interés general que corresponde garantizar a la Administración comercial extremeña, precisamente a través de la regulación de las ventas con descuento preferencial, las ventas de la promoción, las ventas en liquidación y fundamentalmente, ordenando y regulando los períodos de rebajas. En esta materia es asimismo de particular importancia el papel de las asociaciones de consumidores, que debe ser realzado y reforzado.

La necesaria reforma de la Ley es, pues, un buen momento para replantearse algunas cuestiones que han suscitado una considerable polémica, más concretamente lo referente a las rebajas en sentido propio.

En lo que se refiere al texto concreto de este precepto, y en aras de una mayor simplificación, parece adecuada –y este CES así lo considera– la desaparición de la promoción limitada en número y su inclusión dentro de la venta a precio reducido.

### **Artículo 1, apartado decimosegundo**

Esta nueva redacción del artículo 19.2, no aclara la intención del legislador, pues si bien antes se citaba: “Se considera precio anterior el existente el día inmediatamente anterior al de inicio del periodo promocional, siempre que se haya mantenido invariable, al menos, con 30 días de antelación a esta fecha”. Ahora se modifica diciendo: “Se considera precio anterior el precio mínimo, entendiéndose como tal el menor de los precios con los que se haya ofertado el mismo artículo durante los treinta días anteriores al inicio del periodo promocional.” De tal forma que antes el precio tenía que mantenerse invariable 30 días y ahora con que un día se fije un precio, durante los treinta días anteriores sería suficiente para considerarlo precio anterior al precio mínimo. En cualquier caso parece más clara la definición utilizada por la Ley 7/1996 de Ordenación de Comercio Minorista, que en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 20 dice que se entenderá por precio anterior, el que hubiese sido aplicado sobre productos idénticos durante un período continuado de la menos treinta días, en el curso de los seis meses precedentes”; esta observación ya se contenía en Dictamen de la hoy vigente Ley de Comercio, emitido en su día por este Consejo, indicación que ahora reproducimos.

### **Artículo 1, apartados decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto, decimoséptimo, decimoctavo**

Recogen los apartados reseñados la nueva redacción que da el Anteproyecto a diferentes modalidades de las ventas promocionales.

Respecto de la nueva redacción del apartado 1º del artículo 20, reseñar que se ha incurrido, en la definición de lo que se ha de considerar como venta en rebajas, en un exceso de conceptos imprecisos:

- no queda claro el alcance o sentido del término “eminente” con referencia a la finalidad extintiva de las existencias de campaña. Además, dicha expresión no se ajusta al concepto pretendido en la norma (el Diccionario de la Real Academia Española define “eminente” como “Excelentemente, con mucha perfección”); como quiera que el sentido que se pretende por la definición es el referente a que la finalidad extintiva es la preferente, primordial o básica, se propone que se modifique la expresión acomodándola a un sentido más acorde con el objeto de esta concreta venta promocional.
- La expresión “de campaña” puede ser sustituida por “de temporada”, ajustándose así mejor a su sentido estacional, más que finalístico.

En relación con el apartado 2º, sería preferible que se aportase un concepto más preciso que el de “oferta habitual de venta”, que presenta un amplísimo margen para la discrecionalidad, y que por tanto, difícilmente puede servir como base para una regulación positiva precisa.

El apartado 4º del artículo 20, a pesar de la modificación que se lleva a cabo por este apartado del anteproyecto, continúa estableciendo, en consonancia con la regulación anterior, que “la Consejería competente en materia de comercio, oído el Consejo de Comercio previsto en la presente Ley, determinará los dos períodos concretos en que puedan realizarse las ventas en rebajas [...]”. Choca esta redacción con la del artículo 30.2 del nuevo texto legal, que pasa a ser “la Consejería competente en materia de

comercio, a propuesta del Consejo de Comercio previsto en la presente Ley, determinará... [los domingos y festivos aperturables]”. No aparece suficientemente explicada esta diferencia de tratamiento, en especial tras la reforma del artículo 30.2, que con anterioridad también expresaba que el Consejo de Comercio sería “oído”, por lo que se propone que en consonancia con la mayor importancia que el nuevo texto legal parece conferir al Consejo de Comercio, le faculte también para formular la propuesta del periodo de rebajas.

### **Artículo 1, apartado decimonoveno**

Se establece en este artículo la regulación de la actividad comercial en domingos y festivos, reconociéndose como significativo y digno de destacar el que en el artículo 30 no se produzcan modificaciones en el número de domingos y festivos hábiles para el ejercicio de la actividad comercial en Extremadura, que continúan siendo ocho (aun cuando, como hemos mencionado en su lugar correspondiente, se detecta una clara disfunción en el informe del Secretario General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, donde se manifiesta la modificación de los horarios comerciales estableciéndose un mínimo de 8 festivos y un máximo de 12, cuando en el texto presentado se limitan taxativamente a 8).

En este sentido, valora este Consejo Económico y Social que el incremento de fechas de apertura sólo beneficiaría a sectores muy concretos (redes empresariales con posición dominante caracterizadas por formato de gran o grandísima superficie, grandes establecimientos especializados e hipermercados), que a través de este incremento de la oferta pueden capturar mercado a otros formatos. Y si bien podría darse que incluso inicialmente se produjera creación de empleo, es el parecer de este Consejo que existen razones que desaconsejan para el interés general esta salida, pues el empleo que puedan crear no compensa el que se pierde –o se deja de crear-, en otros formatos comerciales.

La cuestión referente a la apertura en domingos y festivos, aun siendo pacífica en la determinación de su número, plantea otras cuestiones que se deben considerar:

- En primer término, en lo referente al momento de su determinación: a título de ejemplo puede mencionarse que la Resolución de la Consejería publicando los festivos autorizados por las Corporaciones Locales para el ejercicio del comercio en el ejercicio 2009, fue publicada el día 22 de enero de 2009, conteniendo por tanto esta Resolución fechas autorizadas para el ejercicio del comercio ya pasadas). Así pues, se considera positivo el adelanto de las fechas para la determinación de los domingos y festivos aperturables por parte de la Comunidad Autónoma y por las Corporaciones locales (15 de noviembre y 15 de diciembre, respectivamente) pero aún se estima tal adelanto insuficiente, ya que no asegura el conocimiento por parte del comerciante de los domingos y festivos aperturables en todas las localidades antes de que empiece el año. Procedería, pues, adelantar la fecha de determinación de domingos y festivos autorizados para la apertura como máximo a principios de noviembre, por parte de la Consejería competente en materia de comercio, y de la notificación por las Corporaciones Locales.
- Por otro lado, se observa un deficiencia en la redacción del nuevo artículo 30:
  - En el apartado 2º se indica que “la Consejería competente en materia de comercio, a propuesta del Consejo de Comercio previsto en la presente Ley, determinará, antes del 15 de noviembre de cada año, los domingos y festivos en los que, con un máximo de ocho días al año, los establecimientos comerciales minoristas podrán permanecer abiertos al público en el año siguiente”;

- por su parte, el apartado 4º del mismo artículo expresa que “las Corporaciones Locales, por acuerdo del órgano correspondiente y previa notificación a la Consejería competente en materia de comercio antes del 15 de diciembre del año anterior, podrán determinar, a su criterio y conveniencia, dos de los domingos o festivos hábiles para la actividad comercial”.

Por tanto, si la Consejería competente en materia de comercio señala los ocho festivos antes del 15 de noviembre, no hay margen para que los ayuntamientos fijen ninguna fecha adicional, y menos si el plazo es posterior, dado que concluye el 15 de diciembre. Por tanto, la compatibilidad entre estos preceptos exige que se limite a seis el número de domingos y festivos aperturables a determinar por la Consejería (salvo el caso de falta de notificación en plazo que se prevé en el segundo inciso del artículo 30.4).

- Incluir un apartado que establezca que en caso de tres festivos consecutivos, uno será autorizado para apertura.

En cualquier caso, y a modo de consideración final en lo referente a los horarios y fechas de apertura, se ha de dejar constancia de que en esta materia no basta con no aumentar el número de festivos y domingos, sino que es importante para garantizar el descanso semanal, al menos de dos días de descanso, condición mínima para la conciliación de la vida laboral y familiar, de tal manera que no sería exorbitante la expresa inclusión de tal mención en este artículo 30, debiendo la Administración Laboral regional desarrollar una tarea específica de vigilancia y control.

### **Artículo 1, apartado vigésimo**

Se ocupa este precepto de la modificación del artículo 35 del actual texto normativo, que trata de las definiciones aplicables a la regulación comercial en Extremadura. Como aspecto más significativos cabe reseñar la modificación de la superficie de venta que es tomada normativamente como referencia para considerar a un establecimiento como “gran superficie” comercial, que pasa en todos los casos a ser de 2.500 metros cuadrados (en el texto aún vigente, varía en función de la población, pero en ningún caso –poblaciones de más de 50.000 habitantes se han de superar los 2.000 metros para serle de aplicación dicha denominación).

Se acoge, por tanto, en el anteproyecto del límite más alto regulado en el apartado 3 del artículo 2 de la precitada Ley de Ordenación del Comercio Minorista (que establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas fijen el límite de superficie de venta y exposición a partir del cual se considerará a un establecimiento comercial como gran superficie, pero señalando que tendrán tal condición en todo caso los que superen la indicada superficie de 2.500 metros). Así pues, en Extremadura se ha acogido la más restrictiva de las definiciones legales posibles, en tanto que se considera como tales “grandes superficies” únicamente las que preceptivamente, por determinación legal estatal, hay que considerar bajo tal denominación.

Es este ciertamente un asunto de cierta complejidad, y respecto del que hubiera sido señaladamente deseable que se hubiera basado la decisión legislativa en un estudio pormenorizado de la realidad comercial y mercantil extremeña, dado que del alcance de tal definición resultará la exigibilidad del informe de la Consejería con competencias en la materia, que por su carácter vinculante se configura -como veremos en el apartado siguiente- como un requisito suplementario exigible para el establecimiento.

