

Dictámenes 2010



© 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-

Índice

DICTAMEN 1/2010 sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas de Extremadura, aprobado por unanimidad
DICTAMEN 2/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Caza de Extremadura, aprobado por unanimidad
DICTAMEN 3/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca y Acuicultura de Extremadura, aprobado por unanimidad.....
DICTAMEN 4/2010 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial de Extremadura, aprobado por unanimidad.....
DICTAMEN 5/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Agroalimentarias de Extremadura, aprobado por unanimidad
DICTAMEN 6/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en materia de Telefonía Móvil, aprobado por unanimidad
DICTAMEN 7/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Actuación Integral en Zonas de Atención Especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por unanimidad
DICTAMEN 8/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Social Empresarial de Extremadura, aprobado por mayoría

DICTAMEN 9/2010 sobre el Anteproyecto de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE), aprobado por unanimidad

DICTAMEN 10/2010 sobre el Anteproyecto de la Ley de Educación de Extremadura, aprobado por unanimidad

DICTAMEN 11/2010 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica parcialmente la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, aprobado por unanimidad

DICTAMEN 12/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Concentración Empresarial Pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por mayoría

DICTAMEN 13/2010 sobre del Anteproyecto de Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por unanimidad

DICTAMEN 14/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura, aprobado por unanimidad

DICTAMEN 15/2010 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo y Ejecución de la Ley 3/2003, sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales mas representativos, aprobado por unanimidad.....

DICTAMEN 16/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la violencia de Genero, aprobado por unanimidad

Introducción



INTRODUCCIÓN

EL CES UN ÓRGANO CONSULTIVO

El Consejo Económico y Social de Extremadura se configura como un órgano consultivo del Gobierno Regional en materias de orden económico y social, que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Está dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad, actúa con autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines y está adscrito actualmente a la Vicepresidencia 2ª y Consejería de Economía, Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura.

El CES se rige por la Ley 3/1991, de 25 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social de Extremadura (DOE de 9 de mayo de 1991). En la Exposición de Motivos de esta norma se reconoce que su creación responde, por un lado, a un mandato estatutario y, por otro, a un compromiso asumido por el gobierno regional con los interlocutores sociales, basado en el convencimiento de que el avance de la democracia económica exige del concurso activo de las instancias políticas, de los sindicatos, empresarios y de los nuevos movimientos sociales y culturales. La Ley de Creación ha sido modificada por las Leyes 7/1996, de 24 de octubre y 10/1998, de 26 de junio.

El desarrollo normativo de la Ley de Creación se realiza a través del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura, modificado por el Decreto 251/2000, de 19 de diciembre.

Con la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobada por unanimidad en el Pleno de la Asamblea celebrado el día 10 de mayo de 2009, el Consejo Económico y Social se incorpora a la Organización Institucional de la Comunidad Autónoma, junto a órganos como el Consejo Consultivo o el Jurado de Cuentas. Este reconocimiento en la norma básica de nuestra Región convierte al CES en un órgano de participación social y ciudadana con más atribuciones, por lo que el Presidente de la Junta se comprometió a que todas las leyes promovidas desde el Gobierno regional pasen por este órgano.

FUNCIONES

Las funciones del Consejo Económico y Social de Extremadura, que regulan en el artículo 5 de su Ley de Creación son:

1. Emitir dictámenes con carácter previo, preceptivo y no vinculante sobre:

- a) Anteproyectos de Ley o Proyectos de Decretos Legislativos que regulen materias económicas y sociales competencias de la Comunidad Autónoma, y proyectos de Decretos que se consideren por el Gobierno tienen una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias, y sobre los Planes y Programas que en esta materia elabore el Ejecutivo.

Se exceptúa expresamente de esta consulta el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

- b) Anteproyectos de ley o de otras disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo.
- c) Separación del Presidente y del Secretario General.
- d) Cualquier otro asunto que por precepto expreso de una ley, haya que consultar el Consejo.

2. Emitir dictamen en los asuntos que, con carácter facultativo, se sometan a consulta del mismo por el Gobierno regional o la Asamblea de Extremadura.
3. Elaborar a solicitud del Gobierno o por propia iniciativa, estudios o informes en el marco de los intereses que le son propios.
4. Regular el régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo.
5. Elaborar y elevar anualmente al Gobierno una Memoria en la que se refleje sus consideraciones sobre la situación socio-económica de la región.

El Consejo, a través de su Presidente, podrá solicitar información complementaria sobre los asuntos que con carácter preceptivo o facultativo se le sometan a consulta, siempre que dicha información sea necesaria para la emisión de su dictamen.

El Consejo deberá emitir su dictamen en el plazo que se fije por el Gobierno en la orden de remisión del expediente o en la solicitud de consulta. En ningún caso el plazo será inferior a 15 días. Transcurrido el correspondiente plazo sin que haya emitido el dictamen, éste se entenderá evacuado.

COMPOSICIÓN Y LOS ÓRGANOS DEL CES

El Consejo Económico y Social de Extremadura es un órgano colegiado, integrado por 25 miembros, incluido su Presidente. Los órganos unipersonales son el **Presidente/a**, **Secretario/a General** y **Vicepresidentes/as**.

Los miembros del CES se distribuyen en tres grupos, por similitud representativa.

- El Grupo 1º, integrado por ocho miembros -cuatro pertenecen a la Unión General de Trabajadores de Extremadura (UGT) y los otros cuatro a Comisiones Obreras de Extremadura (CCOO) todos ellos en calidad de representantes de organizaciones sindicales que ostentan la condición legal de más representativas, en los términos previstos en la Ley Orgánica de Libertad Sindical.
- El Grupo 2º, lo forman ocho miembros, en este caso, pertenecientes a la Confederación Regional Empresarial Extremeña (CREEX), que, con carácter mayoritario, aglutina y representa a las organizaciones empresariales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- El Grupo 3º, se caracteriza por su composición plural y heterogénea. Los sectores e instituciones representados son:
 - Sector Agrario
 - Universidad de Extremadura

- Usuarios y Consumidores
- Cajas de Ahorro de ámbito regional
- Consejo de la Juventud de Extremadura
- Confederación de Entidades para la Economía Social y Autónomas de Extremadura

Además de los seis representantes anteriores, el Grupo 3º lo completan dos expertos en materias competenciales del CES, nombrados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, previa consulta a los Grupos. La presencia de estos expertos contribuye a elevar la calidad técnica de los trabajos, ya que se proponen entre personas con especial preparación y reconocida experiencia.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, establece que las instituciones de la Comunidad Autónoma ejercerán sus poderes teniendo presente, como objetivo básico, facilitar la participación de todos los extremeños en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura en un contexto de libertad, justicia y solidaridad.

Esta heterogeneidad y pluralidad, caracteres que definen la composición del Consejo Económico y Social de Extremadura, permite que éste se constituya en una institución representativa de los intereses sociales y económicos de la sociedad extremeña y en foro de participación de los agentes intervinientes.

EL PLENO. Composición 2010

Es el supremo órgano de decisión y formación de la voluntad del Consejo. Las sesiones podrán ser ordinarias (al menos una vez cada dos meses), extraordinarias (a iniciativa del Presidente o de un tercio del total de miembros) y urgentes.

Indicamos la composición en el año 2010, donde están incluidos los nombres de los miembros de este Consejo que cesaron en este quinto mandato, durante el año 2010:

Presidente

- Don Santiago Hernández Fernández

Vicepresidentes

- Don Manuel Flores González (Vicepresidente Sindical)
- Don Manuel Pérez y Pérez (Vicepresidente Empresarial)

Secretaria General

- Doña Emilia Parejo Gala

Grupo Primero.- Organizaciones Sindicales

UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT-Extremadura)

- Don Manuel Gallardo Casado
- Don Manuel Flores González (Vicepresidente sindical)
- Don Julio Ledesma Esteban
- Doña Milagros Aparicio López
- Dña. Rosario Riñones Romero

COMISIONES OBRERAS (CCOO)

- Don Carlos Canelo Tejeda
- Doña María Corona Fernández
- Doña Ana Isabel González Méndez
- Don Fernando Sánchez Lavado
- Dña. Concepción Gómez Mogío

Grupo Segundo.- Organizaciones Empresariales

CONFEDERACIÓN REGIONAL EMPRESARIAL DE EXTREMADURA (CREEX)

- Don Manuel Pérez y Pérez (Vicepresidente Empresarial)
- Don Ángel Franco Diestro
- Don Juan Manuel Arribas Lóriga
- Don Francisco Javier Martín Giraldo
- Don Daniel Nieto López
- Don Alfonso Muñoz García
- Don Francisco Sánchez Guijo
- Don Pedro Castro Domínguez
- Don Pedro Rosado Alcántara
- Don Francisco Javier Peinado Rodríguez

Grupo Tercero.- Otros sectores representados

- | | |
|----------------------------------|--|
| • Don Pedro Durán Pajuelo | Consejo de la Juventud de Extremadura |
| • Dña Laura Garrido Sánchez | CJEX |
| • Don José Luis Merino Maqueda | Federación Extremeña de Cajas de Ahorros |
| • Don Ignacio Huertas de la Peña | Organizaciones Profesionales Agrarias |
| • Don José María Ramos Lucas | Cooperativas Economía Social |
| • Don Javier Rubio Merinero | Usuarios y Consumidores |
| • Don Juan González Menor | Experto |
| • Don José Manuel Pérez Vega | Experto |
| • Don Agustín García García | Universidad de Extremadura |

COMISIÓN PERMANENTE

Estará integrada por el Presidente del Consejo, actúa como Secretario la Secretaria General con voz pero sin voto, y dos vocales por cada uno de los grupos representados en el Pleno, designados a propuesta de cada grupo. Se renovará, periódicamente coincidiendo con la renovación de los miembros del Consejo, sin perjuicio de la designación de nuevos miembros para cubrir posibles vacantes.

COMISIONES DE TRABAJO

Son grupos de estudio para la elaboración de informes, dictámenes o propuestas para su sometimiento al Pleno en las materias propias de la competencia del Consejo y podrán tener carácter permanente y temporal.

Actualmente las Comisiones de trabajo que tienen un carácter permanente y son:

- Comisión de Asuntos Sociales
- Comisión de Desarrollo Regional
- Comisión de Reglamento
- Comisión de Presupuestos.

PUBLICACIONES año 2010

- Dictámenes emitidos en el año 2010.
- Informe a Iniciativa Propia: Cambio demográfico: evolución, proyecciones y efectos socioeconómicos en Extremadura
- Memoria sobre la situación socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2009
- Transcripción de las Jornadas del Curso de Verano de UNEX en Jarandilla de la Vera.

ACTIVIDADES año 2010

- ENCUESTO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO CON EL CES EXTREMADURA. 13 de abril de 2010.
- ASISTENCIA DE REPRESENTANTES DEL CES EXTREMADURA AL I y II ENCUENTRO ANUAL DE CONSEJEROS DE CES AUTONÓMICOS, ISLAS BALEARES. 6 y-7 de mayo de 2010, y 28- 29 de octubre.
- INFORME A INICIATIVA PROPIA SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y SUS EFECTOS SOCIECONÓMICOS EN EXTREMADURA. Presentación el 24/06/2010
- MEMORIA SOCIOECONÓMICA DE EXTREMADURA 2009. Presentación el 06/07/2010
- ASISTENCIA DE REPRESENTANTES DEL CES EXTREMADURA AL CURSO SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL EN ESPAÑA EN LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL MENÉNDEZ PELAYO. 7 y 9 de julio de 2010
- CURSO ORGANIZADO POR EL CES DENTRO DE LOS CURSOS INTERNACIONALES DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA SOBRE EL NUEVO MODELO ECONÓMICO. Inauguración el 21/07/2010
- ASISTENCIA DE REPRESENTANTES DEL CES AL II ENCUENTRO CES DE ESPAÑA 2010 ORGANIZADO POR EL CES DE LAS ISLAS BALEARES. . 28 y 29 de octubre de 2010

Dictamen 1/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo
de Cuentas de Extremadura



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE DE LEY DEL CONSEJO DE CUENTAS DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El día 14 septiembre de 2009, se solicitó por el Ilmo. Secretario General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas 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.

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 10 de febrero de 2010 ha acordado el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley presentado a este Consejo para ser dictaminado consta de Exposición de Motivos y texto articulado con un total de 41 artículos ordenados en 5 Títulos, estructurados a su vez en diferentes capítulos, así como de 3 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales.

La Exposición de Motivos se estructura en tres apartados:

- En el primero se hace referencia a razones de legalidad que concurren en la presente Ley, así como al marco jurídico que le brinda el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/1983 de 25 de febrero, tras la modificación por Ley Orgánica 127/1999, de 6 de mayo establece en su artículo 53 que una Ley de la Asamblea creará y regulará el régimen jurídico y funcionamiento de un órgano de control económico y presupuestario de las instituciones de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal de Cuentas del Estado.
- El segundo apartado pretende avalar la oportunidad de la normativa al señalar que el aumento de competencias asumidas ha producido un desarrollo del entramado institucional y en consecuencia ha crecido la necesidad de reforzar el control externo sobre el sector público regional. Por ello, si hasta ahora dicha función de control la venía ejerciendo el Tribunal de Cuentas del Estado parece conveniente que en lo sucesivo se cuente además con una institución de semejante naturaleza en la Comunidad Autónoma denominada Consejo de Cuentas de Extremadura, con la finalidad de fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público

autonómico y en general de cualquier sujeto que tenga vínculos de contenido económico con el sector público autonómico.

- En el tercer apartado de la Exposición de Motivos se refleja la estructura de la Ley conforme a los 5 Títulos que la vertebran haciendo especial hincapié en el Título 3 con los 5 capítulos que lo configuran. Además, en este apartado se justifica la opción lingüística del masculino genérico en todo el texto del Anteproyecto por razones de economicidad de expresión y para facilitar la lectura.

La parte dispositiva de la Ley se estructura en 5 Títulos que se subdividen a su vez en capítulos, conformando en conjunto un cuerpo legal de 41 artículos:

- El Título I, bajo la denominación de “Naturaleza, ámbito de actuación y funciones”, recoge en los 5 artículos primeros la naturaleza, ámbito de actuación, funciones, colaboración y coordinación del Consejo de Cuentas de Extremadura.
- El Título II, con 9 artículos estructurados en 2 capítulos, hace referencia a la “función fiscalizadora” del Consejo de Cuentas:
 - El Capítulo I refleja la capacidad de iniciativa, el contenido y el alcance de la función fiscalizadora del Consejo de Cuentas.
 - El Capítulo II hace referencia al procedimiento a seguir para ejercer la función fiscalizadora.
- El Título III centra su contenido en la “Organización y personal”, ocupándose el artículo 15 de la autonomía organizativa con que cuenta dicho Consejo y el artículo 16 de los Órganos con que está dotado. Además este Título, que cuenta con 21 artículos, viene estructurado por 5 capítulos:
 - El Capítulo I se dedica al Pleno (artículos 17 y 18)
 - El Capítulo II esta referido a los Consejeros (artículos 19 a 25).
 - El Capítulo III centra su atención en la figura de la Presidencia del Consejo (artículos 26 y 27)
 - En el Capítulo IV se aborda la Secretaría General, y en consecuencia la persona responsable de dicho cargo (artículos 28 a 30).
 - Y en el Capítulo V se ve reflejado el personal al servicio del Consejo de Cuentas (artículos 31 a 35).
- El Título IV está referido al “Régimen contable, presupuestario y patrimonial” del Consejo de Cuentas, aspectos que son desarrollados en los artículos 36, 37 y 38.
- Por último, el Título V refleja las “Relaciones institucionales con la Asamblea de Extremadura, con el Tribunal de Cuentas del Estado, con la Junta de Extremadura a través de la Consejería competente en materia de Hacienda, y con otras entidades del sector público autonómico, a través de los artículos 39, 40 y 41.
- Además del texto articulado, el anteproyecto de Ley incluye las siguientes Disposiciones adicionales, transitorias y finales:
 - La Disposición adicional 1ª contempla materias referidas al procedimiento administrativo.
 - La Disposición adicional 2ª refleja el Derecho supletorio en materia fiscalizadora.