### **Artículo 1, apartado vigésimo primero.**

Una de las singularidades de la nueva Ley es, según se expresa en la Exposición de Motivos, la supresión de la licencia comercial específica, o segunda licencia, para la implantación de equipamientos y grandes superficies comerciales, así como de establecimientos de descuento duro, y deriva de la necesidad de dar cumplimiento a la eliminación de trabas al establecimiento y a la agilización de procedimientos que es consecuencia de la trasposición de la Directiva de Servicios, que constituye el objeto principal de la reforma legislativa.

El mantenimiento de requisitos o limitaciones a la libertad de establecimiento sólo puede venir justificada por razones de interés general relacionadas con la ordenación del territorio, el medio ambiente y la protección del patrimonio cultural, y no por evaluaciones de carácter económico. Y es en este delicado equilibrio en el que orbita el precepto que ahora comentamos:

- se suprime la segunda licencia pero, considerándose necesario un “pronunciamiento desde la óptica comercial sobre los proyectos de instalación de equipamientos y grandes superficies comerciales” éste se lleva a cabo a través de un informe preceptivo y vinculante a emitir por la Consejería con competencias en la materia.
- se estima inviable y contrario a la Directiva la exigencia de cumplimentar trámites administrativos gravosos y dilatados, por lo que prevé en la nueva regulación un procedimiento administrativo en dos fases e instancias (artículo 37.1: Previo al inicio de las obras, la Administración local requerirá dicho informe a la Consejería competente en materia de comercio, adjuntando junto con la solicitud, todos los informes medioambientales y urbanísticos recabados para la apertura del establecimiento”)
- y, como se ha expuesto, se limita esta evaluación a los establecimientos con una superficie de venta igual o superior a 2.500 m<sup>2</sup>, “en la medida que esta talla, desde un punto de vista científico, tiene un efecto supra municipal y puede generar impacto ambiental y territorial”.

No puede sorprender, pues, que la nueva regulación –en contra de lo inicialmente pretendido- pueda dar lugar a situaciones de inequívoca complejidad, tanto en el aspecto material como formal-administrativo, y se preste, también contra el espíritu de la Directiva, a un cierto margen de discrecionalidad administrativa. En lo que se refiere a los concretos aspectos observados en la regulación de esta materia en el Anteproyecto, cabe reseñar:

- acerca del Art. 36.4 (criterios sobre los que se evacuará el informe comercial de la Consejería): en este punto, sería positivo que se incluyesen todos los aspectos recogidos en el artículo 4 apartado 8 de la Directiva a trasponer, más que una enumeración limitada de ellos:

“Razón imperiosa de interés general»: razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.



Y no sería en absoluto superfluo que se contuviera en el precepto una mínima regulación dirigida a desarrollar y concretar, al menos, el concepto de “razones de interés general relativos a la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio, el urbanismo y la conservación del patrimonio histórico artístico”, pues este concepto es el que sustenta la compatibilidad entre el diseño urbano y la sostenibilidad medioambiental en materia comercial: el comercio es un servicio a la ciudadanía y es también uno de los elementos que da cuerpo a la población, afectando a la calidad y proximidad de sus servicios, como un equipamiento más; la ubicación y tipos de comercio influye en la movilidad poblacional, en la accesibilidad a los bienes básicos, e incluso en la organización del ocio por parte de los ciudadanos, por lo que garantizar una presencia equilibrada de formatos comerciales en toda la población debe ser una responsabilidad pública, a lo que no puede ser ajena el que el modelo comercial elegido ha de satisfacer exigencias en el plano medioambiental y de la sostenibilidad.

- Respetto del artículo 37, sería deseable una mejora y clarificación del procedimiento administrativo allí regulado: induce a cierta confusión el establecimiento de dos plazos, el primero de 20 días para pronunciarse la Consejería sobre la necesidad de informe, que empezará a contar “una vez valorada la solicitud”; y el segundo de tres meses, para evacuar el informe, “a contar desde la entrada en el registro de la Consejería competente en materia de comercio del expediente completo” (como si dicho órgano administrativo pudiera pronunciarse sobre la procedencia del informe sin tener íntegros todos los documentos pertinentes).
- Dispone el apartado vigésimo primero del artículo 1 la supresión de los artículos 39, 40 y 41 de la Ley del Comercio, que tratan de los planes de ordenación de equipamientos comerciales. En la normativa aún vigente, estos planes se configuran como una herramienta de la que disponen las Administraciones públicas para programar los usos comerciales del suelo y conformar los criterios básicos de ordenación espacial, así como las orientaciones para proyectar las actuaciones directas en materia de equipamientos comerciales, sin alterar la ordenación territorial aplicable ni el planeamiento urbanístico vigente en cada municipio, y a través de ellos se podía deducir la existencia, en un determinado ámbito territorial o sectorial, de un desequilibrio en el balance comercial, de tal forma que la Consejería competente en materia de comercio podía declarar la entidad geográfica de que se trate como área de saturación comercial.

Con la reforma se prescinde, pues, de un instrumento que permitiría sin embargo a la Administración utilidad a la hora de conocer la situación en el sector del comercio en un determinado ámbito geográfico, dotando de agilidad –derivada del hecho de que la información, al menos parcialmente, ya se encuentra en poder de la administración- a la adopción de las resoluciones que corresponden a la Consejería. Y si bien es obvio que se ha modificar el contenido del artículo 41 sobre las consecuencias de tal declaración de saturación comercial –dado que algunas devienen incompatibles con la eliminación de autorizaciones previas o de trabas al establecimiento-, su mantenimiento puede tener resultados positivos a la hora de emitir -en tiempo y con conocimiento fundado del sector en el ámbito geográfico de que se trate- el informe preceptivo que corresponde a la Consejería en el proceso administrativo regulado en la Ley para el establecimiento de grandes superficies.

### **Artículo 1, apartado vigésimo tercero.**

Trata este precepto de la modificación del artículo 44 de la Ley, relativo al Consejo de Comercio. La finalidad con la que fue constituido este órgano reside en la necesidad

de habilitar un foro para compartir propuestas en materia de actividad comercial en Extremadura por parte del Gobierno regional y los agentes económicos y sociales. Por lo tanto, su composición tiene que responder a los sujetos que representan la interlocución social en materia socio- económica existente en nuestra región, es decir, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, con la finalidad de trabajar conjuntamente para aproximar las diferentes sensibilidades y formalizar propuestas de consenso de acuerdo con las necesidades del sector (en esa línea, y dentro del proceso de diálogo social, se firmó este año el Plan Estratégico de Comercio de Proximidad de Extremadura 2009-2013, definiendo las líneas de actuación para ese período). Desde el punto de vista normativo, en cuanto a la composición del órgano se habrá de estar a la regulación contenida en los preceptos siguientes

- Artículo 43 de la Ley 3/2002, del Comercio de Extremadura, que crea el Consejo de Comercio, con un triple objeto: órgano consultivo, de participación y asesoramiento de la Consejería competente en materia de comercio.
- La condición legalmente prevista de ser órgano de participación remite necesariamente a la Ley 3/2003, de 13 de Marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos, cuyo artículo 1º establece como objeto de la misma “la configuración del marco de participación de los agentes sociales más representativos en la Comunidad Autónoma, en Instituciones Públicas y órganos de participación y asesoramiento socioeconómicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, delimitando expresamente qué se ha de entender como Agentes Sociales: “las Organizaciones Sindicales y las Asociaciones Empresariales que ostenten el carácter de más representativas en los términos fijados en la legislación social general”, de tal forma que –artículo 3º- en la composición de los órganos de participación de se atenderá a los criterios de paridad y mayor representatividad

A la vista de las consideraciones expuestas, se estima que la composición del Consejo de Comercio prevista en el Anteproyecto no cumple adecuadamente con estas prescripciones, particularmente en las previsiones relativas a la representación empresarial, en tanto que puede dar lugar a desequilibrios tanto externos (en relación con otros agentes sociales), como internos (en cuanto a la misma representatividad de las organizaciones designadas).

A este fin, se propone que se modifique la actual composición, que quedaría como sigue:

#### “Artículo 44. Composición.

1. El Consejo de Comercio estará participado por los siguientes organismos, instituciones e interlocutores sociales:

- a) La Junta de Extremadura, en la que se integrarán los correspondientes órganos consultivos
- b) La Administración Local, a través de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.
- c) Los empresarios, a través de sus organizaciones más representativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- d) Los trabajadores, a través de los sindicatos más representativos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- e) Los consumidores, a través de sus organizaciones más representativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Asimismo, cabe hacer una recomendación –en la línea del dictamen emitido por este C.E.S. en relación con la Ley de 2002- en el sentido de que el órgano reciba normativamente su denominación completa, tanto en la disposición por la que se crea como en aquellas en las que se regulan sus aspectos esenciales: a tal fin, se deberán añadir las palabras “de Extremadura” a continuación de todas las referencias que se realicen a dicho Consejo.

Finalmente, y sin perjuicio de la remisión a la potestad reglamentaria prevista en el apartado 3º en cuanto a régimen jurídico, composición, atribuciones, y normas de funcionamiento, procedería incluir en la Ley al menos que este Consejo “podrá establecer o completar sus propias normas de funcionamiento” y que “queda integrado en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta”.

#### **Artículo 1, apartado vigésimo cuarto.**

En este apartado se procede a la modificación de lo que se han de reputar infracciones leves. Al respecto, cabe hacer varias consideraciones:

- *En primer término, reiterar la mención que sobre este artículo ya se contenía en el dictamen emitido en el anterior Anteproyecto de Ley de la Ley de Comercio, con arreglo al cual se entendía –y así se sigue considerando- que, al igual que hacen otras legislaciones autonómicas, para la consideración de un infracción como leve es necesario que la misma no haya causado un perjuicio económico. En caso contrario, la acción u omisión será tipificado no como infracción leve sino grave. Para ello procede modificar el comienzo de este artículo en el sentido siguiente: “Se consideran infracciones leves las siguientes, siempre que no causen perjuicio económico...”.*
- En relación al apartado f), debería especificarse que lo que se tipifica es el suministro de información inexacta o incompleta a los inspectores, no al consumidor o al público en general (véase redacción dada al artículo 48.1 de esta misma Ley sobre a quien se facilita la información) y en cualquier caso, debería exigirse la intencionalidad, a este fin, se propone modificar su redacción, en el sentido siguiente: “El suministro intencionado de información inexacta o incompleta...”
- En relación al apartado g), relativo a hojas de reclamaciones, se está tipificando una infracción para sancionar una acción u omisión que no aparece regulada en esta Ley, y que se encuentra tipificada en el artículo 31 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura. La doble redacción de la misma infracción en normas distintas puede dar lugar a situaciones no deseables; téngase en cuenta que las competencias inspectoras en materia de comercio y consumo, corresponden a dos Consejerías distintas, pudiendo ocasionar la apertura de dos expedientes sancionadores distintos por una misma infracción si se diese el hecho punible doblemente tipificado (vulnerándose con ello el principio "non bis in idem", reconocido en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común). A la vista de tal situación, se propone evitar la reiteración de normas sancionadoras mediante la supresión de esta infracción (subsistiría, como es lógico, la regulación de la normativa de protección de los consumidores). Subsidiariamente, para el caso de que se acuerde su mantenimiento, sería conveniente modificar su redacción en el inciso “la omisión del deber de facilitarlas a quién las

solicite”, sustituyendo “a quién las solicite” por el término “consumidor” (son consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional”, es decir, el destinatario final del bien o servicio, según definición del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley general parra la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias).

- Los apartados i) y k) contemplan, literalmente, la misma infracción, por lo que procede suprimir uno de ellos.

### ***Apartado vigésimo quinto***

Referido a las infracciones graves. Al respecto, indicar que :

- En los apartados d) y e) nuevamente se vuelven a tipificar como infracciones conductas no reguladas en esta ley, sino en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista; procederá por tanto, para mantener la coherencia de la normativa, o bien regular específicamente la conducta, o suprimir las infracciones.
- En relación a los apartados g) e i), y teniendo en cuenta el importe de las sanciones previstos en la Ley, entendemos es excesiva que esta infracción se califique como grave, por lo que se propone su calificación como leve.
- En cuanto al apartado n) consideramos que lo que debe tipificarse es la “falta de comunicación dentro del plazo establecido al efecto, del inicio de actividad de cesión de contratos de franquicia”. Actualmente, la calificación de la infracción equivalente es como leve; no se entiende pues el incremento de la gravedad de la infracción, tanto más cuando la obligación pasa de la preceptividad de la inscripción previa al comienzo de la actividad a la obligatoriedad de una comunicación posterior a ésta.
- Con respecto al apartado ñ) y como consecuencia de lo alegado al artículo 37, debe eliminarse el término previa.
- Finalmente, y en cuanto al apartado p), consideramos resulta desproporcionado que se califique como grave la reincidencia en todo tipo de infracciones leves, teniendo en cuenta el contenido del artículo 67.2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, que establece: en cuanto a las infracciones leves: sólo determinará que una infracción de este tipo sea calificada como grave cuando se incurra “en el cuarto supuesto sancionable.”

### ***Artículo 1, apartado vigésimo sexto.***

Sobre este artículo ya se pronunció el CES estableciendo que “ deberían tenerse en cuenta los límites a las sanciones que establece el artículo 69.2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, por lo que sugerimos añadir un apartado con el contenido siguiente” La sanción no podrá suponer más del 5 por 100 de la facturación del comerciante afectada por la infracción en el caso de infracciones leves, el 50 por 100 en el caso de infracciones graves y del volumen total de dicha facturación en el caso de infracciones muy graves”, recomendación que mantenemos.

### ***Artículo 2º:***

Como quiera que Directiva de Servicios establece en su artículo 14 como requisito prohibido la inscripción previa en un registro para el acceso a una actividad, deberá modificarse la Disposición Transitoria de la Ley del Comercio de 2002, que alude a los procesos de inscripción previa en tanto no se proceda a la constitución de los registros.

## IV. CONCLUSIONES

1. Como consideración preliminar, se ha de valorar positivamente la adecuación que se hace de la normativa preexistente, en la medida que se procede a la obligada trasposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkestein. Ahora bien:

- Se estima por este Consejo Económico y Social que, como quiera que el alcance de la reforma va considerablemente más allá de la mera adaptación del derecho interno, modificándose aspectos sustantivos de la normativa preexistente, hubiera sido aconsejable que se hubiese llevado a cabo por la Administración un estudio detallado de la situación del sector, dada la importancia que presenta el comercio para el conjunto de la economía extremeña. Se acompaña, a estos efectos, un Anexo en el que se incorporan algunos de los datos más relevantes de la realidad socio-laboral del sector.
- Asimismo, a la vista de la importancia de la reforma, y en particular, de la multiplicidad de aspectos que comprende, se considera que hubiera sido preferible que se hubiera llevado a cabo mediante la promulgación de una nueva ley, y no mediante la reforma de la anterior, dándose así cumplimiento a las Directrices de Técnica Normativa.
- Dentro de esta valoración conjunta positiva no puede comprenderse el hecho de que el Anteproyecto sea presentado para su dictamen prácticamente al límite del plazo de tres años para la trasposición de la Directiva, que finaliza el 28 de Diciembre de 2009 (incidentalmente, se ha de mencionar que deberán corregirse las imprecisiones en que se incurre cuando se trata de estos plazos en la Exposición de Motivos y en la documentación aneja al Anteproyecto).

2. De la documentación que acompaña al Anteproyecto, se han de reseñar los extremos siguientes:

- La Memoria Económica se limita a un solo aspecto, como es el de la merma de ingresos derivada de la supresión de la tasa por la licencia comercial específica. Cabe suponer, sin embargo, que la incidencia económica y presupuestaria de la nueva ley alcanza a otras y más variadas cuestiones (por ejemplo, medidas de fomento previstas en la Ley).
- El informe del Gabinete Jurídico se remite a un documento anterior que no se acompaña, por lo que hemos de reiterar la indicación, formulada en dictámenes ocasiones anteriores, de que la documentación remitida para la elaboración del dictamen sea lo más completa posible.
- El informe de la Secretaría General va referido a una versión anterior del Anteproyecto, por lo que se aprecian discordancias en las remisiones al texto normativo que en el mismo se efectúan.
- Se echa en falta un mayor desarrollo del informe de Impacto de Género, en particular teniendo en cuenta la importancia de la actividad laboral de las mujeres en el sector del comercio.
- Se valora positivamente que se hayan recabado informes de otros sectores afectados, en particular, del Consejo de Comercio.
- Se considera conveniente que se mantenga el Registro de Comerciantes Ambulantes, por razones de seguridad y salud pública (admitidas en la norma comunitaria a trasponer como base para fundar excepciones a la regla general de eliminación de requisitos administrativos). Para compatibilizar este requisito con

las determinaciones de la Directiva, se propone que sean los Ayuntamientos que han de tramitar la autorización los que cursen directamente a la Administración autonómica los datos necesarios para la llevanza del Registro. Por otro lado, cabría también considerar la posibilidad de un sistema que permitiera a la Consejería competente viabilizar las solicitudes que un solo comerciante ambulante quisiera cursar para varios municipios, a efectos únicamente de agilización de trámites y sin perjuicio de las competencias de las entidades locales.

3. Por razones análogas a las expuestas en el apartado anterior, no es tampoco evidente la razón de la supresión del Registro de empresas de venta a distancia (y consiguientemente, de las dedicadas al comercio electrónico, que se consideran en la Ley una modalidad de éstas). Sobre esta materia, y al margen de la indicación anterior:

- Deberá regularse con mayor detalle el derecho de desistimiento, comprendiéndose la información al consumidor sobre la existencia de tal derecho en toda oferta de venta – también las realizadas por medios electrónicos-, reseñándose el coste de la devolución y si es de cargo del consumidor.
- Deberá comprenderse en la oferta el coste total a satisfacer por el consumidor, diferenciando el precio de venta de los impuestos aplicables, y, en su caso, los gastos de envío, las modalidades y gastos del pago y del aplazamiento o fraccionamiento del pago, así como el plazo de validez de la oferta.
- De mantenerse la supresión del Registro de empresas de venta a distancia, deberá eliminarse la mención del mismo en el apartado 4, a) del vigente artículo 12.

4. A diferencia de los dos casos anteriores, no es evidente la razón –es decir, los motivos de interés general que concurren en este caso y no en los anteriores- por los que se mantiene el registro de franquiciadores. En cualquier caso, será precisa la modificación del Decreto 203/2000, de 26 de septiembre, por el que se crea el registro de franquiciadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

5. En relación con las ventas promocionales, en términos generales, se considera adecuada la regulación que se lleva a cabo en el Anteproyecto –incluida la desaparición de la promoción limitada en número y su inclusión dentro de la venta a precio reducido. No parece, sin embargo, suficientemente clara la definición de “precio anterior al existente” del artículo 19.2, por lo que se aconseja remitirse a la normativa estatal (art. 21.1 L. 7/1996, cit.). Asimismo, procederá reconsiderar algunos elementos de la definición de venta en rebajas (“eminentemente”, “de campaña” u “oferta habitual de venta”, como se expresa en el cuerpo de este dictamen); y por último, se recomienda sea sustituida la indicación contenida en el artículo 20.4, de tal forma que los periodos de la venta en rebajas no se determine “oído” el Consejo de Comercio, sino “a propuesta” de dicho órgano.