- En la Disposición adicional 3ª se hacen referencias normativas al Tribunal de Cuentas del Estado.
- La Disposición transitoria 1ª expresa una excepcionalidad en la constitución inicial del Consejo de Cuentas.
- La Disposición transitoria 2ª refleja la vía de habilitación presupuestaria.
- La Disposición final 1ª alude al Reglamento de Organización y funcionamiento.
- La Disposición final 2ª señala el inicio de las funciones del Consejo de Cuentas.
- Y la Disposición final 3ª establece la entrada en vigor de la Ley.

En cuanto a la documentación aneja al Anteproyecto y recibida por este Consejo, ha sido la siguiente:

- a. Informe justificativo sobre la necesidad y oportunidad de la elaboración del Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas.
- b. Memoria económica.
- c. Informe emitido por los Servicios Jurídicos.
- d. Acuerdo del Consejo de Gobierno.
- e. Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.
- f. Informe del Instituto de la Mujer
- g. Informe de la Secretaría General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

III. VALORACIONES

A. VALORACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

El Estado español dispone de Organismos de Control que garantizan que la gestión de los gastos públicos de las distintas Administraciones Públicas y organismos que de ellas dependen se hace ajustada a la normativa legal vigente, destacando por una parte, los órganos de control interno especializados, (Intervención General de la Administración del Estado, las Inspecciones Generales de los Servicios en los Ministerios, así como la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios), así como órganos de control externo especializados, como Defensor del Pueblo, y el Tribunal de Cuentas, órgano constitucional, este último que tiene como funciones principales la fiscalización de la actividad económico- financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable de los agentes públicos.

La mayoría de las Comunidades Autónomas que componen la estructura territorial de Estado español han trasplantado en casi todas ellas de forma generalizada la creación de un entramado institucional diseñado a imagen y semejanza del existente en el Estado central; por ello, la mayoría de las Comunidades Autónomas, además de sus órganos de control interno, han creado diferentes órganos de control externo, éstos últimos con la finalidad en todos los casos de ser un órgano de control y fiscalización dependiente de su poder legislativo e independiente de su poder ejecutivo.

En la Constitución Española el artículo 136 dedicado al Tribunal de Cuentas cierra el Título VII, denominado "Economía y Hacienda" configurando el citado Tribunal como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así

como del sector público, haciéndolo depender a continuación directamente de las Cortes Generales, ejerciendo sus funciones por delegación de las mismas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, asumiendo así el modelo mediante el cual el máximo órgano de control financiero ejerce sus funciones por delegación de las Cámaras Legislativas, teniendo atribuidas funciones fiscalizadoras y funciones jurisdiccionales, y al que asimismo, por encomienda del artículo 153 d) de la Constitución se atribuye el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, regula que éste Tribunal es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos, reconociendo de esta forma la posibilidad de que las Autonomías puedan crear sus propios órganos de control externo para realizar la fiscalización dentro de su ámbito territorial.

Con este diseño constitucional desarrollado, han sido la mayoría de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas los encargados de regular y habilitar la posibilidad de creación de los órganos de control externo especializados, dentro del ámbito de su competencia, siendo desarrollados posteriormente por Leyes de los respectivos Parlamentos Autonómicos o Asambleas Legislativas, y que en España han sido constituidos con distintas denominaciones en todas las Comunidades Autónomas, excepto en Cantabria, Murcia y Extremadura; así en el País Vasco y La Rioja ha adoptado en nombre de Tribunal de Cuentas; en Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Baleares y Asturias, ha acogido el nombre de Sindicatura de Cuentas; en Andalucía, Aragón y Madrid ha recibido la denominación de Cámara de Cuentas; el de Audiencia de Cuentas en Canarias; habiendo optado sólo por el nombre de Consejo de Cuentas en Galicia y Castilla-León, y el que ahora se pretende constituir en Extremadura.

A la vista de lo expuesto el CES de Extremadura valora positivamente la necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley presentado al posibilitar que la sociedad extremeña pueda disponer de un instrumento de control externo de carácter fiscalizador que garantice el buen uso de los recursos públicos y dé cumplimiento al mandato recogido en el artículo 53 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Extremadura tras la modificación operada mediante la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, yendo incluso más allá de lo establecido en el mencionado artículo en línea con las innovaciones, experiencias incorporadas y retos planteados, ya que no se limita sólo al sector público autonómico sino también en general a sujetos públicos y privados que administren o custodien fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Dicho lo anterior, no quisiéramos dejar de llamar la atención sobre el largo periodo de tiempo transcurrido desde la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, mediante la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, que introdujo la modificación del arriba mencionado artículo 53, hasta que el Órgano fiscalizador, que en él se regula se convierta en realidad con la publicación de la Ley que hoy dictaminamos.

Asimismo, este Consejo considera que el fortalecimiento de una democracia más cualificada necesita de instrumentos de control sobre las actividades que ejerce la Administración Pública Autonómica, viniendo a ser por tanto una tarea que debe abordarse con la mayor diligencia desde la Asamblea de Extremadura, y especialmente en momentos de crisis como los actuales, en los que va a ser necesaria una adaptación de la gestión pública regional a novedosas culturas tecnológicas y evaluatorias que faciliten el seguimiento y la sostenibilidad de un nuevo patrón de desarrollo.

Compartiendo el informe emitido por el Instituto de la Mujer, este Consejo sugiere la adaptación del texto a la normativa vigente en materia de uso no sexista del lenguaje

escrito, pues entendemos que no resulta justificable el usar sólo el género gramatical masculino, y menos aún argumentando que se hace en aras a “facilitar la lectura de la norma y lograr una mayor economía en la expresión”.

Este Consejo Económico y Social quiere subrayar el olvido al no contemplarse en el Anteproyecto de la Ley la función consultiva y de asesoramiento del Consejo de Cuentas, especialmente hacia la Asamblea de Extremadura en tanto que órgano legislativo al que está vinculado de forma directa. El CES de Extremadura considera que esta carencia debe subsanarse dado que de forma generalizada los Tribunales de Cuentas del ámbito autonómico contemplan dicha función a través de un Título específico en sus respectivas leyes constitutivas.

La actuación fiscalizadora del Consejo no debe limitarse a detectar irregularidades y deficiencias en la gestión pública, sino también, en base al artículo 14 de la Ley Orgánica constitutiva del Tribunal de Cuentas del Estado, a sugerir propuestas de modificación de la normativa autonómica y otras medidas o recomendaciones encaminadas a mejorar la organización, gestión y uso óptimo de los fondos públicos puestos a disposición de las entidades, a través de fiscalizaciones integrales.

Del análisis comparativo con Tribunales de Cuentas de otras Comunidades se desprende que el presupuesto fijado para el Consejo extremeño es con diferencia el más bajo, según las dotaciones presupuestarias para el 2010.

La incidencia que va a tener el Consejo de Cuentas de Extremadura en términos económicos de valor añadido y de empleo va a ser positiva, sobre todo desde la vertiente cualitativa, al suponer un refuerzo de actividades vinculadas a servicios empresariales como auditorías y consultorías medioambientales, tecnológicas, de eficiencia energética, etc.

B. VALORACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

A la Exposición de Motivos

De las tres partes en que divide la Exposición de Motivos el Anteproyecto de Ley, la parte primera, a su vez, podría dividirse en dos apartados: una primera parte en la que se determinan las semejanzas del Consejo de Cuentas de Extremadura con el Tribunal de Cuentas y su Ley Orgánica; y un segundo apartado, que recoge el título de habilitación estatutaria para la creación del órgano, que en el caso de Extremadura sitúa, como hemos señalado, en el artículo 53 de la Ley Orgánica 1/1983, del Estatuto de Autonomía de Extremadura la posibilidad de creación de un órgano de control económico y presupuestario de las instituciones de la Comunidad Autónoma.

En el apartado segundo, se trata de establecer los motivos de su creación, haciéndose de una forma contradictoria, pues por una parte se afirma que hasta ahora, el control externo sobre el sector público regional lo ha venido desarrollando satisfactoriamente el Tribunal de Cuentas del Estado, afirmación que contraviene la necesidad de creación de un Consejo de Cuentas propio, para más adelante decir que, sin embargo, el volumen del Presupuesto regional y la diversidad de organismos de la Junta de Extremadura, así como la experiencia llevada a cabo en otras Comunidades Autónomas son las razones o motivos que aconsejan su creación

El apartado tercero tiene también dos partes diferenciadas: una primera parte, que señala la estructura del Texto articulado del Anteproyecto de Ley en el primer párrafo, que es obviamente de constatación y no ofrece observaciones; y una segunda parte, en la que en aras de “facilitar la lectura de la norma y lograr una mayor economía en la expresión” pretende implantar una innovadora forma de abordar la problemática del impacto de gé-

nero en la confección de las leyes autonómicas y que consiste en que en los casos que se utilicen sustantivos de género gramatical masculino para referirse a sujetos, personas o puestos de trabajo, debe entenderse que se refiere a individuos de ambos sexos; fórmula que no encontramos plausible, puesto que la cuestión de género es hoy especialmente significativa y afecta directamente al lenguaje de las normas jurídicas, por lo que no resulta justificable que se use sólo el género gramatical masculino o el pronombre masculino tradicional “el” para referirse a sujetos, personas o puestos de trabajo en sentido general.

Se sugiere incluir una referencia explícita a la Declaración de Pamplona (2006), suscrita y rubricada por los 12 Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas constituidos, asumiendo los contenidos y retos planteados en dicha declaración, entre los cuáles se reseña la función consultiva y de asesoramiento, la transparencia en la gestión y la información, y la cultura de la evaluación en las políticas públicas, en tanto que instrumento relevante para la rendición de cuentas y mejora continua de la gestión.

Por último habría resultado de interés realizar una breve reseña sobre la propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, pendiente de aprobación por las Cortes Generales, en lo que atañe a la creación del Consejo de Cuentas en el nuevo marco de la reforma.

Al Articulo

Se sugieren cambios en el texto articulado, bien de tipo sustitutivo, de rectificación o de adición.

El Título I referido a la “Naturaleza, ámbito de actuación y funciones” de la Ley que se propone, probablemente se hubiera completado incorporando a la denominación del Título el “objeto” de la Ley, pues de hecho se refleja en el Artículo 1^º relativo a la “naturaleza”.

Artículo 1: El artículo 1.2 del Anteproyecto de Ley regula que el Consejo de Cuentas, “...actúa con plena independencia de los entes sujetos a su fiscalización y con sometimiento a la presente Ley y al resto del ordenamiento jurídico”. Pues entendemos que a la expresión “plena independencia” habría que añadirle igualmente que sus funciones se ejercerán con “plena autonomía”.

El apartado 2 de este artículo, que alude al ejercicio de las funciones del Consejo de Cuentas podría trasladarse al artículo 3^º referido a las “funciones”, cerrando dicho artículo con la adición de un nuevo apartado.

Artículo 2: Dos consideraciones cabe hacer al “ámbito de actuación” de esta Ley al establecer en el apartado 1 la delimitación del sector público de la Comunidad. Por un lado respecto al epígrafe e) pues, aunque por antonomasia cabe interpretar que se refiere a la Universidad pública de Extremadura, no se menciona de forma explícita el carácter público, ni a los organismos y/o empresas que dependan de la misma. Por otro lado, el epígrafe f) que contempla la inclusión de las Cámaras de Comercio e Industria en el ámbito del sector público, debería tener reflejo en un nuevo apartado a añadir, que aludiera a todas las Corporaciones de Derecho Público.

No consideramos, pues, acertado que las Cámaras de Comercio estén incluidas en el concepto de sector público de Extremadura. Quizás, sería más correcto incluir un nuevo apartado del siguiente tenor: “Aquellas entidades que tengan a su cargo la gestión de fondos públicos”.

Artículo 3: Cabría plantearse la incorporación de la función consultiva o de asesoramiento en un nuevo apartado o bien mediante la adición de un nuevo Título.

Además, consideramos de interés la inclusión de los principios de transparencia y economía en el apartado 1, pues la transparencia conlleva una mejor fiscalización y control, y el principio de economía refuerza la eficiencia.

En el artículo 3 del Anteproyecto de Ley, mediante el que se establecen las funciones del Consejo de Cuentas, no se recoge la posibilidad de la fiscalización operativa en los términos que pudieran irse desarrollando en el futuro, echándose asimismo en falta la asunción de la función de asesoramiento en materia económica y financiera a la Asamblea de Extremadura, así como un mayor detalle de las competencias que, en materia de fiscalización, le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas, sobre todo en lo referente a la capacidad de instrucción de los procedimientos.

Artículo 4: Debería explicitarse en el epígrafe a) y b) del apartado 1 que el hecho de inspeccionar y verificar la información necesaria se refiere al acto fiscalizable.

Por tanto, en relación al apartado 2 de este artículo, al estar dentro del ámbito de aplicación del Consejo los perceptores de subvenciones y/o créditos así como beneficiarios de distintas exenciones o bonificaciones, debería precisarse que la obligación de colaboración y suministro de información solamente es en relación al acto fiscalizable. De esta forma, se estaría en consonancia con el contenido del artículo 7, apartado f).

Artículo 6: Se propone que el acuerdo del Pleno de la Asamblea de Extremadura sea adoptado por mayoría simple en vez de los dos tercios que refleja el apartado 2, pues ello dificultaría la iniciativa del parlamento regional en materia fiscalizadora a través del Consejo de Cuentas. De manera similar se propone la corrección del apartado 3 respecto a las entidades locales, sustituyendo la mayoría de los tercios por la mayoría simple del Pleno de la Corporación u órgano representativo si se tratara de otras entidades territoriales, caso de las Mancomunidades.

Artículo 8: También en este artículo, en su apartado 1, debiera recogerse de forma explícita los principios de transparencia y economía, pues sin ellos el resto de principios reseñados se verían mermados de efectividad.

Artículo 10: En línea con los avances registrados por las nuevas tecnologías en materia de información, comunicación, sistemas y programas, capacitados para acelerar la gestión, parece razonable que la Cuenta General de la Comunidad Autónoma pueda ser remitida en un plazo inferior al estipulado en la norma.

Artículo 11: La gestión económico-financiera también debiera estar sometida al principio de “transparencia”, de ahí que se proponga la adición de dicho principio a los reseñados en el epígrafe a) del apartado 1.

Artículo 13: Debería hacerse referencia bien al “finalizado el plazo para formular alegaciones” o “a la finalización del trámite de audiencia”, pero no “transcurrido el plazo para alegaciones”. Asimismo debiera establecerse plazo para la entrega de informe definitivo a la Asamblea de Extremadura.

Artículo 14: Consideramos que puede completarse la redacción de este artículo, fijando en primer lugar, lo que será el contenido mínimo de la memoria (o si se prefiere hacer una referencia a su posterior desarrollo en el Reglamento de funcionamiento del Consejo de Cuentas) ya que mientras tanto no es oportuno hablar de “análisis global de las conclusiones de la acción fiscalizadora”, cuando no se ha dejado primero constancia de que la memoria deberá tener un apartado de conclusiones.

De igual manera no se fija plazo para remitir la memoria anual a la Asamblea de Extremadura, podría establecerse antes de mayo.

Artículo 17: Dado que el apartado 2 refleja con suficiente nitidez la asistencia al Pleno de la persona titular de la Secretaría con voz pero sin voto, parece redundante que en el apartado 3 se reitere que al Pleno asistirá la Secretaría General.

Artículo 18: Se propone con carácter general que el personal (no alto cargo) del Consejo sea laboral o funcionario de la Junta de Extremadura o proveniente de otras Administraciones Públicas.

Artículo 18-a: En cuanto al Reglamento, consideramos que no debe aprobarlo el pleno sino elevar la propuesta al pleno de la Asamblea para su aprobación.

Artículo 18-l-m: Estas funciones no parece que sean competencia del pleno, el personal del Consejo deberá ser personal laboral o funcionario de la Junta de Extremadura y por tanto sometidos a la legislación de aplicación

Artículo 19: Se propone una nueva redacción para el apartado 3 de este artículo, en cuanto a la exigencia de requisitos y condiciones para la elección de Consejeros, entendiéndose este Consejo que sería necesario que todos los elegibles fueran poseedores de titulación académica superior, preferentemente en disciplina jurídica y económica, así como de reconocida competencia en relación con las funciones del Consejo de cuentas y con más de 6 años de ejercicio profesional sin distinguir si pertenecen o no a cuerpos funcionariales.