6. Se valora positivamente por este Consejo Económico y Social que se mantenga en ocho el número de domingos y festivos en que hábiles para el ejercicio de la actividad comercial. No obstante, se recomienda que se adelante la fecha de su determinación –en mayor medida, incluso, de cómo lo hace la nueva redacción- y que se reforme la redacción del artículo 30.2, de tal forma que conste que está limitado a el número de domingos y festivos aperturables a determinar por la Consejería, dejando de esta forma margen para que las Corporaciones Locales fijen los dos restantes; finalmente, procederá incluir un apartado que incorpore en el caso de se produjeran tres festivos consecutivos, la preceptividad de la apertura en uno de ellos.

7. Procedería que se explicitasen las razones por las que se modifica la regulación anterior en cuanto al límite para que un centro comercial sea considerado “gran superficie”, que pasa a ser el más alto de los comprendidos en la ley estatal (2.500 m2).
8. Reconociendo la complejidad de la cuestión referente a la segunda licencia –dado que desaparece ésta como requisito previo, pero se establece un informe comercial vinculante de la Consejería competente, que es jurídica y administrativamente indistinguible de aquél- se considera conveniente que se perfilen de manera más precisa algunos aspectos de la nueva regulación:
  - Los criterios sobre los que se evacuará el informe comercial de la Consejería: en este sentido, se reputa conveniente una remisión a la literalidad de la Directiva (art. 4, ap. 8).
    - Clarificación del procedimiento administrativo, singularmente en relación a los plazos.
9. No se considera que existan razones bastantes para la supresión de los planes de ordenación de equipamientos comerciales (arts. 39 a 41 de la Ley reformada), que se entiende podrían ahora prestar una utilidad adicional a la administración autonómica para el ejercicio de sus competencias en relación con el informe comercial vinculante.
10. El Consejo de Comercio se ha de configurar explícitamente en la Ley como un órgano de participación y asesoramiento de la Consejería competente. Esta consideración comporta –en la consideración de este CES- una reconsideración de su composición, y en tal sentido, se propone en este dictamen una nueva redacción al artículo 44.1.
11. Finalmente, se incorporan al presente dictamen una serie de indicaciones en relación con el régimen de infracciones y sanciones: en unos casos, se ha estimado que es precisa una delimitación más exacta de alguno de sus aspectos, y en otros casos, se hacen recomendaciones concretas que entendemos pueden redundar en beneficio de la seguridad jurídica y de la efectividad del sistema. A tales recomendaciones ahora nos remitimos.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 15 de diciembre aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley3/2002, de 9 de Mayo, de Comercio de la Comunidad autónoma de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Santiago Hernández Fernández

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Emilia Parejo Gala







# Dictamen 9/2009

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Actividades FERIALES de la Comunidad Autónoma de Extremadura





# DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTIVIDADES FERIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

## I. ANTECEDENTES

El pasado 28 de septiembre se solicitó por la Ilma. Sra. Vicepresidenta Segunda y Consejera de Economía, Comercio e Innovación, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

### **“El Anteproyecto de Ley de Actividades FERIALES de la Comunidad Autónoma de Extremadura”**

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2009 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

## DICTAMEN

## II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura remite para su dictamen por este Consejo Económico y Social el Anteproyecto de Ley de las Actividades FERIALES de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que se estructura en Exposición de Motivos (si bien es denominada “Pre-ámbulo”); texto articulado, con un total de 24 artículos agrupados en VII Capítulos; una Disposición Adicional; una Disposición Transitoria; una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos explica las razones para la promulgación en el momento actual de la nueva Ley, expresando que su finalidad esencial –al igual que ocurre con otras disposiciones en curso de elaboración, como la Ley del Comercio- es adaptar la normativa autonómica sobre la materia a las determinaciones de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Es de mencionar, asimismo, que el alcance la modificación contenida en el Anteproyecto respecto de la normativa preexistente no se limita a la obligada trasposición de la Directiva, sino que se procede a la modificación de aspectos sustantivos de las Leyes que en la actualidad vienen regulando esta materia.

La Exposición de Motivos se estructura en tres apartados:

- el primero hace referencia al título competencial en virtud del cual la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencias para regular esta materia, constituida por el artículo 7.1.9 de nuestro Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero.
- En el segundo, se señala como determinante la entrada en vigor de la meritada Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior como justificación para dictar una nueva normativa sobre actividades feriales.
- La tercera parte describe el contenido de la norma que antecede, exponiendo los elementos esenciales de cada uno de los siete capítulos que la integran.

La parte dispositiva, como se ha mencionado anteriormente, consta de 24 artículos, agrupados en VII Capítulos y una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales:

- El Capítulo I (“Disposiciones Generales”) comprende los artículos 1 a 3, y en ellos se determina, respectivamente, el objeto de esta Ley, la clasificación de las actividades feriales y las principales determinaciones atinentes a su lugar de celebración.
- El Capítulo II trata de la “Promoción y Organización de Actividades Feriales” (artículos 4 al 7). En esta regulación se diferencia entre dos tipos de organizadores: Instituciones Feriales y cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, definiendo qué es cada uno de ellos, así como los requisitos que han de cumplir, con una referencia expresa a las obligaciones que deben asumir cualesquiera organizadores o promotores de ferias.
- El Capítulo III se ocupa específicamente de las “Ferias Comerciales Oficiales”, y se desarrolla en los artículos 8 al 11. Se incluye aquí la regulación del Reglamento de participación de expositores y se crea el Comité de Ferias Comerciales Oficiales.
- El Capítulo IV, con el título de “Régimen de comunicación previa de actividades feriales” (artículo 12 y 13), trata de este requisito, que se configura como elemento primordial para la organización y promoción de actividades feriales.
- El Capítulo V (“Registro de Actividades Feriales de Extremadura”), consta de un solo artículo, el 14, que establece la obligación de inscribir las actividades feriales –con constancia de los elementos que se consideran esenciales- que hayan sido comunicadas en la forma prevista en el capítulo anterior.
- El artículo 15, que constituye el Capítulo VI, trata de la “Promoción Pública de las Actividades Feriales” en Extremadura, con mención a las medidas de estímulo a adoptar por la Administración tanto para el fomento de la actividad ferial regional, como para la participación de empresas regionales en actividades feriales en el exterior de la Comunidad Autónoma.
- El Capítulo VII se ocupa de las “Infracciones y Sanciones” (artículos 16 a 24); en él se trata asimismo del correspondiente sistema de recursos.

Concluye el texto legal con las disposiciones siguientes:

- Una Disposición Adicional, relativa a la actualización de las sanciones
- Una Disposición Transitoria, referente al régimen transitorio aplicable a las solicitudes de calificación de “Feria Comercial Oficial de la Comunidad Autónoma de Extremadura”.

- Disposición Derogatoria, con expresa mención a la Ley 4/2001, de 26 de abril, de Actividades Feriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, texto que en la práctica viene el texto actual a sustituir.
- Dos disposiciones finales, referidas, respectivamente, a la habilitación del Consejo de Gobierno para dictar la normativa reglamentaria de desarrollo, y a la entrada en vigor.

## II. VALORACIONES

### A. DE CARÁCTER GENERAL.

#### a. Documentación aneja al Anteproyecto.

Con carácter previo a examen de las modificaciones introducidas en el texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se examinarán algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 Y 67 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se aprecia, en primer término, que la Ley está acompañada de la mayor parte de los documentos e informes preceptivos según la normativa citada; se echa en falta, sin embargo, el informe de impacto de género elaborado por el Instituto de la Mujer de Extremadura, que debería haber acompañado al texto normativo propuesto, ex. art. 66.1 l. 1/2002, cit.

Al igual que en dictámenes anteriores, se ha de mencionar que no hay constancia en la documentación remitida, de que se haya llevado a cabo el trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto del anteproyecto, siendo indudable que viene a afectar derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en ellas agrupadas. Esta omisión puede haber propiciado, por ejemplo, que se hayan omitido en el anteproyecto menciones a las competencias normativamente reguladas de la administración local, corporaciones como las cámaras de Comercio para la organización de actividades feriales, a lo que nos referiremos en su oportuno lugar.

1. Memoria económica. Se circunscribe la Memoria Económica a la reseña de la procedencia de la promulgación de la ley y a manifestar los objetivos primordialmente pretendidos a través de su promulgación. En el concreto aspecto de le es propio, la Memoria se limita a expresar que “El presente anteproyecto de Ley no tiene contenido económico”. Esta afirmación, sin embargo, no se corresponde con la realidad; en todo caso, podría decirse que en el texto legal no se contienen determinaciones presupuestarias concretas, pero es indudable que alguna de sus previsiones han de tener una inmediata traslación económica, sin la cual pasarían a carecer totalmente de virtualidad: el caso más obvio es el del Capítulo VI del anteproyecto a dictaminar, referente a la “Promoción Pública de las Actividades Feriales”, que sin dicha cuantificación pasa a ser más un apartado programático que un objetivo a cumplir.
2. Informe de Necesidad y Oportunidad. Incide particularmente este informe en la necesidad de adaptar la normativa del sector –constituida fundamentalmente por la Leyes 4/1984, de 27 de Diciembre, de Ferias y Mercados, y la Ley 4/2001, de

26 de Abril, de Normas Reguladoras de las Actividades FERIALES, de las que encontramos en este informe la primera alusión- a la Directiva de Servicios, a la que ya hemos aludido. Lo cierto es, sin embargo, que el Anteproyecto no se limita a dictar las determinaciones necesarias para la trasposición al derecho interno, sino que añade contenido adicional, así como modificaciones relevantes a la regulación preexistente.