Artículo 21: Respecto al apartado 1 de este artículo, este Consejo se plantea, sí no daría lugar a cierta confusión interpretativa de la norma del régimen general de incompatibilidades establecidos para Altos Cargos de la Comunidad, en el supuesto de que la administración de patrimonio personal o familiar (exenta de la aplicación de la misma) concurriera con la condición de beneficiario, por ejemplo de algún tipo de subvención sujeta al control del propio Consejo de Cuentas

Artículo 25: Entre la relación de causas por las que se pierde la condición de Consejero, reflejadas en el apartado 1, no se contempla el “fallecimiento”, quizá por obvia, pero se estima debiera incluirse.

Artículo 27: Apartado a): en vez de citar “dirigir sus deliberaciones”, en virtud del contenido del artículo 23 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habría que hablar de “moderar el desarrollo de los debates”.

Por idénticos motivos, debería también citarse como función del Presidente, fijar el orden del día de las sesiones, así como visar las actas y certificaciones de los acuerdos del Pleno.

Apartado d): Debería hacerse mención en este apartado, a la memoria anual que figura en el artículo 14: “La memoria anual será remitida a la Comisión competente en materia de Hacienda y Presupuestos de la Asamblea de Extremadura, a través de la Mesa de la misma, para que, en los términos que establezca el Reglamento de la Cámara y previa comparecencia del Presidente del Consejo, en su caso, adopte las resoluciones...”

Artículo 28: Nos remitimos nuevamente a las alegaciones expuestas al contenido del artículo 19, sobre las titulaciones específicas que deberán tener los aspirantes a ser designados Secretario General del Consejo.

Igualmente, y dada la falta de delimitación en cuanto a los términos “Administración Pública”, nos remitimos aquí al contenido del artículo 25 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece: “Los órganos colegiados tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente”. Por tanto, queda claro que las funciones del Secretario no pueden ser prestadas por funcionario de cualquier Administración Pública.

Artículo 30.2: Sorprende a este Consejo las amplias facultades reconocidas a la persona que ostente el cargo de la Secretaría General en materia de personal, obviándose lo regulado en la normativa sobre Función Pública.

Artículo 31: Dado que existen dudas razonables respecto a la capacidad de esta Ley y su Reglamento para establecer el régimen jurídico del personal al servicio del Consejo, (excluidos altos cargos), se propone que las condiciones laborales de dicho personal sean las establecidas para el personal de la Junta de Extremadura, en su doble vertiente de personal funcionario y/o personal laboral.

Artículo 32: La estrecha relación entre este artículo y el artículo 18 en lo que atañe a la relación de puestos de trabajo, nos lleva a reiterar la no inclusión de personal eventual (con la salvedad de los altos cargos) en la plantilla del Consejo, y a someter a consideración previa de la Mesa de la Asamblea, la propuesta de Relación de puestos de Trabajo y oferta de empleo.

Artículo 34: En línea con lo comentado en el Artículo 32, creemos que el personal auditor no debiera tener la característica contractual de eventual, sino personal laboral o funcionario del Grupo A, preferentemente titulado en área jurídica y/o económica.

Artículos 39, 40 y 41: Estos tres artículos que conforman el Título V del Anteproyecto de Ley y corresponden a las relaciones institucionales con la Asamblea de Extremadura, Tribunal de Cuentas del Estado, y Junta de Extremadura, bien pudieran haberse adscrito al Artículo 5 referido a la necesaria coordinación y colaboración entre el Consejo de Cuentas y los órganos institucionales referidos, a través de la persona que ostente la presidencia del Consejo. Por ello se propone la adición de 2 nuevos apartados en el Artículo 5 que contemplen la coordinación y relación con el Asamblea de Extremadura, y la Junta de Extremadura a través de la Consejería competente en materia de Hacienda personificada en su titular.

DISPOSICIÓN Transitoria Primera: En la **Disposición Transitoria Primera**, referente a la **Constitución Inicial del Consejo de Cuentas**, puede aceptarse como no aplicable para la elección de Consejeros lo establecido en el artículo 20 (“Causas de inelegibilidad”) en lo concerniente a aquellas personas que, durante los dos años anteriores a la fecha de elección, hubiesen desempeñado funciones de dirección, gestión, inspección o intervención de ingresos, caudales o gastos en cualquiera de los sujetos integrantes del sector público autonómico, pero consideramos excesivo extender esta licencia a quienes hayan sido **perceptores de subvenciones o beneficiarios de avales o exenciones fiscales**, ya que eso sería tanto como realizarse actividad fiscalizadora uno mismo.

DISPOSICIÓN Final primera: En la **Disposición Final Primera**, en lo referente al Reglamento de Organización y Funcionamiento se señala el término de seis meses, como el plazo que tiene el Consejo de Cuentas para aprobar el citado Reglamento; sin em-

bargo, en lugar alguno se fija o establece un plazo para que la Asamblea de Extremadura elija a los Consejeros, dándose la paradoja que se fija término para las tareas futuras del Consejo, pero no se hace a la Asamblea de Extremadura para su condición preliminar, que sería la de un plazo para la elección de los Consejeros a partir de la entrada en vigor de la Ley.

IV. CONCLUSIONES

- El Consejo Económico y Social de Extremadura valora favorablemente la presentación del anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas de Extremadura, lo que posibilitará en un futuro próximo que la sociedad extremeña pueda disponer de un instrumento de control externo propio de carácter fiscalizador, más cercano y ágil, que garantice el buen uso de los recursos públicos, y al mismo tiempo dé cumplimiento al mandato recogido en el Estatuto de Autonomía, tras la modificación de 1999.
- La puesta en marcha de la nueva Ley adquiere, si cabe, una mayor relevancia, por la situación de crisis económica en que estamos inmersos, y por ende la necesidad de adaptarnos a novedosas tecnologías y evaluaciones que faciliten el seguimiento y fiscalización integral de un nuevo patrón de desarrollo más sostenible que el actual.
- Este Consejo Económico y Social ha echado de menos la oportuna referencia a la Declaración de Pamplona rubricada por los doce Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas al día de hoy constituidos y que asume los compromisos que representan los nuevos retos planteados para estas entidades fiscalizadoras.
- Creemos oportuno reseñar el olvido del principio de transparencia a lo largo del recorrido del texto normativo, y sugerir su inclusión a tenor del efecto catalizador que supone para una mejor fiscalización y control de los objetivos establecidos.
- También este Consejo Económico y Social ha señalado la ausencia de la función consultiva y de asesoramiento del Consejo de Cuentas, especialmente hacia la Asamblea de Extremadura, con la esperanza de que la sugerencia realizada se haga realidad en el texto legal.
- Y para finalizar, este Consejo consultivo sugiere que la actuación fiscalizadora del Consejo de Cuentas de Extremadura no debe limitarse a detectar irregularidades y deficiencias en la gestión pública, sino también a realizar y promover propuestas, medidas y recomendaciones encaminadas a mejorar la organización, gestión y uso óptimo de fondos públicos que en definitiva tienen su origen en la ciudadanía.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, **en su sesión plenaria celebrada el día 10 de febrero aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas de Extremadura**

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 2/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Caza de
Extremadura



DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CAZA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 30 de diciembre de 2009 se solicitó por el Ilmo. Sra. Secretaria General de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, 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 Caza de Extremadura”

analizado y trato 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 marzo de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, remite a este Consejo Económico y Social de Extremadura un Anteproyecto de Ley que tiene por objeto regular la actividad cinegética y el ejercicio de la caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar de forma ordenada sus recursos cinegéticos, derogando de esta forma la anterior regulación sobre la materia, contenida en la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura.

El Anteproyecto de Ley está formado por una Exposición de Motivos, ocho títulos, noventa y dos artículos, dos disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En la Exposición de Motivos se explican las razones para la promulgación de una nueva ley, así como el título habilitante para legislar sobre esta materia remitiéndose al artículo 7.1.8 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, donde se atribuye a Extremadura, y en relación con el artículo 148.1.11 de la Constitución Española, competencias exclusivas en materia de caza. El Gobierno Regional, impulsa la presente Ley en la que se establece un modelo sostenible, que integra el aprovechamiento cinegético y la conservación del medio rural.

Por tanto, se pretende dotar a la actividad cinegética de un marco jurídico sencillo y abierto a la evolución natural

Se fija el doble reconocimiento de la caza como actividad social y económica. Distinción que pretende dar cobertura a esta actividad cuando va asociada a la cultura y al ocio, y que se organiza en Sociedades Locales, al tiempo que como actividad económica aporta alternativas y complemento al desarrollo y empleo rural.

La Ley consolida como objetivos fundamentales la planificación, la simplificación administrativa, la profesionalización y el fomento de la calidad.

El Título I recoge los principios generales que inspiran esta Ley, su objeto y fines, define la acción de cazar y reconoce el derecho a su ejercicio.

El Título II trata de la Administración y de los terrenos a efectos cinegéticos. En él se establece una nueva clasificación de los terrenos a efectos cinegéticos que diferencia entre terrenos cinegéticos y no cinegéticos. Se crean como novedad los Refugios para la Caza y las Zonas de Caza Limitada, al tiempo que desaparecen los terrenos libres y los clubes deportivos de caza.

El Título III regula la utilización ordenada y racional de los recursos cinegéticos. Este título recoge los preceptos previstos en la legislación básica en relación con la introducción de especies y la protección de la fauna autóctona y respecto a la prohibición de la caza mediante procedimientos masivos y no selectivos y sus excepciones. Se incluye también un artículo sobre los cerramientos cinegéticos. Finalmente incluye tres capítulos fundamentales de la Ley, el primero dedicado a la calidad cinegética creándose la marca de calidad "Caza Natural de Extremadura" y la calificación para los Cotos Sociales, que cumplen determinados requisitos, como "Cotos Sociales Preferentes".

En el capítulo tercero se trata de la planificación cinegética, que incluye como novedad la redacción de un Plan General de Caza, Planes Comarcales de Ordenación y Aprovechamiento Cinegético y Planes de Especies Cinegéticas. Por último se dedica un capítulo a las acciones de fomento de la actividad cinegética, que se prevén abrir además de a las Sociedades Locales y a las Federaciones, a otras Asociaciones u Organizaciones y a los Cotos Privados.

El Título IV está dedicado al ejercicio de la caza. La principal novedad de este título y una de las principales de esta Ley es el nuevo régimen de Autorizaciones y Notificaciones. En el mismo se simplifica su tramitación, permitiendo que la mayor parte de las acciones cinegéticas se puedan, ejecutar tras comunicarlas a la Administración con suficiente antelación y siempre que se encuentren previstas en la planificación de los terrenos cinegéticos, dejando las autorizaciones para las situaciones excepcionales como daños, problemas de colindancias o acciones no previstas en los planes técnicos de caza. Se incluye un artículo dedicado a la caza deportiva.

En el Título V, sobre el aprovechamiento industrial y comercial de la caza, se regulan, en tres capítulos, las granjas cinegéticas, el transporte de piezas de caza muertas y la taxidermia. Como novedad se incluye el registro obligatorio de los talleres de taxidermia.

El Título VI está dedicado exclusivamente a la responsabilidad por daños, en él se propone un cambio importante en la responsabilidad por daños por atropellos de especies cinegéticas, adaptándose a lo previsto en la legislación básica.

El Título VII, aborda la organización y la vigilancia de la caza. Con respecto a la organización de la caza, se regula el papel de las sociedades locales y de las organizaciones profesionales de caza, creándose un registro público para las mismas. Por otro lado se actualizan los artículos que se refieren al papel de los Agentes de la Autoridad y su papel de Policía Administrativa y Judicial.

El Título VIII y último regula el régimen sancionador dividiendo las infracciones previstas en esta Ley en leves, graves y muy graves. Se prevé además la posibilidad de imponer multas coercitivas.

Esta Ley contiene dos disposiciones adicionales, que recoge regímenes especiales en materia de licencias de caza y de cotos con superficie fuera de la Comunidad Autónoma de Extremadura, siete disposiciones transitorias, que resuelven la adaptación a la Ley de las figuras cinegéticas que se derogan, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales. La primera de ellas recoge la modificación del Texto Refundido

de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Propios, aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, la segunda afecta a la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la tercera regula una habilitación para el desarrollo de la Ley y la cuarta dispone su entrada en vigor.

III. VALORACIONES

1. 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 relevante en relación con la nueva regulación, valoraremos:

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 refiere de manera específica los precitados artículos 69, 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.

No obstante, además de informar sobre las razones de índole 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 se ha de hacer:

Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, no se acompaña a la documentación del Anteproyecto de Ley de Caza de Extremadura, por lo que hemos de reiterar la indicación, formulada en anteriores dictámenes, de que la documentación remitida para la elaboración del dictamen sea lo más completa posible.

Memoria económica, se circunscribe la Memoria Económica a la reseña de la procedencia de la promulgación de la ley y a consignar unos aspectos específicos de la repercusión económica de su publicación, como es la disminución o aumento de ingresos en la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El informe de la Secretaría General de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, 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.

En cuanto al informe en sí, en la parte inicial del mismo, refleja la documentación que obra en el expediente elaborada por la Dirección General de Medio Natural, así como el título habilitante para regular la materia, si bien menciona que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva en materia de pesca fluvial y lacustre y en acuicultura, no haciendo referencia a la caza materia objeto del presente Dictamen.

Al igual que anteriores dictámenes, se ha de mencionar que no hay constancia en la documentación remitida de las alegaciones presentadas a este Anteproyecto de Ley y

del informe sobre los motivos de aceptación o rechazo de las mismas, y que por tanto efectuamos la recomendación de que se acompañe de forma efectiva los documentos a cuyo contenido se remitan los informes de preceptiva aportación.

En la parte final se refiere al objeto de la norma consistente en regular la actividad cinegética y el ejercicio de la caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar de forma ordenada sus recursos cinegéticos, derogando de esta forma la anterior regulación sobre la materia, contenida en la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura.

Finalmente, el informe de la Secretaría General expone la estructura de la Ley, la entrada en vigor de la misma y la modificación tanto de la Ley 18/2001, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura como el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos propios, aprobado por Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, para adaptar la normativa tributaria a la nueva regulación sustantiva en materia cinegética.

Informe de Necesidad y Oportunidad. Se justifica la necesidad de la normas por dos razones fundamentales:

- 1.- Debido a los cambios que esta norma pretende implantar como, potenciar el papel social de la caza, reforzar el papel de los planes técnicos de caza e introduce como novedad los planes técnicos agrupados y los simplificados previstos para los cotos sociales.
- 2.- La importancia de mejorar la calidad de la caza en Extremadura para lo cual se propone la creación de la marca de calidad "Caza Natural de Extremadura".

Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente, la certificación del Secretario del Consejo Asesor del Medio Ambiente así como Consejo Regional de Caza

b) Consideración general del texto

Una de las características que presenta sobre todo la caza mayor en Extremadura es la de haber evolucionado desde una caza social, deportiva o de carácter recreativo a una actividad de carácter empresarial.

La Comunidad Autónoma de Extremadura es una de las más importantes en la actividad cinegética de España, donde hay unos 3.300 cotos de caza, de los cuales unos 1500 se halla en la provincia de Cáceres y los 1800 restantes en la provincia de Badajoz.

La valoración económica de esta actividad, origina indirectamente la implicación de muchos sectores económicos, en ocasiones ajenos a las actividades agrarias y rurales, como son la hostelería, la restauración, armerías, taxidermia, rehalas, tiendas de confección y guarnicionerías, arrendamientos, venta de perros, la venta de piensos para la alimentación, las industrias cárnicas especializadas, la organización de ferias y mercados, la venta de seguros, etc., pero que directamente no incide suficientemente en el empleo agrícola, moviéndose todavía parte del empleo que genera en la economía sumergida.

Pero Extremadura sigue teniendo más de 60.000 trabajadores eventuales agrarios afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, generalmente residentes en el medio rural extremeño, carentes de ningún tipo de empleo fijo, con baja cualificación y pocas expectativas de empleabilidad, y con una protección social incompleta de segundo rango, lo que hace que todas las actividad que se promocióne y subvencione en el medio rural ha de ponerse en relación con ésta realidad social, de forma que hoy

la promoción, gestión y desarrollo económico de la actividad cinegética hay que ponerla en relación con la capacidad de empleo que la misma genere.

En la actualidad, Extremadura es la única Comunidad Autónoma que tiene implantado un impuesto específico sobre aprovechamiento cinegético, lo que no significa que otras Comunidades Autónomas y Ayuntamientos no utilicen otras figuras tributarias como son las tasas y contribuciones especiales.