Por otro lado, también se ha de recordar que si la principal justificación de la reforma es la necesidad de adaptar la regulación interna a las exigencias de la normativa europea, es lo cierto que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre, entró en vigor el 28 de Diciembre de 2006, y concedía un plazo de tres años para su trasposición al derecho interno. El plazo, pues, concluye en la misma fecha de 28 de diciembre de 2009, por lo que también habría sido deseable que tal modificación no se hubiera hecho esperar hasta el agotamiento del plazo.

3. El Informe del Gabinete Jurídico contiene algunas indicaciones relevantes, fundamentalmente en lo relativo a la ausencia de consideración en el texto presentado a dictamen de las competencias que en materia de actividades feriales tienen otras administraciones e instituciones (que examinaremos al tratar del artículo 11), y la necesidad de entender modificado el Decreto 52/1985, de 22 de Octubre, de Creación del Registro Oficial de Instituciones FERIALES, indicación que habremos de entender encuadrada en la más genérica reseña de la parquedad de la Tabla de vigencias de disposiciones relacionadas.
4. Informe de la Secretaría General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía, Comercio e Innovación, preceptivo dado que se trata del órgano administrativo responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general y que permite conocer la finalidad perseguida con la elaboración de la norma (arts. 66 a 69 L. 1/2002, cit). Es de significar especialmente en relación con el mismo que, como en ocasiones anteriores, se aprecian inexactitudes inequívocamente procedentes del hecho de haber sido emitido en relación con un estadio anterior de elaboración del anteproyecto: así, se refiere una estructura del texto normativo que no coincide con el examinado; por ejemplo, el Capítulo V no es el que fija el régimen sancionador, sino el VII, habiéndose intercalado dos nuevos, referentes al Registro (Capítulo V del texto final), y a las medidas de estímulo (Capítulo VI). Se hace preciso, pues, reiterar la recomendación, ya recogida en dictámenes anteriores, en el sentido de que el informe de la Secretaría General se realizase, a ser posible, sobre el texto definitivo, o cuando menos el que se remita a este Consejo Económico y Social.

#### **b. Consideración general del texto.**

El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura se enmarca en los trabajos de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva Bolkestein.

Uno de los grandes retos de la Unión Europea ha sido la consolidación del mercado único como garantía de la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, constituyéndose, en consecuencia, como un elemento esencial del proceso de construcción europea; no obstante, el mercado único va más allá de la simple idea de

mercado común, ya que la garantía de la libre competencia exige un ordenamiento normativo compartido entre los miembros que lo integran, capaz de velar por las reglas de la competencia y la armonización en la regulación de numerosos aspectos del mercado. La trasposición al derecho interno de estas normas comunes es, pues, un paso imprescindible para superar los principales obstáculos que actualmente limitan el desarrollo del mercado interior, entre los que cabe destacar –desde la perspectiva de este Consejo Económico y Social- la carencia de un marco común en relación a la dimensión social, la fiscalidad, el fomento de la actividad empresarial, la innovación e investigación, la energía, los servicios financieros o la necesaria armonización de las normas de protección de consumidores y usuarios.

La Directiva de Servicios, aprobada en 2006 y cuyo plazo de transposición por los Estados miembros finaliza el 28 de diciembre de 2009, supone en nuestra región, en el ámbito concreto de este dictamen, la necesidad de adaptar la Ley 4/2001, de 26 de abril, de Actividades Feriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura o bien, como ha hecho el Gobierno Regional, aprovechar la citada transposición para la elaboración de una nueva ley, en ejercicio de las competencias exclusivas que le corresponden, en virtud del artículo 7.1.33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

La Directiva 2006/123/CE obliga a los Estados miembros a simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio, garantizando que esos trámites pueden llevarse a cabo a través de “ventanillas únicas” e informando adecuadamente y de forma fácilmente accesible a los prestadores y destinatarios. El objetivo de la normativa comunitaria, y por lo tanto, del Anteproyecto sometido a dictamen, es que los particulares puedan prestar actividades de servicios en régimen de libertad competitiva y ausencia de discriminación, sin interferencias administrativas; y en aquellos casos en que entren en consideración intereses públicos que reclamen sistemas de control, éstos han de tener la intensidad mínima para conseguir el objetivo perseguido. Para alcanzar este objetivo, la Directiva señala tres criterios: las medidas de control que se adopten no han de ser discriminatorias para el prestador; han de resultar necesarias por razones imperiosas de interés general; y por último, no han de resultar desproporcionadas, lo que significa que el objetivo de interés general no pueda ser conseguido mediante una medida menos restrictiva.

En España, la importancia del sector servicios viene evidenciada por el hecho de que representa más de dos terceras partes del PIB y del empleo total. Dentro de este ámbito, el campo de las actividades feriales constituye un elemento esencial, por cuanto las ferias tienen la virtud de concentrar la actividad económica en un lugar y un tiempo muy determinado facilitando a las empresas participantes una serie de mejoras de orden comercial, de comunicación, y particularmente, de carácter económico, como incentivar la competencia entre las empresas y servir de vehículo de difusión de las innovaciones.

Las actividades feriales se encuentran, pues, claramente ligadas a la marcha económica de un país, y puede afirmarse que las ferias especializadas constituyen el mejor termómetro de aquel sector económico al que representan. De esta forma, el número de ferias que se celebran constituye un indicador del grado de desarrollo económico y social de los territorios (en el caso de Extremadura, el calendario de Actividades Feriales de Extremadura viene recogido, para 2.009, en la Resolución de 31 de octubre de 2009 de la Consejera de Economía, Comercio e Innovación por el que se aprueba el calendario de actividades feriales oficiales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2009: DOE nº 222, de 17 de noviembre de 2008.)

Finalmente, mencionar que este CES valora positivamente el que, dada la extensión y profundidad con la que se regulan muchos de los contenidos de la ley preexistente, la reforma se haya llevado a cabo por medio de una nueva Ley, y no mediante la re-

forma de la anterior, cumpliéndose con ello las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (directriz 50: “Carácter restrictivo.– Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones).

## **B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.**

### **Exposición de Motivos.**

Como primera indicación, se debe señalar que la Exposición de Motivos, en el texto remitido para su dictamen, no aparece bajo tal denominación, sino como “Preámbulo”. Esta denominación no es apropiada: según expresan las ya mencionadas Directrices de Técnica Normativa (aprobadas en Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, BOE 29 de Julio): Directriz 1: “División.– Los anteproyectos de ley [...] se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva, que, en el caso de los anteproyectos de ley, se denominará siempre «exposición de motivos», y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado y la parte final”. Por lo tanto, en relación a la exposición de motivos del anteproyecto, antes que ninguna otra indicación, se propone el cambio de denominación.

La Exposición de Motivos de la nueva Ley de Actividades FERIALES consta, como se ha señalado con anterioridad, de tres partes: en la primera se hace referencia al título competencial; en la segunda, se explicitan los motivos de la modificación proyectada, señalando –como no puede ser otra forma- el carácter determinante de la Directiva que con la reforma se traspone; y finalmente, una tercera parte que describe el contenido de la norma que antecede.

La reseña de los razones que propician la modificación proyectada constituye el contenido sustantivo de esta exposición preliminar, y al respecto se debe reseñar que se consideran claramente mejorables, ya que lo escueto de su formulación no permite formarse una idea precisa sobre la justificación de la nueva ley o los criterios que informan la modificación de la normativa preexistente, más allá de la obligada trasposición de la Directiva; y tampoco se hace referencia alguna a los antecedentes normativos existentes ( Leyes 4/1984, de 27 de diciembre, FERIALES y mercados y la Ley 4/2001, de Actividades FERIALES).

En concreto, se pueden mencionar las siguientes cuestiones:

- Se hace referencia a la necesidad de adaptar la “anterior Ley de FERIALES” a la nueva normativa. Sería más preciso referirse a “la actual Ley de FERIALES”, ya que está en vigor en el momento en que se procede a su reforma.
- En la reseña de la estructura de la Ley, y más concretamente, cuando se expone el contenido del Capítulo I, se menciona la existencia de la categoría de “feria-mercado”. Esta denominación, sin embargo, está ausente del texto del Anteproyecto en su redacción actual, por lo que sería conveniente que desapareciera igualmente en las menciones que la Exposición de Motivos a las diferentes categorías de actividades feriales.
- La exposición de motivos expresa que la Directiva tiene por objetivo “estrechar cada vez más los lazos entre los Estados y los pueblos de Europa”. De conformidad con el artículo 1 de la citada Directiva, estimamos que sería más oportuno reseñar una mención explícita a que el objeto de la misma es “establecer los me-



canismos adecuados para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad.”

- En el párrafo 3º se hace una referencia a la “eliminación de estas barreras”, sin que con anterioridad, se haya hecho referencia alguna a las citadas barreras. Por ello, sería conveniente o bien indicar, aunque fuera de forma somera cuales son esas barreras (en la línea en la que lo hace, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley estatal sobre el libre acceso a las actividades de servicios) o alternativamente, eliminar esta expresión.
- En los párrafos 2º y 6º se observa una reiteración de expresiones, que convendría evitar: “se hace necesario adaptar la anterior Ley” (párrafo 2º); “se hace necesario adaptar la legislación” (párrafo 6º)
- En el párrafo 11, igualmente convendría evitar la redundancia entre “regula” y “regulación”.

### **Artículo uno**

El precepto tiene una dimensión múltiple: no obstante venir reseñado bajo la limitada denominación “objeto”, en los distintos apartados del artículo se comprenden elementos dispares; así, en este artículo se examina y regula: el objeto de la Ley en sentido propio; la finalidad de la norma (con un contenido en lo esencial, redundante con lo anterior); la definición legal de actividades feriales; y finalmente, el ámbito de aplicación.