El Hecho imponible de este impuesto viene constituido por el aprovechamiento cinegético de terrenos radicados en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma autorizado administrativamente a un determinado titular, pudiendo ser el citado aprovechamiento cinegético de caza mayor o menor, estando excluidos del citado Impuesto los cotos regionales de caza, las reservas, los refugios, los parques naturales y las zonas de caza controlada, así como los terrenos cercados establecidos por la Ley, estando obligados a pagar el Impuesto los titulares de las autorizaciones administrativas de aprovechamiento cinegético privativos, tanto sean personas físicas como jurídicas o comunidades de bienes.

En este sentido, convendría valorar la procedencia para realizar un estudio comparativo que permita conocer la incidencia de la actividad de la caza en la economía extremeña así como facilitar el acceso a esta actividad a todos los ciudadanos que lo deseen.

La gran concentración de la tierra en grandes latifundios, unido a un importante absentismo en su cultivo, junto al desarrollo del modelo extensivo en su cultivo al margen de las negativas connotaciones sociales que ello ha tenido, han permitido unas condiciones de mantenimiento del medio natural relativamente buenas, y que Extremadura tenga una gran variedad de hábitats naturales, que tienen una gran diversidad de fauna y flora, y donde la actividad cinegética tiene gran aceptación, habiéndose integrado y siendo un componente de nuestra historia, economía, cultura y tradición, constituyendo además un lugar de destino de un importante número de cazadores de otras regiones españolas, e incluso del extranjero.

Las distintas reformas de la Política Agraria Comunitaria (PAC), está dando lugar en los últimos años al abandono de cultivos en cada vez mayor número de hectáreas de nuestra región, mediante los procesos de desacomplamiento, lo que junto con los efectos de inducción para la fijación de la población que tienen los procesos de urbanización, así como las más recientes incorporaciones de países a la UE que precisan importantes ayudas para su desarrollo, hará que se produzcan cambios en la distribución de los fondos de agrarios en beneficio de las regiones menos favorecidas, lo que tendrá efectos negativos en el medio rural extremeño, con el resultado de abandono de la población, la pérdida de rentabilidad de muchas explotaciones y obligará a una adaptación de la economía en el mundo rural.

Por todo ello, resulta urgente buscar actividades alternativas en el medio rural que eviten el abandono de cultivos, flujos migratorios hacia las ciudades buscando empleo y los graves perjuicios que podría tener para la conservación del medio ambiente la despoblación, por lo que la nueva Ley de Caza de Extremadura ha de buscar la compatibilidad entre un adecuado aprovechamiento de los recursos cinegéticos con la adecuada gestión del medio rural, convirtiendo la caza en una actividad económica más del medio rural, pasando a ser una alternativa a los aprovechamientos agrícolas, ganaderos o forestales que caen en desuso.

La caza como alternativa a la agricultura y la ganadería, pues en terrenos donde éstas entran en desuso o en desacople, puede generarse una nueva concepción de aprovechamiento territorial, en función de la estructura de la propiedad y en función de una rentabilidad; como complemento del turismo la caza puede suponer una actividad importante para un sector vital en nuestra economía, pues desplaza durante todo el año a cientos de cazadores nacionales y extranjeros a nuestra región con su acompañantes

por todos los puntos de nuestra geografía, turismo cinegético que presenta varias ventajas sobre el turismo convencional, como son que la caza suele situarse en Extremadura en áreas deprimidas y por lo tanto alejadas de las principales ciudades turísticas, por lo que sería necesario desarrollar campañas de promoción de la actividad cinegética en general, explicando su importante labor en la gestión de la naturaleza y su importancia económica.

Todo lo anterior hace imprescindible que la gestión de dicha actividad se desarrolle, ligada, con más intensidad, en el marco de una política de conservación de la naturaleza, de los recursos renovables y de impulso a la actividad económica y empresarial que permita que se ejercite de manera racional y ordenada, conjugando, por un lado, el aprovechamiento de la riqueza que esta genera, sobre todo, en beneficio del medio rural extremeño, y, por otro lado, que no sólo se evite cualquier perjuicio a dichos recursos cinegéticos y los hábitats naturales, sino que se propicie su mejora y cuidado. En la actividad cinegética, la Constitución Española aborda el reparto de competencias, recogiendo dos títulos competenciales diferentes que recaen sobre el mismo objeto, que es la fauna y la “protección del medio ambiente”, es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo al primero dictar la legislación básica, y a las segundas, desarrollar la normativa básica y ejecutarla, así como el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente.

El otro título de habilitación competencial sobre la fauna es la “caza”, que se configura como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, exclusividad que implica que el Estado no puede entrar a regular esta materia, reduciéndose sus posibilidades de acción tan solo a los aspectos de la caza, siempre que los mismos puedan incardinarse por su finalidad, bien dentro de la protección de la fauna y se correspondan con la legislación básica cuyo desarrollo tiene encomendada el Estado.

Para desarrollar éste título competencial sobre la caza, se elaboró y promulgó por la Asamblea de Extremadura la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura, la cual sufrió diversas modificaciones, siendo la más relevante la realizada por la Ley 19/2001, para adaptar la Ley de Caza extremeña a la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1998, sobre la constitucionalidad del impuesto sobre actividades cinegéticas, y que junto a Ordenes Generales de Veda la legislación sobre tenencia y porte de armas constituyen la normativa reguladora de esta actividad.

El anteproyecto de Ley nace con el deseo, expresado en la Exposición de Motivos y en el artículo 1, de regular la actividad cinegética haciendo compatible el respeto al medioambiente, la protección, conservación y fomento del medioambiente y de los hábitats naturales, el fomento de la actividad económica que se genera con la caza y el acceso de todo el mundo a la misma.

Dicho proyecto supone un giro político del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura respecto de la actividad de la caza, caracterizado por la desaparición de los terrenos libres y los cotos deportivos, así como la ausencia de un procedimiento que permita conocer los rendimientos económicos que genera esta actividad.

Se trata, además, de un proyecto mucho más prolijo que las leyes similares del resto de Comunidades Autónomas y crea figuras nuevas, que quedan pendientes de desarrollar, por lo que parece conveniente que se establezca plazos para la aprobación de los reglamentos.

También en la Ley se produce una continua remisión al desarrollo reglamentario, así como la profusa utilización del término “ la administración podrá...” lo cual no solo dificulta el entendimiento del mismo sino que amplía el margen de discrecionalidad de la Administración.

2. DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Exposición de Motivos

Es de destacar lo sucinta de la Exposición de Motivos, por cuanto, antes de entrar en su estructura consta de menos de veinte líneas, con las que apenas puede entenderse justificada la nueva Ley. Es por ello que si bien esta no es una parte obligatoria de una ley, dado que permite el análisis y la interpretación de la norma, evitan cualquier apariencia de arbitrariedad en la misma, por lo que parece conveniente que se rehaga la citada Exposición de Motivos y se justifique adecuadamente la necesidad de la misma, del mismo modo que se hizo con la ley anterior y sus modificaciones.

Por ello la citada Exposición de Motivos debería estructurarse bajo las siguientes premisas: contextualizar la actividad cinegética de Extremadura, hacer un balance de la Ley que ahora se pretende derogar, los títulos competenciales estatutarios que la dan soporte, los principios medioambientales que la sustenta, los distintos intereses que están en juego con la caza, la explotación empresarial de muchas actividades cinegéticas, el alto grado de consenso sobre la Ley, etc.

Título I.- Principios Generales

Como consideración de carácter general, hay que observar el avance positivo que supone la titulación de los artículos que con anterioridad no se producía. Sin embargo como cuestión negativa, debe indicarse que no existen los principios, ni generales ni específicos, señalados en el Título, situación que sólo resulta comprensible porque se sigue utilizando impropia y erróneamente la referencia del antiguo Título I de la Ley de Caza de 1970, que se denominaba erróneamente "Principios Generales" cuando en la realidad normada se preocupaba de definir el objeto de la Ley, la acción de cazar, el cazador, las piezas de caza y el órgano de la Administración competente para la materia de caza.

Artículo 1.- Objeto y finalidad

Este artículo se desdobra en dos apartados. El apartado 1 amplía el objeto de la Ley al regular no solamente el ejercicio de la caza, sino también la actividad cinegética. No obstante, si bien se define normativamente el primero, no sucede lo mismo con el segundo. La atribución a dicho objeto de la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar los recursos cinegéticos existentes resulta evidente.

El apartado 2 de este artículo señala las condiciones en que deberá realizarse el ejercicio de la caza, habiendo resultado más comprensible y técnicamente más adecuado que el objeto de la Ley hubiera sido el ejercicio de la caza, la ordenación de la actividad cinegética y la conservación y fomento de ésta como grandes ejes.

Artículo 2. La acción de cazar.

Se define la acción de cazar, utilizando durante toda la Ley el término "caza" sin haber concretado con anterioridad qué es cazar, con lo cual hubiera sido de interés una definición; se suprime por obvio que esa acción solamente la ejercita el hombre, y no se incluyen en esta acción de cazar la ejecución de actos preparatorios que contribuyan a tal fin, por lo que no queda claro si forman parte de la misma.

Artículo 3.- El ejercicio de la caza.

En este artículo se concreta el ámbito subjetivo (apartado 1) y objetivo (apartado 2) de esta Ley. Respecto del primero indicar que resultaría conveniente añadir una definición de ca-

zador. Por otro lado se indica que “*el ejercicio de la caza en Extremadura corresponde a...* ”, con lo cual podría interpretarse que *el ejercicio de la caza constituye un deber, por lo que resultaría más adecuado decir que “el ejercicio de la caza en Extremadura podrá ser realizado por...”*. Destacar también que, frente a lo que se hacía en la anterior ley, no se señala si el menor de edad mayor de 14 años no emancipado necesitará como requisito adicional para practicar el ejercicio de la caza la autorización expresa y por escrito de quien ostente su representación legal, con lo cual, podría concluirse por omisión que no es así. Por lo que se refiere al apartado 2 de dicho artículo al decir que “la caza sólo podrá ser ejercida sobre las especies cinegéticas y en los terrenos a que se refiere esta Ley de conformidad con el régimen establecido por la misma para cada uno de ellos” resulta redundante su inciso final debiéndose suprimir este. Además, el hablar de las especies cinegéticas que pueden ser objeto de la acción de cazar y el ámbito espacial donde esta acción puede llevarse a cabo se repiten, confunden o reiteran conceptos que se precisan en el artículo siguiente.

Artículo 4.- Los terrenos cinegéticos y las piezas de caza.

Aunque, tal y como se ha indicado anteriormente, el apartado 2 del artículo 3 y el apartado 1 del artículo 4 se refieren a lo mismo pero con matices diferentes. Así, mientras que este último establece que “...con carácter general solo se podrá cazar las piezas de especies cinegéticas declaradas por la normativa que desarrolla esta ley”, en aquel no se recoge esa salvedad. Es por ello que técnicamente tal vez sea conveniente fusionarlos en este apartado añadiendo a la ley “la normativa que la desarrolla”.

El apartado 2 de este artículo donde dice “... y terrenos distintos a los del apartado anterior”, debería decir “... y terrenos distintos a los del artículo anterior” ya que en el apartado anterior no hace referencia a terrenos como si sí se hace en el apartado 2 del artículo anterior.

Artículo 5.- Derecho al aprovechamiento cinegético de los terrenos.

Este artículo sustituye al de la anterior ley el cual se refería a la tenencia y uso de armas y al que se ha pasado, en coherencia al nuevo artículo 54 denominado “armas y seguro obligatorio”.

Este artículo tiene un apartado 1, sin que exista un apartado 2. Además, debería especificarlo diciendo que “*el derecho al aprovechamiento cinegético corresponde a su propietario o a los titulares...*”, ya que en caso contrario no se entiende. Por otro lado, se plantea si sistemáticamente este artículo no tendría encaje más adecuado en el Título II, dedicado a “*La Administración y los terrenos a efectos cinegéticos*”.

Artículo 6.- Derechos y obligaciones.

Debería ser redactado con mayor claridad. Más allá de su adecuada ubicación sistemática, modifica los derechos y obligaciones de las entidades y particulares que obtuvieran la concesión, por el nuevo régimen de autorización, lo que supone un acierto positivo. No obstante, por un lado, parecería razonable que se incluyan también a los arrendatarios de los terrenos para la actividad cinegética, sorprendiendo que se incluya, sin embargo, a la Consejería con competencias en materia de caza, sobre todo, teniendo en cuenta que en el artículo 7 se habla de la Administración cinegética.

Título II.- La Administración y los terrenos a efectos cinegéticos

Consta este título de siete capítulos y en el se establece una nueva y exhaustiva clasificación de los terrenos a efectos cinegéticos de nuestra Comunidad Autónoma, dividién-

dolos en dos grandes grupos: los terrenos no cinegéticos donde la caza está prohibida, cuyo régimen se perfila en el Capítulo III, y los terrenos cinegéticos que son todos aquellos donde la caza no está permanentemente prohibida, regulados en el Capítulo IV.

Capítulo I.- La Administración cinegética.

Respecto de este indicar que en su apartado 2 parece hacerse una precisión innecesaria en cuanto atribuye la función ejecutiva y el control de la actividad a la Dirección General competente en materia de caza, lo cual incluso puede resultar inexacto en el devenir de la vigencia de esta Ley, por cuanto podría corresponder a un órgano de igual nivel que no sea una Dirección General, o incluso a un organismo público.

Capítulo IV.- Terrenos cinegéticos.

Destaca como novedad de este Anteproyecto de Ley, la clasificación de los terrenos, diferenciándose entre terrenos cinegéticos y no cinegéticos. Los terrenos cinegéticos se dividen a su vez en tres grandes categorías:

- a) Terrenos cinegéticos bajo Gestión Pública (artículo 17), en los que la gestión de los aprovechamientos cinegéticos corresponden a la Junta de Extremadura, y que a su vez se pueden dividir en:
 - 1. Reservas de Caza (artículo 18), que son aquellos terrenos con excepcionales posibilidades cinegéticas
 - 2. Cotos Regionales de Caza (artículo 19). Son aquellos de la Junta de Extremadura sin grandes posibilidades para la caza.

- b) Cotos de Caza (artículo 20), que son aquellos autorizados para tal fin, y que pueden ser:
 - 1. Cotos Sociales (artículo 21), cuando la caza tiene un carácter eminentemente recreativo o de ocio y la titularidad corresponde a las Sociedades Locales de Cazadores,
 - 2. Cotos Privados de Caza (artículo 22). Su finalidad es empresarial y la titularidad privada,
 - 3. Refugios para la Caza (artículo 23), aquellos en los que no se permite la caza porque aún reuniendo las condiciones para llevarla a cabo, no se considera conveniente.

- c) Zonas de Caza Limitada (artículo 24), que son aquellos terrenos que no se encuadran en ninguna de éstas figuras.

Dicha clasificación supone una homologación con el resto de Comunidades Autónomas. Así, destaca la desaparición de los terrenos libres regulados en el antiguo artículo 10, así como de los “Cotos Deportivos de Caza” del antiguo artículo 19. Los argumentos utilizados por la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente para su supresión son, en el caso de los primeros, que no existe gestión de la caza, dando lugar a la entrada incontrolada de cazadores y sin que hayan favorecido la caza local de tipo social. Por lo que se refiere a los segundos, se justifica en su integración, en el caso de los locales, en los cotos sociales, pudiéndose integrar los demás en otras categorías, ya que no han supuesto una caza deportiva real, así como que han sido utilizados para acotar terrenos con superficie insuficiente o para evitar impuestos.

Indicar, por otro lado, que parecería conveniente que se perfilasen criterios para saber si en alguno de esos terrenos hay alguna confluencia común.

Artículo 21.- Cotos sociales.

Definiéndose estos como aquellos cotos cuya titularidad corresponde a las Sociedades Locales de Cazadores, la determinación de que en estas, al menos el 80 % de sus socios serán cazadores locales, incide directamente en la imposibilidad de que tengan acceso a los cotos cazadores que no pertenezca a esa localidad. Dicha exigencia no tiene en cuenta cuestiones de gran relevancia como pueda ser la extensión del término municipal y su población, lo cual generará según cada caso grandes diferencias.

Otro factor que condicionará grandemente estos cotos e incidirá en las grandes diferencias que puedan existir según los casos es la restricción según la cual, como regla general, en cada municipio solamente podrá existir una única sociedad local (apartado 4). No obstante, el apartado 5 sí permite la coexistencia de dos o más sociedades locales radicadas en el mismo municipio en unos términos tan genéricos que parece chocar con el carácter excepcional de estos casos.