El apartado 2º contiene la definición legal de actividades feriales, reseñando las características principales que han de reunir las manifestaciones comerciales que pretendan tal denominación. A la vista del contenido más preciso y restrictivo que resulta de los apartados y artículos siguientes, recomendaríamos que se haga mención en el texto de este apartado que las dos características que se reseñan (pluralidad de expositores y duración limitada) constituyen el contenido mínimo para ser consideradas como tales, pero que han de cumplirse otra serie de requisitos para ser consideradas actividades feriales en el sentido regulado en el texto legal.

El párrafo 3º de este artículo determina el ámbito material de aplicación de la Ley, excluyendo otras manifestaciones culturales o comerciales que pueden recibir en ocasiones la denominación de feria, pero que no constituyen el objeto propio de la norma. En este sentido, reputamos de especial consideración la mención referente a la venta directa: el apartado c) de este párrafo 3º excluye del ámbito de regulación de la nueva normativa “los mercados dirigidos al público en general cuya finalidad exclusiva o principal sea la venta directa con retirada de mercancía, aunque reciban la denominación tradicional de feria”. Parece claro, a la vista de este precepto y de otros contenidos en el anteproyecto –por ejemplo, en el artículo 2.4- que cabe la venta directa al público sin que por ello se pierda la condición de actividad ferial en sentido propio, dependiendo por tanto tal consideración -y por lo tanto, la aplicación de la ley-, de la incidencia, es decir, la frecuencia, proporción o relevancia que dicha venta directa con retirada de mercancía tenga en el objetivo o finalidad principal de la feria. Habida cuenta de la trascendencia de este elemento, sería deseable que la Ley hiciera una reseña más pormenorizada y precisa de este concreto aspecto señalando una determinada proporción del volumen de ventas, o de expositores (como se hace, por ejemplo, en el artículo 2, 1, a), como criterio determinante de la atribución de la denominación de manifestación ferial en sentido propio.

El apartado 3, e) excluye del ámbito de aplicación de la Ley los “mercados populares o certámenes promovidos para la exposición o comercialización de animales vivos de cualquier naturaleza, así como los concursos de ganado, que se regirán asimismo por

la normativa específica en materia de ganadería y sanidad animal”; implícitamente, pues, se hace referencia a actividades reguladas por el Decreto 32/1985, por lo que sería más clarificadora la redacción de: “...se regirán por la normativa específica que les sea de aplicación y además por la de materia de ganadería y sanidad animal”. Igualmente sería suficiente con citar “animales vivos” obviando lo de “cualquier naturaleza”. Respecto del apartado 4 del artículo, y aun cuando excede del ámbito del presente dictamen, reseñar incidentalmente que podría haberse aprovechado la ocasión para actualizar la regulación legal de los Centros de Contratación en Origen (el citado Decreto 32/1985), habida cuenta que dicha normativa puede verse afectada por determinaciones análogas a las promovidas por la Directiva, en particular en lo referente a la garantía de la libre circulación de bienes y servicios, y a la eliminación de la autorización previa.

## **Artículo 2**

La clasificación que se recoge en el apartado primero de este artículo no aparece, en nuestra consideración, adecuadamente delimitada. Define este artículo tres categorías de actividades feriales, diferenciando Ferias Comerciales, Ferias Comerciales Oficiales, y otras manifestaciones feriales. Lo cierto es que del propio tenor de las definiciones que se comprenden en el precepto, las categorías a priori serían dos:

- Ferias Comerciales, entendiéndose como tales las de carácter periódico dirigidas principalmente al público profesional;
- y otras manifestaciones feriales, que serían las que carecen de alguno de estos dos requisitos: periodicidad o tipología definida de público. Incidentalmente, mencionar que sería preferible que la conjunción copulativa “y” del apartado c) del párrafo 1 fuera sustituida por la disyuntiva “o”, habida cuenta que la ausencia de cualquiera de los señalados requisitos determinará que no sea considerada la manifestación ferial como “feria comercial”, por lo que necesariamente habrán de ser reputadas como “otras manifestaciones feriales” tanto las que no van dirigidas primordialmente al público profesional, como las que no se realicen con periodicidad.

Dicho esto, las “Ferias Comerciales Oficiales” no se pueden erigir como una categoría autónoma, sino como un subtipo de las “Ferias Comerciales”, que además de reunir los dos caracteres específicos de éstas, han recibido un reconocimiento específico de la Junta de Extremadura por haber cumplimentado los requisitos que la propia Ley regula para ello.

Es de mencionar también que en esta clasificación ha desaparecido la preexistente categoría de la “Feria-Mercado” (en su redacción actual: como se ha visto, en la Exposición de Motivos se mantiene la mención a ellas, por lo que cabe suponer que se ha mantenido esta tipología hasta una fase avanzada de la redacción del anteproyecto). A la vista de la clasificación anterior, cabe suponer que manifestaciones que antes recibían tal denominación (por ejemplo, FECIEX), sólo se mantendrán dentro de la categoría de “otras manifestaciones feriales”, y ello siempre que -a pesar de tener de carácter regional, periodicidad anual, y estar celebrada en IFEB- no se reputa que pierden tal condición por la entidad o proporción de las ventas al público general, según el según el artículo 1, 3, b).

Las otras dos clasificaciones que recoge el artículo cifran el criterio diferenciador en la naturaleza de la oferta exhibida (multisectoriales, sectoriales y monográficas); y por razón de la procedencia de expositores y productos (nacionales, regionales, provinciales, comarcales y locales); lo cierto es que no se entiende la razón de la exclusión

de las ferias internacionales – siempre que estén sujetas a la normativa autonómica- habida cuenta que la Directiva cuya trasposición se lleva a cabo recoge como una de las principales razones de su publicación la puesta en práctica de la libertad de circulación de personas, capitales y servicios.

Por lo demás, reseñar que la clasificación de las distintas actividades feriales llevada a cabo en estos dos últimos apartados tiene una utilidad limitada, más allá de la mera denominación, dado que no comportan ninguna obligación o ventaja para la manifestación ferial así denominada.

Finalmente, en lo que se refiere a este artículo que trata de la clasificación de las actividades feriales, reseñar que el apartado 4 no está sistemáticamente bien ubicado, puesto que trata de la obligatoriedad de la aplicación de la legislación vigente en materia de comercio y defensa del consumidor a las ventas directas que se hagan en el recinto ferial. Esta indicación – por lo demás, no especialmente necesaria habida cuenta que la normativa mencionada sería en cualquier caso de aplicación- estaría mejor situada en otros lugares de la ley, y en particular, en el referente a las obligaciones de los expositores.

### **Artículo 3**

Las menciones que recoge este artículo, referente a los lugares de celebración de los eventos feriales, tienen escaso contenido sustantivo:

- el párrafo 1º establece que “deberán celebrarse en recintos o instalaciones adaptados y destinados a dicha finalidad”, permanentes o no permanentes, pero inmediatamente a continuación expresa que también se podrán llevar a cabo en otros edificios o instalaciones abiertos al público, destinados también a otros usos, de tal forma que la única exigencia efectiva es, respecto de los lugares en que se hayan de celebrar las actividades feriales que “garanticen los servicios y cumplan con los requisitos que se establezcan por vía reglamentaria”, es decir, que se remite a la determinación de las condiciones que han de cumplirse a otras normas de rango inferior, aún no concretadas, y en definitiva, a lo expresado en el párrafo 2º: “deberán cumplir con la normativa vigente estatal, autonómica y local que les sea de aplicación”, mención por lo demás que no es de particular contenido efectivo dado que en definitiva sería de esta forma aun cuando esta ley no lo determinase expresamente.
- En segundo lugar, tanto el contenido de los párrafos 1º y 2º (condiciones que han de reunir los recintos e instalaciones), y en particular el del párrafo 3º (obligaciones de promotores y organizadores en relación con el orden público, seguridad de personas, productos e instalaciones, medio ambiente y derechos de los consumidores), encuentran mejor ubicación sistemática si se sitúan en el capítulo de la Ley relativo a las obligaciones que competen a quienes organizan o promuevan actividades feriales.

### **Artículo 4**

Este precepto define la figura del promotor-organizador (persona física o jurídica que desarrolle la actividad económica de promoción y organización de actividades feriales), que puede o no estar diferenciada: en caso de que se ejerza por personas o entidades distintas, promotor será quien ostente la superior dirección y responsabilidad, y organizador quien materialmente ejecute las tareas de organización. El anteproyecto, sin embargo, no concreta a quien competen, en el caso de que las funciones se encuentren diferenciadas, qué obligaciones de las que se reseñan en el artículo 7 competen a cada cual: hay algunas que inequívocamente afectan a ambos (someterse a la le-

gislación vigente o garantizar la libre concurrencia); pero otras sólo habrán de ser ejercidas una vez (remitir la comunicación previa, constituir un comité organizador, elaborar y remitir la memoria, disponer y llevar libro de reclamaciones e incidencias, o suscribir seguro de responsabilidad civil), que convendría que la ley precisara a quien corresponde de manera específica, tanto como medio de evitar incertidumbres como por concretar a quien es exigible la eventual responsabilidad en que se incurra en caso de incumplimiento, evitándose de esta forma posibles impugnaciones.

El último párrafo del artículo, conforme al cual las actividades feriales podrán ser promovidas tanto por Instituciones Feriales como por “otras entidades promotoras y/u organizadoras”, hay que reputarlo también superfluo, porque -aparte de lo escasamente ilustrativo que resulta una enumeración de dos términos de contenido tan escueto-, dada la extensión y generalidad del segundo de los apartados, el precepto nada aporta, regula o restringe.