Como otro aspecto discutible está la previsión del apartado 6, según la cual las superficies de un Coto social que no se encuentre en el municipio donde radique la sociedad local tributarán de forma diferente a la superficie que se encuentre en el propio municipio, por cuanto pueda ocurrir que la no poner límites en un municipio de varios miles de hectáreas y con poca población esta relación sea desmesurada. Igualmente ocurre con la gestión de estos terrenos fuera del término municipal, de tal forma que cazadores de un municipio tendrán un derecho preferencial en otros predios de otros municipios.

Artículo 22.- Cotos privados de caza.

Tras distinguirse en su apartado 3, según las especies que se cazan, entre cotos de caza mayor y cotos de caza menor, no se concreta que se considera como “caza menor intensiva” (apartado 7) o “caza mayor intensiva” (apartado 8), sino que se hace una remisión a lo que se establezca reglamentariamente, lo cual no parece adecuado.

Artículo 23.- Refugios para la caza.

Dado que se trata de una figura con importantes diferencias respecto de los refugios de caza regulados en la anterior ley, podría plantearse la conveniencia de usar otra denominación.

Señala este artículo que en los refugios para la caza no se permite la actividad cinegética, bien a propuesta de los titulares o de oficio por la Administración, por lo que la indicación que se realiza en su apartado 3 de que la Dirección General competente en materia de caza podrá acordar las medidas que sean necesarias para reducir la caza parece contradictorio, ya que difícilmente puede reducirse la caza, dado que esta no se permite. Parece, pues, más adecuado sustituir “reducir la caza” por “reducir las piezas de caza” o “reducir los animales objeto de caza”, siguiendo lo indicado en el artículo 30 en el que se definen las piezas de caza.

Artículo 24.- Zonas de Caza Limitada.

Puede considerarse que sustituyen a los terrenos libres previstos en la anterior ley, aunque con importantes matices diferenciadores. Por otro lado, poniendo en relación este artículo con el artículo 27, en el que se regula la denominada Oferta Pública de Caza, resulta que estas Zonas de Caza Limitada están gestionadas por la Junta, con lo cual no parece posible, a diferencia de lo que pasaba con los terrenos libres, que cualquiera pudiese cazar siempre que cuente con la licencia de caza oportuna y el permiso de armas. Respecto de estas Zonas se plantea la conveniencia de que se realice por la Administración un mapa de los mismos y que se facilite el acceso, así como que la posibilidad de caza de aves migratorias de puesto fijo se permita a los mayores de 55 años, no solamente a los mayores de 65 años.

Los artículos 27 y 28 se refieren a la Oferta Pública de Caza. Dicha figura resulta una novedad significativa de la nueva Ley. Se ejecutará sobre las Reservas de Caza, los Cotos Regionales de Caza y Zonas de Caza Limitada, en cuanto terrenos gestionados por la Junta de Extremadura. Consiste en una Resolución de la Junta de Extremadura por la que se hace pública la oferta de caza en los terrenos gestionados por la misma, las modalidades de caza y el número de permisos para cada modalidad y grupo de cazadores. En dicha Oferta Pública de Caza se fija, como se hace en otras Comunidades Autónomas, un porcentaje de participación de los cazadores según pertenezcan al ámbito local (50 %), al ámbito regional (40 %) o al ámbito nacional o de la Unión Europea (10 %). La concreción de tales porcentajes incide claramente en el turismo relacionado con esta actividad.

Por otro lado, podría plantearse si resultaría más conveniente que la determinación del “local” y “regional” se circunscribiera a los empadronados, no a residentes y naturales.

Título III.- Utilización ordenada y racional de los recursos cinegéticos

Artículo 30.- Piezas de caza.

En su apartado 2 se usa la palabra “eventualmente”, respecto de los planes y directrices que pueda dictar la Dirección General competente en materia de caza, lo cual parece un error toda vez que según la Real Academia de la Lengua Española significa “incierto, casualmente, por casualidad”.

Artículo 35.- Prohibición de procedimientos masivos o no selectivos.

Al título de este artículo debería añadirse el inciso “de captura”.

Artículo 36.- Prohibición de cazar con determinadas armas, municiones, calibres y dispositivos auxiliares.

Resulta cuestionable si la precisión del apartado 1, letra d) según la cual queda prohibida el uso de “*armas de fuego largas rayadas de calibre 5,6 milímetros (calibre) de percusión anular*”, debe hacerse en esta ley o remitirse a su reglamento de desarrollo, así como si se pretende prohibir exclusivamente la “percusión anular” y no, pues, las de “percusión central”.

Artículo 43.- Planes Técnicos de Caza.

Cabría modificar su definición en los siguientes términos: “*los cotos sociales y los cotos privados de caza legalmente constituidos deberán contar para su aprovechamiento cinegético con un previo Plan Técnico de Caza*”.

Por otro lado, se establece la obligatoriedad de los Planes Técnicos de Caza, sin concretar cómo se podrá hacer, quién lo tendrá que visar y qué coste supondrá como si se hace en las leyes de caza de otras Comunidades Autónomas. Se establece la tasa de tramitación, pero no una indicación de costes. Según este artículo dichos planes deberán ser suscritos por “*técnicos universitarios competentes*” y aprobados por la Dirección General competente en materia de caza, por lo que resultaría conveniente precisar el concepto de “*técnico universitario competente*”, así como se plantea si es necesario que primero sea visado para ser posteriormente estudiados y aprobados por la Administración o si sería suficiente esto último.

Artículo 47.- Ayudas, subvenciones y bonificaciones.

Este artículo forma parte del Capítulo V denominado “*mejora del hábitat cinegético y actividades de fomento*”. En su apartado 2 se establece que “*se regulará el régimen jurídico*

de las subvenciones...”, siendo más lógico hacerlo en la propia ley y no dejarlo para el desarrollo en otra próxima ley, independientemente de que anualmente se fijen cuantías y acciones.

Título IV.- El ejercicio de la caza

El correcto ejercicio de la caza implica a diferentes colectivos que deben comprometerse para lograr una caza cada vez más planificada y respetuosa con la protección medioambiental. Sin duda los cazadores son los protagonistas principales de que se produzca una actividad cinegética con ética, con prudencia y deportividad, por lo que resultaría de interés que se vayan proporcionando y divulgando Códigos de Buenas Prácticas Cinegéticas.

Artículo 49.- Requisitos para el ejercicio de la caza

Se establecen en este artículo los “Requisitos para el ejercicio de la caza”: licencia de caza, la autorización del titular del aprovechamiento cinegético, la concertación de un seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador en caso de portar armas, así como cualquier “otro documento que exija la presente ley o la legislación aplicable”. Se considera conveniente respecto a este último aspecto que se establecieran ya los documentos de manera fehaciente y no dejar ninguno al albur de otra legislación.

Por lo que respecta al apartado 3 de este artículo desde el Consejo Económico y Social quisiéramos llamar la atención sobre el siguiente aspecto: la edad a la que puede obtenerse licencia de caza oscila en la diferentes legislaciones autonómica entre los 14 y 18 años, por tanto y atendiendo sólo a razones de edad una persona podría obtener licencia de caza en Extremadura y no en otras Comunidades Autónomas.

Artículo 59.- Acciones cinegéticas que requieren notificación previa

Si bien es siempre positiva la simplificación de los procedimientos entendemos que este precepto debería haber tenido un mayor desarrollo.

Artículo 61.- Determinaciones y acuerdos

En aras a una mayor coherencia en la redacción de este artículo habría que alterar los apartados 1 y 2 , de tal forma que el 1 pasara a ser 2 y el 2 al 1.

Título V.- Aprovechamiento industrial y comercial de la caza

La valoración económica de esta actividad origina indirectamente la implicación de muchos sectores económicos, en ocasiones ajenos a las actividades agrarias y rurales, como son la hostelería, la restauración, armerías, taxidermia, rehalas, tiendas de confección, guarnicionerías, arrendamientos, industrias cárnicas especializadas, organización de ferias y congresos..., sería pues deseable que toda esta actividad económica tuviera una mayor incidencia en el desarrollo rural de la Región.

Artículo 63.- Granjas Cinegéticas

Establece la figura de las Granjas Cinegéticas, concebidas como las explotaciones industriales productoras de caza artificial, cuyos lugares de ubicación se consideran terrenos no cinegéticos. Su creación supone dos aspectos a tener en cuenta: el sanitario, que la Ley trata de garantizar obligándoles a someterse a cuantos controles se establezcan, para lo que habría que aumentar las plantillas dedicadas al efecto; y el ecológico basado

en la acreditación de la compatibilidad genética con la población ya existente en los terrenos cinegéticos.

Artículo 64.- Recogida e introducción de huevos de especies cinegéticas

Debería determinarse a quien ha de concederse la autorización para la recogida de huevos de especies declaradas como piezas de caza en terrenos cinegéticos, así como la motivación de dicha autorización.

Artículo 65.- Comercialización y transporte de piezas de caza muertas y trofeos

En cuanto a la recogida e introducción de huevos de especies cinegéticas, se establecen una serie de controles por parte de la Dirección General de muy difícil por no decir imposible cumplimiento; en cuanto al transporte y comercialización de piezas de caza resulta llamativo el precinto o marca cuando las mismas procedan de granjas cinegéticas, no señalándose previsión alguna para que las mismas entren en la cadena alimentaría.

Título VI.- La responsabilidad por daños

Artículo 68.- Responsabilidad patrimonial por daños producidos por especies cinegéticas.

La responsabilidad patrimonial por daños causados por especies cinegéticas ha sido siempre un tema polémico. La nueva Ley pretende reducir la responsabilidad de la Administración por daños, para lo cual, por un lado, se señala que los daños ocasionados por especies cinegéticas como consecuencia de limitaciones temporales o territoriales al derecho de caza no son indemnizables y, por otro lado, en el caso de Zonas de Caza Limitada responderá su titular, mientras que los casos de accidentes de tráfico en vías de circulación se regirán por las normas estatales.

Además, reglamentariamente se establecerán los criterios para determinar la procedencia de caza, delimitar la responsabilidad de los titulares de los Cotos de caza, así como se establecerá la obligatoriedad de aseguramiento de las indemnizaciones, lo que supone una cierta relajación en las tareas de asumir la responsabilidad patrimonial en la causación del daño.

Artículo 69.- Responsabilidad por daños del cazador.

En cuanto a la responsabilidad causada por daños del cazador en el ejercicio de la caza, se mantiene la responsabilidad principal de todo cazador, salvo que la misma sea imputable al perjudicado o imputable al organizador de la acción cinegética o al titular del terreno cinegético, así como de la necesidad de que la Junta de Extremadura tenga suscrito un seguro de responsabilidad civil que cubriera los daños derivados de accidentes de circulación que produzcan los animales de caza mayor, supresiones que también relajan la responsabilidad.

Título VII.- Organización y vigilancia de la caza

Artículo 70.- El Consejo Extremeño de Caza

En lo referente al Consejo Extremeño de Caza, llama la atención que no se determine en esta norma su composición y se haga una remisión al ámbito reglamentario posterior. Por otro parte el Consejo Económico y Social de Extremadura considera imprescindible que en su futura constitución estén presentes las organizaciones sindicales y empresariales extremeñas más representativas, tal y como ocurre Consejo Asesor del Medio Ambiente.

Artículo 71.- Sociedades Locales de Cazadores

Otra de las novedades más importantes de la nueva Ley de Caza de Extremadura será la desaparición de los clubes deportivos no locales de cazadores, que deberán transformarse en Zonas de Caza Limitada, o Cotos Privados de caza menor, mientras que los actuales cotos deportivos locales de cazadores pasaran a denominarse Cotos Sociales, cuya gestión se realizará por las Sociedades Locales de Cazadores, potenciándose la existencia de una única para cada municipio, entidad local menor o pedanía, pero sin establecer previsiones para el caso de que puedan ser más, lo que de no admitir a la segunda en el Registro se produciría una violación del derecho constitucional de asociación, y con cambios significativos en cuanto a su administración, ya que se pasa del 95% de los socios de carácter local de la actualidad al 80% de cazadores locales; modificando también la situación ahora existente de que un cazador pueda pertenecer a todas las sociedades de cazadores locales que desee, a que sólo pueda estar en dos sociedades locales, cifra quizá excesivamente pequeña. Este precepto dificulta la posibilidad de fusionarse de las Sociedades Locales de Cazadores.

Artículo 72.- Organizaciones Profesionales de Caza

En cuanto a la creación de la figura de las Organizaciones Profesionales de Caza, que se potencia creando un Registro para estas organizaciones y la posibilidad de que puedan recibir subvenciones públicas, parece que estamos ante la creación de empresas para la gestión cinegética y la organización y desarrollo de acciones cinegéticas concretas, por lo que entendemos que deben de tener el mismo régimen que cualquier otra empresa.

Artículo 74.- Personal que ejerce funciones de vigilancia

Se establece en este precepto dos figuras: una ya existente, que es la de Agente del Medio Natural con la consideración de policía administrativa, cuyos actos tendrán la presunción de certeza; y otra tipo de tipo denominado en la Ley “guardas de caza”, a los que se pretende asignar la consideración de auxiliares de los agentes del Medio Natural, en este punto la norma debería aclarar lo siguiente:

- Naturaleza de la relación laboral de los “guardas de caza” y normativa aplicable al efecto.
- Aclarar si entre las funciones de estos “guardas” está el auxiliar a los Agentes de la Consejería o se trata de una mera colaboración, que si se opta por la primera fórmula habría que dotarles del carácter de Agente de la Autoridad para que pudieran desarrollar plenamente las funciones que le correspondan.

Título VIII.- Régimen sancionador de la caza

La nueva Ley sigue en su Título VIII, denominado “Régimen Sancionador de la Caza” establece un sistema de infracciones muy prolijo y quizá con cuantías excesivamente elevadas. Un ejemplo sería la multa de 50 a 250 euros por olvidar la licencia .

El Derecho Transitorio comprende una Disposición Transitoria Primera referente a la consideración de Sociedades Locales de Cazadores de los Clubs Deportivos Locales de Cazadores que desaparecen como tales y las obligaciones de inscripción de los mismos estableciéndose el plazo para su adaptación en la Disposición Transitoria Segunda; mientras que las Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta y Quinta señalan los plazos de adaptación a la nueva Ley de los Cotos Deportivos no Locales, los Cotos Privados de Caza y los terrenos cercados, señalando la Disposición Transitoria Sexta la vigencia de la señalización de terrenos actuales hasta que se regula la nueva en el Reglamento; terminando con la Disposición Transitoria Séptima, referente a los procedimientos sancionadores en tramitación.

Por último, cuando se establecen las tasas, en la tasa por expedición de licencia de caza, se establece una exención que no aparece en el texto de la ley para los terceros y ulteriores hijos dependientes de sus padres, cuando la unidad familiar tiene una renta cinco veces inferior al salario medio. Quizá se debería ampliar esa exención.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, **en su sesión plenaria celebrada el día 22 de marzo aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Caza de Extremadura.**

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 3/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca y
Acuicultura de Extremadura



DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PESCA Y ACUICULTURA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 12 de noviembre de 2009 se solicitó por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, 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 Pesca y acuicultura de Extremadura”.

analizado y trato 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 marzo de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura, remite a este Consejo Económico y Social de Extremadura un Anteproyecto de Ley que tiene por objeto regular el ejercicio de la pesca en la Comunidad Autónoma de Extremadura, procurando el fomento, la protección, la conservación, y el ordenado aprovechamiento de los recursos piscícolas en todos los cursos y masas de aguas situados en su ámbito territorial, y la eficaz protección de los ecosistemas donde se desarrolla esta actividad, derogando la anterior regulación sobre la materia, contenida en la Ley 8/1995, de 27 de abril de Pesca de Extremadura.

El Anteproyecto de Ley está formado por una Exposición de Motivos, once títulos, setenta y dos artículos, dos disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

En la Exposición de Motivos se explican las razones para la promulgación de una nueva ley, así como el título habilitante para legislar sobre esta materia remitiéndose al artículo 7.1.8 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, donde se atribuye a esta Comunidad, y en relación con el artículo 148.1.11 de la Constitución Española, competencias exclusivas en materia de pesca fluvial, lacustre y en acuicultura, así como en protección de los ecosistemas donde se desarrollan dichas actividades.

Dicha Exposición de Motivos consta de cuatro apartados diferenciados: En el primero de ellos, se señala el carácter deportivo, de ocio y recreo que en la actualidad tiene la pesca continental, así como que la Comunidad Autónoma de Extremadura es la que mayor superficie tiene para esta actividad de todo el Estado español.

El segundo apartado señala los títulos competenciales, constitucionales y estatutarios que permiten a la Comunidad Autónoma de Extremadura regular la materia de pesca

fluvial, señalando aparte del derecho positivo que lo ampara, la necesidad de una nueva Ley para adaptarla a la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece el marco general de la política española en materia de conservación de la naturaleza, así como el Real Decreto Legislativo 1/2001 que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Aguas, para finalizar señalando la utilidad de la Ley 8/1995 de Pesca de Extremadura durante los 14 años de vigencia, para conseguir objetivos planteados mediante la protección del medio acuático.

El apartado tercero se hace eco de las nuevas demandas en modalidades de pesca, que las actividades sociales y de ocio reclaman, así como de la importancia económica que puede tener el desarrollo de la acuicultura, para terminar señalando que sería conveniente dictar una nueva Ley que contenga los elementos referidos.

El apartado cuarto da cuenta de la estructura y contenido del Anteproyecto de la Ley de Pesca y Acuicultura de Extremadura.

Por tanto, esta nueva Ley pretende adaptarse tanto a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como a las nuevas disposiciones dictadas tanto en el ámbito nacional como en la Unión Europea, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas y la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Con estos títulos competenciales, constitucionales y estatutarios, la presente Ley aborda la regulación de la pesca en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El Título I recoge los principios generales que inspiran la Ley, el objeto, define los cursos y masas de agua, y reconoce el derecho a su ejercicio.

El Título II regula los cursos y masas de agua en dos capítulos, el primero, las aguas libres y el segundo aguas sometidas a régimen especial.

El Título III trata las especies de fauna acuática. Se adopta una clasificación de las especies de fauna acuática a efectos de esta Ley, adaptando las categorías a lo previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con especial atención a las especies de carácter invasor, y se reconoce la posibilidad de capturas de especies amenazadas con fines científicos o educativos de acuerdo con lo previsto en la legislación en materia de conservación de la naturaleza y se potencian las medidas de promoción de las categorías de interés regional y de interés natural, así como para el control de las de carácter invasor. Por otra parte, como novedad no se incluye en la Ley la relación exhaustiva de las especies de fauna silvestre acuáticas y se remite a su regulación por Orden.

El Título IV, que está dedicado a los planes de pesca, prevé que el órgano competente en materia de pesca pueda establecer las directrices generales y no sólo la cuantía de capturas que pueda realizarse en los distintos tramos y masas de agua como hacía la antigua Ley de Pesca de Extremadura.

El Título V aborda la conservación del medio acuático con independencia de que sea o no susceptible del aprovechamiento de las especies piscícolas que alberga. Además, se desarrolla atendiendo a lo previsto en la Directiva 2000/60/CE/ del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2.000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

El Título VI afronta la conservación y aprovechamiento de las especies, contemplando las medidas de protección durante los supuestos especiales de realizaciones de obras en cauces o casos de vaciados de masas de agua que puedan tener efectos perjudiciales sobre las especies piscícolas. Además, profundiza en la regulación de las repoblaciones de especies piscícolas y finalmente regula el horario de pesca, habilitando

la posibilidad con determinadas condiciones de la pesca nocturna, cumpliendo así una de las principales demandas del sector.

El Título VII disciplina las licencias y permisos de pesca. En este título se introducen varias novedades, como la posibilidad de que los menores de catorce años, que no tienen obligación de tener Documento Nacional de Identidad, puedan incluirse en la licencia de un adulto, de forma que sea más fácil la identificación y la asunción de responsabilidad de estos pescadores. Con respecto a las licencias de mayores de 65 años, se produce una equiparación con otras Comunidades Autónomas, siendo gratuitas para mayores de 65 años residentes en Extremadura. Por último implanta la licencia de pesca sin muerte como medida de promoción de esta modalidad, bonificándola con una tasa inferior a la licencia de pesca ordinaria.

El Título VIII trata la acuicultura y la pesca científica, donde se actualizan las definiciones relativas a la acuicultura y se definen los requisitos para su concesión, reglando sus formas de concesión y ejercicio. Asimismo, para favorecer el desarrollo de una economía asociada a la acuicultura se plantea la necesidad de actualizar y regular de forma separada las actividades comerciales intensiva y extensiva, distinguiendo entre ambas.

El Título IX se ocupa de la vigilancia y desarrolla lo contemplado en la legislación vigente, y en concreto se tiene en consideración el Decreto 269/2005, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Agentes del Medio Natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que regula las funciones de los Agentes del Medio Natural.

El Título X regula las infracciones y sanciones, acomodándose a las prescripciones contenidas en esta nueva Ley. Se añade como novedad, y para el caso de infracciones por las explotaciones de acuicultura la posibilidad de que al margen de la sanción económica, en el caso de ser responsable el titular de una explotación de acuicultura, pueda imponerse la sanción de suspensión o anulación de la autorización durante un plazo. Por otra parte, se actualizan los aspectos relativos a la ordenación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores estableciéndose el plazo máximo para dictar y notificar la resolución y los efectos que genera el incumplimiento de dicho plazo ajustándose de este modo a las previsiones contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común y al Título VII de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asimismo, se contempla como novedad y con el objeto de agilizar la tramitación del procedimiento sancionador la posibilidad de reducción de la sanción económica, prevista en un 40% de su cuantía, siempre que con anterioridad a la finalización del período de alegaciones a la Propuesta de Resolución, se muestre la conformidad con la sanción, implicando dicho acto el reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario.

El Título XI regula el Consejo Extremeño de Pesca y otras materias diversas. Como diferencia con la Ley vigente hay que destacar que será reglamentariamente como se establecerán los representantes en materia de pesca, piscicultura, agua y ecosistemas fluviales, que junto con los de la Administración formarán parte del mismo, así como la periodicidad de las reuniones de trabajo y materias en las que los informes de este órgano tendrán carácter preceptivo, permitiendo así una organización más flexible y con posibilidad de adecuarla a los cambios sociales y normativos que se vayan produciendo. Por otra parte, se introduce como novedad la figura de los guías de pesca, cuya función será la de orientar y tutelar a los particulares que así lo decidan en el desarrollo de su actividad piscícola.

La parte final de esta Ley contiene distintas disposiciones. Dos adicionales, que recogen un régimen jurídico especial en caso de colindancia con otra Comunidad Autó-

noma. Cuatro disposiciones transitorias que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación y en las tres disposiciones finales se introducen modificaciones en la Ley 18/2001 de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se incluye una cláusula de habilitación reglamentaria, y la entrada en vigor, así como una disposición derogatoria previa.

III. VALORACIONES

1. 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, valoraremos:

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 refiere de manera específica los precitados artículos 69, 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.

No obstante, además de informar sobre las razones de índole jurídica que justifican el Anteproyecto en general y los contenidos concretos del texto articulado, los documentos que lo acompañan deberían permitir una lectura integrada en la que se recogieran también, de manera suficientemente avalada por cifras, los efectos esperados en la realidad socioeconómica de Extremadura. Una especial mención debe hacerse a:

Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos: no se acompaña a la documentación del Anteproyecto de Ley de Pesca y Acuicultura de Extremadura, por lo que hemos de reiterar la indicación, formulada en anteriores dictámenes, de que la documentación remitida para la elaboración del dictamen sea lo más completa posible.

Memoria económica: se detalla la disminución de ingresos que supondrá esta nueva Ley en concepto de tasas por expedición de licencia de pesca por los siguientes motivos:

- Con respecto a la licencia de mayores de 65 años residentes en Extremadura, se produce una equiparación a otras Comunidades Autónomas, siendo ésta gratuita.
- Implanta la licencia de pesca sin muerte como medida de promoción de esta modalidad, bonificándola con una tasa inferior a la licencia de pesca ordinaria.

El preceptivo informe de la Secretaría General de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, refleja documentación que obra en el expediente elaborado por la Dirección General de Medio Natural, el título habilitante para regular la materia, así como el objeto de la norma consistente en regular el ejercicio de la pesca en la Comunidad Autónoma de Extremadura, procurando el fomento, la protección, la conservación, y el ordenado aprovechamiento de los recursos piscícolas en todos los cursos y masas de aguas situados en su ámbito territorial, y la eficaz protección de los ecosistemas donde se desarrolla esta actividad, derogando de esta forma la anterior regulación sobre la materia, contenida en la Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca de

Extremadura . Finalmente, el informe de la Secretaría General expone la estructura de la Ley, la entrada en vigor de la misma y la modificación de la Ley 18/2001, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para contemplar la nueva figura de la pesca sin muerte, y para modificar la exención de la tasa por expedición de licencia de pesca de mayores de 65 años.

Informe de Necesidad y Oportunidad: Acompaña al Anteproyecto el informe explicativo de la Necesidad y Oportunidad de llevarlo a cabo en el momento actual. Subraya que esta nueva ley pretende adaptarse tanto a la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como a las nuevas disposiciones dictadas tanto en el ámbito nacional como en la Unión Europea por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de las políticas de aguas, así como debido a la evolución natural de las actividades sociales y de ocio, hacen necesario introducir innovaciones en la Ley de pesca y acuicultura en Extremadura para adaptarla a la demanda.

Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente, la certificación del Secretario del Consejo Asesor del Medio Ambiente así como el Acta de la reunión del Consejo Regional de Pesca del 29 de diciembre de 2008.

b) Consideración general al texto.

La Constitución Española de 1978 en su artículo 148.1.11^a faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de pesca en aguas interiores, el marisqueo o la acuicultura, la caza y la pesca fluvial, competencias todas ellas, que desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Extremadura en 1983, fueron reguladas como competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma, que obtenía de esta forma la habilitación de competencia mediante la cual poder regular la pesca fluvial y lacustre, la acuicultura y la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades, tal como señaló su artículo 7.1 del texto estatutario.

La Comunidad Autónoma de Extremadura es la que cuenta con más Kilómetros de costa dulce, encontrándose surcada por cuatro grandes cuencas hidrográficas, la del río Tajo, Guadiana, Guadalquivir y Duero, siendo las dos primeras de ellas las que cuentan con mayor superficie de agua embalsada, con una fuerte riqueza piscícola y donde se llevan a cabo una gran variedad de tipos de pesca.

La pesca deportiva en Extremadura, según las investigaciones y recientes muestreos realizados, es una de las principales actividades de ocio de los extremeños y por tanto constituye un sector con un fuerte potencial de desarrollo, que será preciso impulsar.

El término acuicultura engloba todas las actividades que tienen por objeto la producción, desarrollo y comercialización de organismos acuáticos, animales o vegetales, de aguas dulces o saladas, siendo más específicamente la cría y cultivo de los organismos acuáticos, ya sean peces, moluscos, crustáceos o plantas acuáticas.

La acuicultura es una actividad empresarial, que pese a su existencia, no está lo suficientemente desarrollada en Extremadura como actividad económica de futuro, por lo que en su impulso han de jugar un papel relevante los dos Centros de Innovación y Tecnología de la Junta de Extremadura, dependientes de la dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, dedicados a las tareas de desarrollo e innovación de la acuicultura: el Centro Piscícola "Las Vegas del Guadiana" y el Centro de Salmónidos del Valle del Jerte. Una mayor imbricación entre acuicultura y desarrollo local debe propiciar iniciativa locales de empelo y de creación de riqueza añadida a tenor de las potencialidades existentes.

Los motivos alegados por los promotores del Anteproyecto de Ley de Pesca y Acuicultura de Extremadura son la adaptación de la legislación extremeña a los cambios le-

gislativos nacionales impuestos por la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y por la Ley de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura en el ámbito autonómico; la adecuación de la pesca a las nuevas demandas sociales, tales como la pesca nocturna, la pesca de mosca, la pesca de grandes peces y otras modalidades de pesca sin muerte; así como el desarrollo económico de un nuevo sector de la actividad, como es la acuicultura regional.

Los motivos y razones que se señalan para la promulgación de la presente Ley no son suficientes en principio, dado el auge de la pesca como actividad recreativa en los últimos años, lo que aconseja una regulación más acorde con la realidad presente, así como la pretensión de regular una actividad de tanta importancia económica como la acuicultura, de modesta proporciones en Extremadura, sin perjuicio de que en el Anteproyecto puedan existir subyacentes conflictos de competencia entre la competencia autonómica en materia de pesca fluvial y la competencia del Estado sobre los ríos que atraviesan varias Comunidades Autónomas, que en el caso de los de Extremadura son todos, ejercitadas a través de sus correspondiente organismos de cuencas, por lo que hay que adecuar la Ley a esta realidad.

Las orientaciones políticas comunitarias en materia de pesca continental pasan por encontrar fórmulas para la compatibilidad entre la protección y aprovechamiento de los recursos piscícolas a que tienen derecho los ciudadanos, junto al aprovechamiento racional y sostenible de los recursos desde el punto de vista medioambiental, tarea que no resulta fácil en la práctica, y que no queda claro en el Anteproyecto de Ley en caso de colisión de ambos derechos, sobre cuál de ellos ha de establecerse la preponderancia. Por otra parte, la pesca va a tener problemas para la gestión de sus recursos en el futuro, por lo que convendría pensar en otras fuentes de suministro de pescado, por lo que el sector de la acuicultura, en ciernes en Extremadura, podría ser un importante sector de futuro, debiendo en éste ámbito los poderes públicos desarrollar investigación y la adopción de políticas más valientes que las que enmarca la Ley: Por ello debería plantearse la necesidad de un Plan específicos para el impulso y desarrollo de este sector en nuestra Comunidad Autónoma.

Este Anteproyecto de Ley efectúa una continua remisión al desarrollo reglamentario, por lo que sería conveniente fijar un plazo para su aprobación para no dilatarlo en el tiempo.

2. DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Título I.- Principios generales

Como consideración general hay que observar el avance positivo que supone la titulación de los artículos que con anterioridad no se producía.

El Título I se denomina "Principios generales", de donde se infiere que se hará un correlato de los principios que se supone inspiran la Ley de Pesca. Sin embargo, los cinco artículos que lo componen no incluyen estos, sino el objeto de la Ley, el contenido de los cursos y masas de agua, el derecho a pescar, las especies que serán objeto de pesca, para terminar señalando el órgano administrativo competente de la Junta de Extremadura en materia de pesca. Es por ello que parece más adecuado haber denominado este Título "Disposiciones Generales" o incluso "Título Preliminar", por corresponderse más con su verdadera naturaleza, así como por el carácter de la realidad social que pretende normativizar, o bien señalar una lista concreta de principios que están dispersos por el conjunto del texto articulado.

Artículo 1.- Objeto.

Siendo el objeto del anteproyecto de Ley la “pesca” y la “acuicultura” parece lógico incluir esta última con mayor precisión y claridad.

Por otro lado, cabría añadir que entre los objetivos de esta ley también está el facilitar a través del ejercicio de la pesca el incremento de la actividad económica extremeña, pudiendo, incluso, plasmarse esta idea en la propia Exposición de Motivos.

Artículo 2.- Cursos y masas de agua.

Su tenor literal es similar al de la anterior ley, pero añadiendo una precisión nueva al abarcar “...todas las aguas continentales superficiales...”. Esta definición parece tomada del artículo 40 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, en el que se definen a efectos de la planificación hidrológica y de la protección de las aguas, entre otros, lo que son “aguas superficiales”, “aguas continentales” y “masas de agua superficial”. Sin embargo, en este caso no se precisa dicho concepto y se mezcla una definición técnica con otra puramente descriptiva, por tanto creemos que si se denominara “aguas en las que se puede pescar en Extremadura” resultaría más claro y comprensible.

Artículo 3.- Derecho a pescar

Este artículo define el derecho a pescar, refundiendo los artículos 3º y 4º de la anterior ley, por lo que contiene dos partes: una que define la acción de pescar, y otra segunda que trata de definir el derecho a pescar, entendiendo que son cosas bastante distintas.