Por último, sería conveniente que la nueva redacción de la Ley recogiese en alguna medida las referencias legales referentes a otros organismos –en particular, Cámaras de Comercio e Industria- en relación con la organización y promoción de actividades feriales (art. 2.2 de la Ley – estatal- 3/1993, de 2 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; y artículo 12.3 de la Ley Autonómica 17/2001, de 14 de diciembre, de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

#### **Artículo 5**

- La definición de “Instituciones Feriales de Extremadura” que se contiene en este artículo presenta cierta equivocidad, habida cuenta que la extensión de los términos de su descripción legal hace que presente perfiles en cierta medida análogos a los de la promoción en general de eventos feriales (...”constituidas con el objeto de promocionar y/u organizar actividades feriales en la Comunidad Autónoma de Extremadura”). Desde este punto de vista, y puesto que es obvio del tenor de la regulación contenida en el precepto que en este apartado se trata de entidades que presentan caracteres netamente diferenciados de los que constituyen el supuesto general de entidades promotoras/organizadoras de actividades feriales (en particular, los que resultan de su carácter de entidad pública o cuasi pública), sería deseable que se llevase a cabo una caracterización más precisa de los elementos que las configuran.

#### **Artículo 6**

El contenido del párrafo 2º de este artículo es casi enteramente insustancial: más allá de reiterar lo ya expresado en el apartado anterior de que las personas jurídicas que actúen como promotoras u organizadoras pueden ser públicas o privadas, la exigencia de la válida constitución para operar eficazmente en el tráfico jurídico es aquí innecesaria, y en todo caso corresponderá su concreción a las normas civiles o mercantiles de alcance general.

#### **Artículo 7**

En relación con este artículo, que trata de las obligaciones de los promotores y organizadores de las actividades feriales, hemos de remitirnos, en primer término, a lo reseñado en el comentario al artículo 4º, donde señalábamos la inexistente atribución respectiva de estas obligaciones entre el promotor y organizador, en el caso de que estas figuras estuvieren diferenciadas.

De entre las obligaciones específicamente atribuidas, señalar:

- que en la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil (nº 8), no se entiende suficientemente justificado que el mismo quede limitado a los daños que pudieran experimentar personal (dependiente de la organización, cabe suponer) y bienes; el personal al servicio del certamen no constituye la totalidad de las personas que están en el recinto dónde se celebra el certamen y pueden experimentar daños a consecuencia de la actividad ferial, por lo que se propone que se debe extender la cobertura de este seguro a constituir obligatoriamente a todas las personas y bienes que se encuentren en el recinto, durante la celebración del certamen, y en el montaje y desmontaje del mismo.
- En segundo término, debe llamarse la atención sobre el hecho de que entre las obligaciones de los promotores y organizadores de actividades feriales (artículo 7º del Anteproyecto) o entre las infracciones y sanciones, no exista ninguna de naturaleza jurídico laboral: es obvio que el montaje y desmontaje de las actividades feriales es realizado generalmente por trabajadores, y que durante la celebración de estos eventos, existen una multiplicidad de tareas –atención al público, reposición de suministros, reparaciones, etc.- que son también llevadas a cabo por personal que presta sus servicios laborales por cuenta de otros, y que en el caso de ver infringidos sus derechos deberán determinar la exigencia de responsabilidad. Habida cuenta que el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma no comprende la normativa socio laboral, el incumplimiento determinante de responsabilidad debería venir dado en remisión a la normativa de infracciones y sanciones en el orden social.

### **Artículo 8**

En la regulación preexistente (artículo 3, 1, c) de la L. 4/2001, de 26 de Abril, se exigía para otorgar la condición de feria o exposición oficial, el requisito de que tuvieran “un ámbito de influencia igual o superior al del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura”. En la redacción actual, para la consideración de Feria Comercial Oficial, no se señala requisito alguno en cuanto a la implantación territorial de la actividad ferial que aspire a obtener la consideración de Feria Comercial Oficial. A este respecto, y con el fin de que solamente puedan obtener la clasificación de Feria Comercial Oficial aquellas que tengan una entidad notable e impacto en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, procedería valorar la procedencia de incorporar una exigencia en cuanto a su implantación, antes de tal reconocimiento.

### **Artículo 11**

Se crea en este artículo el denominado “Comité de Ferias Comerciales Oficiales”, que a tenor del párrafo 1º tiene el carácter de “órgano consultivo de la Administración Autonómica y de coordinación entre las distintas Ferias Comerciales Oficiales”. Lo cierto es que la propia denominación induce a error, y ello desde más de un punto de vista:

- En primer término, por cuanto se emplea la misma denominación –“comité”- que se emplea en el artículo 7 con contenido, composición y finalidad enteramente distintos.
- En segundo lugar, por cuanto el carácter de “órgano consultivo” que se le atribuye en la Ley es difícilmente compatible con otras determinaciones legales y de jurisprudencia constitucional:
  - en relación a la naturaleza de órgano consultivo del Comité de Ferias Comerciales, hay que partir de las determinaciones establecidas en la Sentencia nº 107/1996, de 12 de junio del Tribunal Constitucional (que si bien fue dictada

en relación con las cámaras de comercio, contiene criterios de aplicación general a todos los órganos configurados legalmente con el carácter de consultivos de las administraciones públicas: “*Está claro que la función consultiva cameral es una de las que no puede prestar directamente la Administración, porque, dicho de forma gráfica, ésta no se puede asesorar a sí misma, informar sus propios proyectos de disposición o formularse propuestas a sí misma [...]*.” En el caso examinado, parece claro que el órgano que se constituye lo hace con el carácter de órgano asesor de la administración, con funciones específicas tales como emitir informe en materia de calendario de actividades feriales o previos a la resolución de conflictos; ahora bien, siguiendo las directrices del Alto Intérprete Constitucional, consideramos que se debe diferenciar entre el órgano consultivo en sentido propio, que ni se integra organizativamente ni depende jerárquicamente de la administración y la de otras figuras como la aquí examinada, cuyo Presidente es el titular de la Consejería con competencias en materia de comercio y el Secretario un funcionario dependiente de aquélla. En estas últimas, es apenas pensable que el criterio del denominado “órgano consultivo” difiera del de la administración consultante, y por ello se ha de concluir que el órgano tiene funciones más informativas o de asesoría que consultivas en sentido propio.

- Por otro lado, en el caso de que se pretendiera constituir un órgano consultivo en sentido propio, habría que contar con las determinaciones de la Ley 3/2003, de 13 de Marzo, de Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos, que determina el marco de participación de los agentes sociales más representativos en la Comunidad Autónoma, en Instituciones Públicas y órganos de participación y asesoramiento socioeconómicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; si por el contrario, la figura que se pretende constituir es un órgano colegiado de la administración, cuya regulación básica se contiene en el artículo 63 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad autónoma de Extremadura, y que se define como “aquellos que se creen dentro de las estructuras orgánicas de las Consejerías y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control y que actúen integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma o en alguno de los organismos de ella dependientes”, entonces la Ley dictaminada, como Ley de creación, deberá regular los aspectos básicos de su constitución, que conforme al artículo 64 deberán ser: a) sus fines u objetivos; b) integración administrativa o dependencia jerárquica; c) composición y criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros; d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya; y e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento

#### **Artículo 14**

El apartado 2 del artículo expresa que constarán en el Registro que se regula en este artículo las “*posibles sanciones impuestas*”, redacción que se considera imprecisa y equívoca, en el sentido que sólo deberán acceder a un registro público, en todo caso, aquellas sanciones que hubieran adquirido firmeza.

#### **Artículo 15**

El Capítulo VI, integrado con exclusividad por el artículo 15, está dedicado a la Promoción Pública de las Actividades Feriales, y tienen inequívoca importancia dentro del

planteamiento general de la regulación normativa de estas manifestaciones comerciales, regulación que se caracteriza por la incidencia en las mismas de las administraciones públicas, y especialmente, de la autonómica. El reseñado artículo tiene dos partes claramente diferenciadas:

- por un lado, se trata en él de las subvenciones a las actividades feriales en la Comunidad Autónoma de Extremadura; la trascendencia de la mención normativa es indudable, si se considera que en la práctica no existen actividades feriales no subvencionadas en nuestra región. Llama, la atención, pues, el amplísimo margen de discrecionalidad que se confiere a la Junta de Extremadura, que “podrá establecer medidas de ayuda económica en concepto de subvenciones, así como prestar la asistencia técnica precisa, en la forma y requisitos que reglamentariamente se determinen”, sin otra condición, para poder acogerse a estas ayudas, que las actividades feriales “deberán cumplir los requisitos exigidos en la presente Ley y en las disposiciones específicas que la desarrollen” (mención superflua, dado que sin ello, en cualquier caso, no podrían tener tal condición de actividad ferial). Sería conveniente, pues, que se delimitasen en la Ley al menos las directrices generales o principios inspiradores que habrán de regir la concesión de estas ayudas y subvenciones.
- La segunda de las cuestiones de que se trata en el precepto es la posibilidad de subvencionar a las empresas extremeñas en ferias o exposiciones nacionales o internacionales. Al igual que reseñábamos con anterioridad, La Ley deja igualmente la concesión o no de estas ayudas al albur de la discrecionalidad del Ejecutivo autonómico, que puede operar sin otros condicionantes que los que se establecen con carácter general -Ley de Subvenciones-, por lo que hemos de reproducir la indicación anterior, en el sentido de que se necesitaría de un mayor desarrollo en cuanto a los criterios de concesión de las ayudas.

### **Artículo 16**

Se considera innecesaria la expresión “sin perjuicio de la que fuera exigible en vía penal o civil” del apartado primero del artículo, no solo porque la misma va referida a un concepto omitido (debería decir, “sin perjuicio de la responsabilidad que fuera exigible...”), sino también, y especialmente, porque puede considerarse redundante ya que se reitera dicha mención en el párrafo segundo.