Artículo 4.- Especies objeto de pesca

El artículo 4º es una remisión a las especies que podrán ser objeto de pesca por la Orden General de Vedas

Artículo 5. Órgano competente

Este artículo establece que el órgano competente de la Junta de Extremadura en materia de pesca será “la *Dirección General con competencias en materia de pesca*”, lo cual parece una precisión innecesaria e inexacta, toda vez que, por un lado, de conformidad con el artículo 55.3 de la Ley 1/2002, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura las competencias corresponden a las Consejerías, no a las Direcciones Generales y, por otro lado, la estructura orgánica de estas puede hacer que dicha competencia no corresponda a una Dirección General, sino a otro órgano de nivel similar o, incluso, a un organismo autónomo, como en su momento fue la Agencia de Medio Ambiente. Por todo ello se propone como redacción “la Consejería con competencia en materia de pesca”.

Título II.- Cursos y masas de aguas

El Título II, bajo la rúbrica “cursos y masas de agua”, está estructurado en dos capítulos, el primero denominado “aguas libres” y el segundo “aguas sometidas a régimen especial”, siguiendo, por tanto, la misma clasificación que se establecía en la Ley anterior.

Como consideración general nos parece adecuada la distinción que se realiza entre aguas libres y aguas sometidas a régimen especial, si bien por razones sistemáticas hubiera sido deseable establecer tres Capítulos, uno el de la clasificación de las aguas, otro Capítulo referente a las aguas libres y el tercero referente a las aguas sometidas a régimen especial, y no como se hace en el Anteproyecto, donde en el Capítulo I se establece la clasificación de las aguas por su régimen de pesca, incluyendo en él las aguas

libres y las medidas que la Administración autonómica puede promover conforme a la legislación básica del Estado sobre aguas y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico para el acceso a las mismas, y en el Capítulo II se establece las aguas sometidas a régimen especial.

Artículo 6.- Clasificación de las aguas por su régimen de pesca

El apartado primero del artículo 6 clasifica las aguas por su régimen de pesca en aguas libres y aguas sometidas a régimen especial.

En el apartado segundo del artículo 6 se indica que *“la Administración Regional podrá promover los accesos necesarios conforme a lo establecido en la Legislación Básica sobre aguas y en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, para garantizar el acceso a los cursos y masas de agua, con el objeto de facilitar el derecho al ejercicio de la pesca a los ciudadanos”*. Por un lado, no parece que quede suficientemente claro si la administración de la Comunidad Autónoma facilitaría el acceso a una masa de agua que discorra por una propiedad privada, toda vez que se entiende que las aguas son de dominio público. Por otro lado, cabría plantearse la posibilidad de que los ciudadanos o empresas que dispongan de terrenos y realicen inversión en charcas o lagos artificiales pudiesen explotarlos generando recursos económicos (coto privado de pesca).

Por su parte el apartado 3 del artículo 6 hace una precisión respecto de las aguas sometidas a régimen especial, por lo que parecía mejor incluirla en el artículo 8.

Artículo 9.- Refugios de pesca.

El Anteproyecto debería de haber dividido los cursos y masas de aguas en tres categorías: aguas libres, aguas sometidas a régimen especial y refugios de pesca, ya que en esta última categoría de agua no se puede pescar, es decir, son aguas de no pesca, y por tanto no están sometidas a ningún régimen especial.

Artículo 10.- Vedados de pesca.

Parece conveniente incluir una regulación de los casos en que esté prohibida de manera permanente la pesca, el procedimiento y el órgano competente para autorizar esta, igual que se hace en el artículo anterior para los refugios de pesca.

Artículo 11. Cotos de pesca.

Hubiera sido aconsejable que el legislador reflejara una clasificación de los Cotos de pesca, pudiéndolos tal vez dividir, en intensivos, de repoblación sostenida y especiales.

Artículo 12.- Tramos de pesca sin muerte.

Su tenor es idéntico al de la anterior ley, salvo que se añade la obligación de devolver a las aguas de procedencia los ejemplares capturados no sólo de las especies, sino también de las tallas que se determinen reglamentariamente, si bien entendemos que la talla no debe ser una característica de estos tramos.

Artículo 13.- Escenarios para concursos de pesca.

Esta definición de escenario, no tiene más utilidad que la de establecer un sistema de reserva de un tramo o masa de agua para la celebración de concursos, aunque sorprende lo de preferentemente, y lo de devolver al agua las piezas en esos escenarios, que suponemos que se realizará en todo momento aunque no se celebre un concurso de pesca, si es así habría que tener una señalización permanente que aclarase a los ciudadanos que están pescando en un escenario preferente para concursos de pesca.

Artículo 14.- Explotaciones de acuicultura

Define las explotaciones de acuicultura pero no de una manera acertada por lo que proponemos la siguiente definición, "explotaciones dedicadas a la cría o cultivo de organismos acuáticos con técnicas encaminadas a aumentar su producción por encima de las capacidades naturales del medio, siendo dichos organismos acuáticos propiedad de una persona física o jurídica a lo largo de toda la fase de crianza y hasta el momento de su recogida"

Título III.- Especies de Fauna Acuática

El Título III del Anteproyecto de nueva Ley de Pesca, denominado "Especies de fauna acuática", es el encargado de establecer la clasificación de las especies de la fauna acuática extremeña, clasificación que realiza haciendo significativas modificaciones sobre la Ley anterior, dividiendo la fauna acuática en cinco grandes categorías: las especies amenazadas, las especies de interés regional, las especies de carácter invasor, las especies de interés natural, para cerrar con una categoría en defecto de cualquiera de las anteriores como es la de otras especies, remitiendo a la Orden General de Vedas para la determinación concreta de las especies pertenecientes a cada una de las categorías, cuestión que mejora técnicamente la Ley anterior, donde en el caso de las distintas especies, las determinaba la propia Ley.

Como consideración general de orden sistemático, y aún a riego de incrementar el número de preceptos de la Ley, hubiera sido deseable un precepto de desarrollo para cada categoría de especies, y no como se establece en el Anteproyecto, que consiste en dedicar un precepto a las especies amenazadas (el artículo 19), y el artículo 20 al resto de las especies de pesca, así como hacer una determinación menos general o más concreta de cada una de ellas.

Artículo 18.- Clasificación

Consta de 2 apartados. El primero, enumera las distintas especies de pesca, para lo cual, en lugar de una sistemática enumerativa como utilizaba la anterior ley, opta por otra conceptual, técnicamente más adecuada.

En su apartado 2, tras indicar que la concreción de las especies que se incluyen en cada categoría se hará en la Orden General de Vedas, precisa que en ella se "*determinará los cursos y masas de agua donde no se permite el empleo de embarcaciones, ni la navegación, sin perjuicio de lo establecido a este respecto por la Administración hidráulica competente*". Semejante precisión parece más coherente hacerla en el artículo 29 donde realmente se procede a regular dicha Orden. Ello, a su vez, aconseja que este artículo se limite a una redacción "abierta", en la que se añada una remisión a este último artículo, así como advertir que las administraciones no pueden ser hidráulicas.

Artículo 19.- Especies amenazadas

Destacar que no define qué se entiende por tales, con lo cual sería necesario hacerlo. Recomendaríamos que la modificación de las especies amenazadas se realizase según la ley actualmente en vigor, es decir por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura consultado el Consejo Regional de Pesca.

Artículo 20.- Especies de pesca

Su título es inexacto, toda vez que las especies amenazadas definidas en el artículo anterior también son especies de pesca. Por otro lado, tras definir las "especies de interés regional" y las "especies de interés natural", no hace lo mismo con las "especies consideradas de carácter invasor" ni con las denominadas "otras especies". Ello en sí mismo

es una incoherencia, sobre todo por que son dos conceptos que se reiteran en el artículo 34. Por tal motivo se propone como redacción:

“5. Son especies de carácter invasor las alóctonas que puedan alterar el equilibrio del medio acuático o el tamaño de las poblaciones autóctonas.

6. Se consideran como otras especies las no contempladas en los apartados anteriores”.

En el apartado número 5 de este mismo artículo cuando dice autorizar la captura de las especies de carácter invasor no queda suficientemente claro a quién autorizará el órgano competente.

Título IV.- Planes de pesca

Como consideraciones hemos de señalar que el Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Piscícola de la Comunidad Autónoma de Extremadura constituye el documento básico de planificación, ordenación y gestión piscícola en los cursos y masas de agua de nuestra región, y por tanto habría que señalar cuál es el órgano competente para su elaboración, el proceso de su elaboración, si es obligado un período de información pública para su aprobación, qué periodicidad tiene, y si es anual si ello se realiza al principio de la temporada, durante la misma o al final, así como convendría señalar un conjunto de determinaciones mínimas o genéricas: temporada hábil para pescar, modalidades, artes, medios y cebos autorizados, especies objeto de pesca y número máximo de capturas, régimen de expedición de permisos, si tiene que ser oído para su elaboración el Consejo Regional de Pesca, etc., y sobre todo ponerlo en relación con la Orden General de Vedas.

Artículo 21.-Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Piscícola de Extremadura

Este artículo establece la necesidad de elaboración de un Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Piscícola de la Comunidad Autónoma de Extremadura, precepto que resulta calco literal del antiguo artículo 23 de la actual Ley de Pesca. La regulación de su contenido resulta genérica y programática al limitarse a indicar que en él se recogerán “...las particularidades de cada zona y analizando sus distintas posibilidades, se establecerán las directrices necesarias para su aprovechamiento sostenible” sin concretar cuestiones de gran relevancia como su periodicidad, si requiere oír al Consejo Extremeño de Pesca o es una atribución exclusiva de la Administración, ni el contenido mínimo que habría de tener.

Artículo 22.- Planes Técnicos de Gestión

Se limita como su artículo predecesor a intentar regular los Planes Técnicos de Gestión, consistiendo su única modificación en la supresión del apartado tercero referente a la necesidad de que los citados Planes ajustarán su contenido a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existieran; convendría señalar, por una parte, que los Planes Técnicos de Gestión deberían de adaptarse al Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Piscícola, y por otra, que en el caso de que se produzca algún hecho que alterara el medio acuático o las poblaciones de especie objeto de pesca, la posibilidad de someter a revisión el Plan Técnico, siendo necesario también el señalamiento de un mínimos, por muy genéricos que fueran, sobre el contenido del Plan, y no remitirlo todo al ámbito reglamentario.

Título V.- Conservación del Medio Acuático

La conservación del medio acuático en Extremadura tiene como objetivo proporcionar a los equipos de gestión, para la elaboración, tanto del Plan General de Ordenación y Aprovechamiento Piscícola, como a los de los Planes Técnicos de Gestión, una serie de criterios y estrategias a desarrollar, para mantener en los cauces un determinado rango de caudales, acorde a los valores medioambientales presentes en los mismos, facilitando el paso de los peces, los dispositivos de protección, la restauración del hábitat, así como las inspecciones de obras y vertidos en los cauces

Artículo 25.- Pasos de peces

Con respecto a este artículo consideramos que está mejor redactado el artículo 27 de la Ley 8/1995 de Pesca de Extremadura.

De otra parte será mejor aclarar si la obligatoriedad para la puesta en funcionamiento y el mantenimiento de los pasos artificiales de peces es primero para el titular y luego para el concesionario de la obra o por el contrario para los dos, este Consejo Económico y Social entiende que esa obligatoriedad sea para ambos.

Artículo 27.- Inspección de obras y vertidos

En este artículo, y con objeto de llevar a cabo la inspección de obras y vertidos, no se aclara a quien deben facilitar el acceso y la información los titulares o encargados de las instalaciones y lugares de aprovechamiento de agua.

Título VI.- Conservación y aprovechamiento de las especies

La Orden General de Vedas es un documento administrativo que con carácter general establece la Junta de Extremadura, oído el Consejo Extremeño de Pesca, con la finalidad de proteger y conservar las especies objeto de pesca, en la que se señalan las épocas, días y períodos hábiles de pesca en función de las distintas especies y modalidades de pesca, así como las tallas mínimas de captura y los tramos y masas de aguas sometidos a régimen especial fijando las limitaciones relativas a la mejor gestión de los recursos pescables, que además incluirá las condiciones y requisitos que se contemplen para los tramos y masas

Para el año 2010 la misma se estableció mediante la Orden de 14 de enero del mismo año por la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, y en ella se establecieron las especies pescables y las dimensiones mínimas, el período hábil para la pesca del cangrejo rojo, el horario de pesca, que sigue siendo el comprendido entre una hora antes de la salida del sol y una hora después de su puesta, las artes y cebos, el número de piezas que pueden capturarse por pescador y día, los tramos de agua vedados, las épocas y días hábiles en los distintos tramos, se enumeran los tramos de pesca sin muerte, la forma y requisitos de los concursos de pesca, la señalización de los mismos, las limitaciones a la navegación en los ríos, la venta y comercialización de la trucha común, así como el régimen de indemnización en caso de sanción por infracciones a la Ley de Pesca.

Artículo 31.- Talla mínima de peces

Recomendaríamos suprimir la última parte del apartado 3, dado que no fomenta en ningún caso el respeto por los peces.

Artículo 33.- Disminución crítica de aguas y vaciados.

Este artículo cuando se refiere a la disminución de agua de los embalses, consideramos que el término utilizado “por debajo de lo habitual”, encierra indefinición y quizás se podría modificar por: “debajo del contenido óptimo para las especies acuáticas.”

Por otro lado, cuando se refiere a que las fechas de las operaciones de disminución de aguas y vaciados deben ser comunicadas con al menos siete días de antelación al órgano competente en materia de pesca, entendemos que es un plazo demasiado corto. Respecto al último apartado sería deseable que en algún lugar se definiese “charca”.

Artículo 36.- Horario hábil de pesca

Quizás hubiese sido este el lugar idóneo para regular con más precisión la pesca nocturna y sobre todo su relación con la acampada libre, prohibida de otra parte.

Artículo 37.- Artes y medios permitidos para la pesca

El apartado 1 del Anteproyecto dice literalmente “ el único arte permitido para la pesca deportiva será la caña”, el Consejo Económico y Social propone la siguiente redacción : “ el único arte permitido de manera general para la pesca deportiva será la caña”.

Artículo 40.- Señuelos y cebado de las aguas

Ciertamente sería más clarificador conocer qué especies de peces servirán como cebo vivo, como mínimo deberían ser las que habitan en el lugar o las especies autóctonas.

Título VII.- Licencias y permisos de pesca

Artículo 41.- Licencia de pesca.

La licencia de pesca es un documento administrativo que debe tener todo pescador para poder practicar la pesca legalmente en Extremadura, siendo personal e intransferible y su validez puede ser anual o quinquenal, señalando el artículo 41.2 de la nueva Ley la posibilidad de que los menores de 14 años puedan utilizar la licencia de un adulto, siempre que éste lo haya incluido en la misma, pero que al mismo tiempo parece limitarles el ejercicio de la pesca si no están acompañados de un adulto que les haya incluido en su licencia por tanto recomendamos una aclaración de este artículo

Los permisos de pesca o carnés de socio en cotos son una autorización especial adicional a la licencia de pesca que ha de tener aquel pescador que quiera pescar en zonas de cotos de pesca, señalando la Ley que su emisión se realizará en modelo oficial y lo emitirá el órgano competente en materia de pesca de la Comunidad Autónoma, remitiendo al ámbito reglamentario su régimen.

Consideramos que la exención de la tasa para mayores de 65 años se le aplique también el punto dos del capítulo primero de la Ley de Extremedad.

Loable intento de la licencia de pesca sin muerte, aunque de dudosa utilidad según está redactado. Existen pescadores, y cada vez más, que solamente se dedican a los depredadores, por lo que suponemos que solicitarán esta licencia y pescarán pagando la mitad que los demás. La pesca sin muerte es una forma de entender este deporte y aquel que disponga de una licencia de estas características, debería devolver al agua cualquier captura.

Artículo 42.- Anulación o suspensión de la licencia de pesca.

El incumplimiento de entregar la licencia de pesca al órgano competente en materia de pesca, cuando sea anulada o suspendida por sentencia judicial o resolución administrativa de este artículo, deberá llevar aparejado una calificación de falta.

Título VIII.- Acuicultura y pesca científica

Como consideraciones podríamos señalar, en primer lugar, que no existe en nuestro ordenamiento jurídico un concepto jurídico- legal de acuicultura único, lo que obliga a acudir a la correspondiente normativa autonómica, por lo que la definición de la nueva Ley no

deja de ser una cuestión bien intencionada; en segundo lugar, hay que señalar que cuando se utilicen aguas continentales, cuyo carácter demanial resulte de la Ley de Aguas, serán de aplicación las normas contenidas en la Ley de Aguas, determinándose la competencia para el otorgamiento de dichas concesiones en función del carácter intercomunitario o intracomunitario de la cuenca hidrológica, pues en primer caso serán facultades atribuidas a los órganos del Estado, en tanto que el segundo lo será a la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuestión que podría revisarse para su mejor comprensión.