Es asimismo destacable que no se establece en este artículo ni en los siguientes la posibilidad de adoptar medidas cautelares de cierre o suspensión de la actividad ferial, y ello con independencia de la gravedad de la infracción cometida, o incluso del eventual riesgo para las personas que concurren a la misma. Entendemos que la innecesariedad de la autorización administrativa no debe ser óbice para que las conductas infractoras más graves y en particular las que den lugar a alteraciones graves durante el desarrollo de las ferias que afecten a la seguridad de las personas, los productos, las instalaciones o el medio ambiente -siendo éstas cuestiones atinentes al orden público, aspecto contemplado en la propia Directiva- pueda dar lugar a la actuación de las autoridades competentes, de tal forma que recibiese concreto traslado legal al ámbito de la presente ley las determinaciones genéricamente contenidas en el artículo 138.3 de la L.R.J.A.P.-P.A.C. 30/1992, de 26 de Noviembre (citada), o en el artículo 21.4 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

### **Artículo 17**

Se recoge en este precepto la responsabilidad de las personas físicas o jurídicas que realicen acciones y omisiones tipificadas como infracciones, añadiéndose como concepto novedoso, y en cierta medida ajeno al derecho administrativo sancionador, de “*los que resultaren inductores a la realización de las mismas*”. En este sentido, la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, recoge en su artículo 130 únicamente la responsabilidad derivada de la autoría directa (“Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia”), lo que hace que haya que plantearse la viabilidad de la extensión de conceptos propios del derecho penal al derecho administrativo sancionador (es decir, si cabe la inducción a la infracción administrativa, habrá que plantearse conceptos tales como la cooperación necesaria, la complicidad o el encubrimiento; y continuando con esta extensión irrestricta de conceptos propios del ius puniendi, igualmente procedería examinar las distintas situaciones del iter criminis (¿iter infractionis?), tales como la tentativa en la infracción administrativa.

### **Artículo 18**

Se determinan en este precepto las conductas constitutivas de infracción. Al respecto, cabe señalar:

- El punto 1 de este artículo dice literalmente “ Son infracciones leves: Cualquier acción y omisión que resulte contraria a la presente Ley, que no produzca perjuicio económico alguno, siempre que no deba ser calificada como falta grave”. Respecto al mismo, dos comentarios:
  - La redacción correcta habrá de ser “cualquier acción u omisión” (no “acción y omisión”), pues es obvio el carácter disyuntivo de las formas comitativas.
  - Según la trascrita redacción del artículo, es infracción leve la conducta que no produzca perjuicio económico, siempre que su tipificación no corresponda a grave o muy grave. A la vista de este enunciado, parece surgir un vacío legal, en el que quedarían las conductas no susceptibles de ser consideradas como graves o muy graves pero que sí produzcan perjuicio económico: no pueden ser consideradas leves, ya que lo excluye el tenor del precepto citado, y tampoco como graves o muy graves dado que los principios de legalidad y tipicidad –plenamente aplicables al derecho administrativo sancionador-, excluirían la posibilidad de sancionar por una conducta no prevista. En consecuencia, habrá de incluirse expresamente en la enumeración de las infracciones graves “las infracciones leves que generen perjuicio económico”, para mantener la coherencia e integridad del sistema de infracciones previsto en la Ley.
- Respecto del apartado 1, d), es incorrecta la remisión al apartado 8 del artículo 7, ya que la exigencia de un libro de incidencias y reclamaciones a disposición de expositores y visitantes viene determinada en el apartado 7 del mencionado artículo.
- Finalmente, entendemos que habría de incluirse como infracción la falta de veracidad en los datos y documentos comunicados a la Administración para la calificación de la actividad ferial; en el mismo caso, la celebración de actividades feriales en recintos o instalaciones que no cumplan los requisitos establecidos en la Ley; o finalmente la obstrucción a la actuación inspectora. En todos estos casos, la inexistencia de previsión sancionadora específica puede llevar bien a la exclusión de responsabilidad -si se aplica estrictamente el principio de tipicidad- o bien a la calificación de la conducta infractora como leve, por la cláusula genérica del artículo 18.1.1.



### **Artículo 19**

El punto dos de este artículo regula los criterios para la graduación de la cuantía de la sanción, refiriéndose el apartado a) al “grado de voluntariedad”. Es nuestra opinión – y desaparecido este término en el contexto punitivo desde el Código Penal de 1.983-, para mantener una mayor concordancia con los principios enunciados en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, procedería expresarlo como “grado de *intencionalidad*”.

El párrafo 3 de este artículo prevé la posibilidad de inhabilitación de la entidad organizadora en caso de reiteración de infracciones graves. El principio de legalidad, que se extiende tanto a las infracciones como a las sanciones, exige a nuestro parecer que se determine legalmente el plazo de duración de tal inhabilitación.

### **Artículo 21**

No se encuentra ninguna referencia al plazo para resolver el procedimiento sancionador, por lo que, de conformidad con el artículo 132.2 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, habrá que entender que es en todos los casos de doce meses.

### **Disposición transitoria**

Ninguna objeción cabe plantear a la moratoria de dos años en el cumplimiento de los requisitos específicamente reseñados en esta Disposición Transitoria, habida cuenta de que la figura de Feria Comercial Oficial se crea con esta nueva ley; ahora bien, es precisamente por ello que cabe pensar que el requisito que se exceptiona de la exigibilidad inmediata tras la entrada en vigor de la Ley no es el del apartado 4 del artículo 8 (referente a los recintos), sino el contemplado en el apartado 3 (dos ediciones previas para adquirir la condición de Feria Comercial Oficial), por afinidad con lo indicado respecto del apartado 1.

## **IV. CONCLUSIONES**

1. Se enmarca la presente Ley en los trabajos de trasposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior; desde este punto de vista, se valora positivamente la norma en su conjunto, así como el hecho de que se haya llevado a cabo mediante un nuevo texto normativo, en lugar de realizar una reforma parcial de la Ley Ley 4/2001, de 26 de Abril, de Normas Reguladoras de las Actividades FERIALES.
2. Respecto de la documentación que acompaña al Anteproyecto, destacar los extremos siguientes:
  - Excesiva parquedad de la Memoria Económica, en la que no se contemplan aspectos que se desarrollan en la Ley, y que indudablemente han de tener traslación presupuestaria; el caso más claro es el de la promoción pública de las actividades feriales.
  - Al igual que se ha indicado en otros dictámenes sobre anteproyectos de Ley que tienen como objeto la trasposición de normas comunitarias, hubiera sido deseable que no se agotase el plazo en el llevar a cabo la adaptación del derecho interno.
  - Asimismo, se ha de reiterar la indicación de que el informe de la Secretaría General de la Consejería va referido a un borrador anterior del remitido a este CES para informe con lo que surgen discordancias entre los correspondientes textos.

3. De la Exposición de Motivos, hay que destacar en primer término el hecho de que la misma aparece, impropia, bajo la denominación de “Preámbulo”, incumpliendo con ello las directrices de Técnica Normativa. Respecto del contenido de la misma, indicar que procedería rectificar algunos extremos de la misma, como la mención a las desaparecidas “ferias-mercado”, o la innecesaria reiteración de expresiones, en determinados casos.
4. Sería deseable que la Ley hiciera una reseña más pormenorizada y precisa de los supuestos en que la venta directa con retirada de mercancía no implica incompatibilidad con la condición de actividad ferial en el sentido legalmente definido; a tal fin, se deberá fijar una determinada proporción del volumen de ventas, de expositores o de tiempo, o una combinación de estos elementos, con lo que se evitaría el factor de inseguridad que comporta la imprecisión de los términos ahora empleados.
5. La clasificación que se recoge en el artículo 2.1 no es –en la consideración de este CES suficientemente clarificadora: se considera existen dos categorías principales: ferias comerciales y otras actividades, de tal forma que el tercer elemento de la clasificación en la redacción actual (“ferias comerciales oficiales”) pase a ser considerado un subtipo del primero.
6. Se considera conveniente una reubicación de varios preceptos: art. 2.4 (obligatoriedad de la legislación vigente en materia de comercio y defensa del consumidor), y art. 3. 1 y 2 (obligaciones en relación con los recintos en que se lleven a cabo actividades feriales), que se sitúan sistemáticamente de forma más adecuada en las obligaciones de los promotores y organizadores.
7. Necesidad de una definición más precisa de las figuras de promotor y organizador, y especialmente, en la atribución de las respectivas obligaciones en el caso de que no concurren ambas condiciones en la misma persona
8. Se señala también, en relación con las obligaciones de promotores y organizadores:
  - la conveniencia de que el seguro de suscripción obligatoria tenga un ámbito de protección más amplio, comprendiendo a todas las personas, bienes y derechos que se encuentren en el recinto, durante la celebración de la actividad ferial, y en el montaje y desmontaje del mismo.
  - Se reseña también la conveniencia de que se haga una mención explícita a la obligación de cumplir la normativa socio laboral por parte de promotores y organizadores, al reseñar las correspondientes obligaciones.
9. Se considera precisa una redefinición del denominado “Comité de Ferias Comerciales Oficiales” (art. 11), evitándose de una parte la posible equivocidad que resulta del empleo del mismo término “comité” en el anteproyecto para referirse a un órgano distinto (art. 7.2); y de otra parte, para que se delimite la naturaleza del órgano habida cuenta que a la luz de la jurisprudencia constitucional, es difícilmente compatible en su caracterización actual con los elementos propios de un órgano consultivo.
10. Sería igualmente conveniente que se fijasen las condiciones y criterios básicos a que se ha de ajustar la actuación administrativa a la hora de acordar subvenciones y medidas de apoyo tanto a las actividades feriales como a las empresas extremeñas que concurren a ferias o exposiciones.

11. Finalmente, se hacen en el dictamen una serie de indicaciones en relación con el régimen de infracciones y sanciones, referidas tanto a aspectos de orden terminológico, como sistemático, como en lo referente a lo que se reputan omisiones en la relación de infracciones o en el procedimiento para su imposición.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 15 de diciembre, aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Actividades FERIALES de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Santiago Hernández Fernández

La Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Emilia Parejo Gala