En cuanto a los informes que han de ser emitidos en los expedientes, nos parece poco apropiada la supresión de la Declaración de Impacto Ambiental o su documento homólogo de la autorización de las explotaciones de acuicultura que figuraba en la Ley anterior

Título IX.- Vigilancia

Los diferentes colectivos que se encargan de la vigilancia de la actividad piscícola, más allá de lo que pueda plantear la legislación autonómica, se pueden dividir en: agentes enmarcados dentro de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuyos componentes tienen a efectos jurídicos la condición de agentes de la autoridad y de Policía Judicial en todas sus competencias, y su testimonio prevalece, salvo prueba en contrario, siendo los más relevantes el SEPRONA, la Policía Nacional y la Policía Local; y agentes enmarcados dentro de la Administración autonómica, que son funcionarios dependientes de la propia Comunidad Autónoma, y tienen las mismas prerrogativas que los anteriores, y dentro de los cuales hay que integrar la figura del Agente del Medio Natural de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Se dedican de forma exclusiva a la vigilancia y denuncia de infracciones y delitos contra el medio ambiente, y en el caso particular de la pesca y sus artes, además de encargarse de la gestión administrativa de los recursos piscícolas, así como informar y autorizar todas las actuaciones en materia de pesca realizadas por la Administración autonómica, teniendo para ello facultades de acceso a todo tipo de terrenos, instalaciones y vehículos relacionados con la actividad piscícola, así como de la inspección de los mismos.

En cuanto a la figura de los Guardas de Pesca y Guardas Honorarios de Pesca, debe afirmarse en principio que el personal de seguridad privada no ostenta el carácter de Agente de la Autoridad, toda vez que la Ley de Seguridad Privada no les reconoce esta situación, por lo que se trata de personal auxiliar o colaborador, siendo sus funciones complementarias o subordinadas respecto de las de seguridad pública.

Título X.- Infracciones y sanciones

Como consideración general hay que destacar que convendría superar el régimen sancionador cuádruple, sustituyéndolo por un régimen sancionador clasificado únicamente en faltas leves, graves y muy graves, integran las menos graves entre las leves y graves; convendría regular también la falta de regulación de la figura de la reincidencia en períodos de más de 1 año; y en cuanto a las multas coercitivas casa mal el establecimiento de la sanción pecuniaria que lleva consigo cada tipo de infracción leve, menos grave, grave y muy grave con lo señalado en el artículo 67.2 que señala que *“Asimismo, el infractor estará obligado a indemnizar a la Administración de la Comunidad Autónoma en las cuantías que reglamentariamente se determinen, por las especies destruidas, dañadas o cobradas ilegalmente”*, toda vez que solicitar responsabilidad civil por esto resulta un tanto exagerado.

Título XI.- El Consejo Extremeño de la Pesca y otras disposiciones

Artículo 68.- Consejo Extremeño de Pesca

El Consejo Extremeño de Pesca, que vendrá a sustituir al antiguo Consejo Regional de Pesca como órgano consultivo de la Administración autonómica con funciones de emisión de informes y elaboración de propuestas sobre aquellas materias que guarden relación con la pesca y la conservación del medio acuático, remitiendo al ámbito reglamentario su composición, hecho que supone un desacierto sobre la situación anterior, donde se enunciaban los componentes del mismo, situación que habría que mantener, y si en todo caso no se tiene claro algunos de sus potenciales participantes, podría establecerse alguna cláusula abierta como la de “los demás que se consideren”, sobrando totalmente en el ámbito legislativo la remisión a la determinación de la periodicidad de sus reuniones.

Artículo 70.- Consorcios de cotos de pesca.-

Las referencias a los consorcios de cotos de pesca, subsumen todo el antiguo Título XII denominado “Las Sociedades de Pescadores”, no aportando nada nuevo pese a la notable amplitud de la literalidad de los preceptos; si acaso, se continúa con el defecto permanente en toda la Ley de entremezclar en varios preceptos de la misma, elementos o cuestiones que son absolutamente del ámbito reglamentario de desarrollo.

Artículo 71.- Guías de Pesca.-

Establece una nueva modalidad de empresas para el ocio deportivo, que pueden organizar jornadas de pesca, remitiéndose nuevamente, sin perfilar nada más, la obligatoriedad de registrarse en un nuevo Registro para poder actuar ante la Administración autonómica

En la Disposición Adicional Primera, se señala la necesidad de reciprocidad con las Comunidades Autónomas colindantes para practicar el ejercicio de la pesca con la licencia expedida en cualquiera de ellas, siendo más adecuado, teniendo en cuenta los límites geográficos de Extremadura haber señalado que el Gobierno de la Junta de Extremadura realizará las gestiones con Andalucía, Castilla- La Mancha y Castilla León para que esto ocurra.

La Disposición Adicional Segunda señala los mismos aspectos que la anterior, con la diferencia de que ahora se refiere a los Planes Técnicos de Gestión para los cursos de agua, tramos de cursos o masas de aguas colindantes, situación que debería abordarse con el criterio que mantenemos para la cuestión anterior.

Las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda se refieren a los plazos de autorización de las instalaciones de acuicultura, así como para su rescisión, señalándose en la Transitoria Tercera el principio de no retroactividad en materia sancionadora por las infracciones cometidas, y la Disposición Transitoria Cuarta establece las condiciones de la pesca en las explotaciones de acuicultura, para terminar la Disposición Final Primera con las Tasas en materia de Pesca.

IV. CONCLUSIONES

- 1.- La Exposición de Motivos no justifica de forma convincente la necesidad de esta nueva Ley, pudiendo haberse incorporado las novedades que pretende este Anteproyecto de Ley mediante cambios en la normativa anterior.

- 2.- Se sugiere la realización de un Plan específico para el impulso y desarrollo de la acuicultura a tenor del potencial que presentan los recursos existentes en nuestra Comunidad y las posibilidades que puede brindar a la diversificación del desarrollo rural en determinadas áreas regionales.
- 3.- Como consecuencia de que el Anteproyecto de Ley establece la necesidad de desarrollar reglamentariamente varios de los aspectos contenidos en la misma, susceptibles varios de ellos de modificación en plazos más o menos breves, que precisarán de adaptación al momento y, sobre todo, al interés del medio natural y de las especies acuáticas, sería necesario poner un plazo para publicar el Reglamento por parte del Gobierno, o bien, señalar las fechas de realización o constitución de determinados aspectos o instituciones señaladas en la Ley, materia que bien podía quedar indicada en algún aspecto del Derecho Transitorio.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, **en su sesión plenaria celebrada el día 22 de marzo de 2010 aprobó por unanimidad el presente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca y Acuicultura de Extremadura.**

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 4/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial de Extremadura



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 19 de agosto de 2009 se solicitó por el Ilmo. Sr. Consejero 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 Ley por la que se modifica la Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial 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 7 de abril de 2009 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una Exposición de Motivos, un Artículo Único que se subdivide en cincuenta y un apartados, Disposición Adicional Única, cinco Disposiciones Transitorias, y tres Disposiciones Finales, careciendo de una específica Disposición Derogatoria.

En la Exposición de Motivos se desarrollan las razones que aconsejan la modificación de la existente Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que en lo fundamental se contraen a dos clases de motivos: de un lado, adecuar y adaptar la normativa autonómica a aquellos concretos aspectos que se han visto modificados en la nueva regulación estatal, constituida por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, y que recoge las prescripciones delictual Texto Refundido de la Ley del Suelo; y de otro lado, se pretende con la modificación de la vigente regulación la actualización instrumental de determinados procedimientos y la aclaración de algunos conceptos técnico-jurídicos a fin de evitar interpretaciones contradictorias. Lo cierto es que, como se verá a lo largo del presente dictamen, la reforma responde a los fines enunciados en la Exposición de Motivos, y también a otros de amplio calado, en particular las excepciones a la aplicación del régimen urbanístico general a supuestos concretos que se reseñan en las Disposiciones Adicionales que la Ley introduce.

Como se ha expresado, el Anteproyecto consta de un único artículo, por el que se lleva a cabo la modificación del articulado de la Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y de la Ordenación Territorial de Extremadura. Cuenta con cincuenta y un apartados, ocupándose los cuarenta y seis primeros de modificar un artículo o parte de él de la

precitada Ley 15/2001, en tanto que los cinco últimos introducen modificaciones en las Disposiciones Adicionales y en la Transitoria, en el sentido siguiente:

- el apartado cuadragésimo séptimo añade una Disposición Adicional Tercera al preexistente texto normativo, en la que establece un régimen simplificado de planeamiento y ejecución urbanístico para pequeños municipios.
- El apartado cuadragésimo octavo incorpora una Disposición Adicional Cuarta, con especialidades para las denominadas urbanizaciones residenciales con carácter autónomo.
- El siguiente apartado añade una Disposición Adicional Quinta, en la que se autoriza la regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales, siempre que concurren los requisitos allí reseñados.
- El apartado quincuagésimo permite a pequeños municipios sin planeamiento urbanístico general, o limitado éste a la Delimitación de Suelo Urbano, la implantación de pequeños polígonos industriales, mediante la figura del Plan Especial de Ordenación, añadiendo para ello a la Ley una Disposición Adicional Sexta.

La Disposición Adicional Única del Anteproyecto crea el Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos, recogiendo el mandato implícito del artículo 190 de la Ley 15/2001.

Las cinco Disposiciones Transitorias de que consta el Anteproyecto sometido a dictamen tratan, respectivamente, de:

- La aplicación inmediata de las disposiciones de la reforma normativa a las posturas de desarrollo del planeamiento general, cuando éste contemple la ordenación detallada de sectores y/o Unidades de Actuación, si en el plazo de dos años desde esa fecha, no se hubiera presentado consulta de viabilidad alguna.
- La perduración de la vigencia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados con arreglo a la normativa preexistente, así como los formulados en su desarrollo o ejecución.
- En coherencia con lo anterior, la Disposición Transitoria Tercera establece la aplicación de la normativa anterior a los instrumentos de planeamiento y desarrollo que estuvieran en situación legal y real de ejecución.
- Respecto de los planes e instrumentos en curso de aprobación, la Disposición Transitoria Cuarta contempla el caso de que se haya producido la aprobación inicial, a los que les será de aplicación la tramitación regulada en la normativa anterior; deberán, sin embargo, ajustarse a la nueva regulación en lo referente al régimen urbanístico del suelo, la actividad de ejecución, los límites a la potestad de planeamiento y el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad y cohesión urbana.
- Finalmente, el Disposición Transitoria Quinta trata de los planes e instrumentos para los que no haya tenido lugar dicha aprobación inicial, caso en el que deberán ceñirse en su integridad a la nueva regulación.

La Disposiciones Finales de la Ley se ocupan, respectivamente de:

- Facultar a la Junta de Extremadura para el desarrollo reglamentario de la Ley;
- Autorizar al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para refundir en un solo texto normativo la regulación legal subsistente y las modificaciones incorporada por la nueva normativa;
- Y finalmente, se establece una *vacatio legis* de veinte días previa a su entrada en vigor en la tercera y última Disposición Final.

III. VALORACIONES

A. DE CARÁCTER GENERAL.

Con carácter previo al examen de las modificaciones introducidas en el texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se analizarán 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:

La documentación que acompaña al Anteproyecto reforma de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y la Ordenación Territorial de Extremadura –al menos la remitida para la elaboración de informe por este Consejo Económico y Social–, ha de ser considerada como limitada e insuficiente, toda vez que consta exclusivamente de:

- Resolución del Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio por la que se acuerda la iniciación de un anteproyecto de Ley de reforma de la normativa preexistente, que en lo sustancial se circunscribe a la exposición de las razones por las que proceder a la modificación legislativa, y por ello, se superpone al Informe de Necesidad y Oportunidad, elaborado por la misma Dirección General en fechas inmediatamente anteriores. No se ha incluido, sin embargo, entre la documentación remitida para la emisión del presente dictamen el Informe de la Secretaría General de la Consejería promotora de la modificación normativa –en este caso, la de Fomento- que sí viene exigida por la L. 1/2002, y cuya importancia es difícil de obviar en cuanto que en ella se han de tratar de aspectos tales como el control de la legalidad en el proceso de elaboración del anteproyecto, el cumplimiento de los trámites preceptivos, y especialmente, que las modificaciones propuestas en la norma sean idóneas para cumplir el fin previsto y sean compatibles con el Ordenamiento. Esta omisión es especialmente reseñable por cuanto tampoco se acompaña el informe de los Servicios Jurídicos, igualmente exigible y también señaladamente trascendente. A consecuencia de ello, y así hay que reseñarlo, la modificación legislativa de una materia de indudable complejidad jurídica aparece enteramente huérfana de informes jurídicos que la acompañen y adveren su adecuación a Derecho.
- Tabla de vigencias, en la que se reseñan las normas estatales y autonómicas preexistentes, así como las que pueden resultar afectadas por la nueva legislación
- Memoria económica, donde únicamente se expresa que “su desarrollo y ejecución no da lugar a ningún coste económico que pueda conllevar alteraciones en los créditos presupuestarios”. Al respecto, cabe reseñar que esta conclusión es difícilmente sostenible, en una materia tan significativamente trascendente desde el punto de vista económico-financiero, como lo es el urbanismo y la ordenación del territorio: a título de ejemplo, incide la nueva normativa en aspectos tales como la modificación en el porcentaje de cesión obligatoria, o en una materia de contenido señaladamente económico como son los condicionantes y presupuestos sobre los que se ha de proceder a las valoraciones, entre otras muchas de significación económica y traslación presupuestaria. Se hace, pues, difícil aceptar tal conclusión, por lo que más parece que se trata con la inclusión de la denominada Me-

moria Económica de cumplir extrínsecamente el trámite previsto en la precitada Ley 1/2002, que de considerar con suficiente detenimiento las consecuencias que pueda reportar la modificación legislativa para la economía regional y para los presupuestos de la comunidad.

- **Informe de Necesidad y Oportunidad:** es, en gran medida, una transliteración de la Exposición de Motivos, al menos en lo que se refiere al hecho de que la reforma obedece en lo fundamental a la necesidad de adaptarse al nuevo marco normativo estatal contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2008, en aquellas materias de contenido urbanístico que no son competencia autonómica; se desarrollará este punto, por tanto, al tratar de la valoración de la Exposición de Motivos. La única mención específica de este informe es la referente a la necesidad de adaptarse también a la legislación promulgada en la Comunidad Autónoma de Extremadura tras la publicación de la Ley 15/2001, en materias que inciden directa o indirectamente en la ordenación del territorio y el urbanismo, como son la Ley 9/2006, de 28 de Abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible en el medio rural.
- **Informe de Impacto de Género:** consta en la documentación que acompaña al anteproyecto la remisión por parte de la Consejería promotora de la reforma legislativa a la Consejería de Igualdad y Empleo para la emisión por el Instituto de la Mujer del Informe de Impacto de Género. No figura, sin embargo, dicho informe.
- **Participación de Sectores afectados:** Y finalmente, también con el objeto de dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 66.1 de la precitada L. 1/2002, con arreglo al cual en el proceso de elaboración legislativa se ha de procurar contactar con los sectores afectados por la nueva regulación, se incluye Resolución de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio por la que se acuerda dar audiencia, mediante traslado del borrador del anteproyecto, a una serie de organizaciones, asociaciones y corporaciones para que realicen las alegaciones o sugerencias que estimasen convenientes. De tales entidades, y según consta en el Informe de 12 de Agosto de 2009, del Servicio de Urbanismo, sólo un número limitado realizó alegaciones en el plazo al efecto señalado, expresándose en el indicado informe que diversas correcciones puntuales fueron incorporadas al borrador del anteproyecto de 12 de Agosto de 2009. No nos es posible valorar la trascendencia y entidad de tales aportaciones y la medida en que fueron atendidas las correspondientes alegaciones, pero en cualquier caso, si bien puede decirse que extrínsecamente se han cumplido las indicaciones normativas que disponen la procedencia de contar con los sectores afectados en el proceso de elaboración legislativa, se echa sin embargo en falta que un anteproyecto con la importancia económica y social del que nos ocupa, no cuente con un más amplio recorrido de debate y consenso con los sindicatos y representantes empresariales de la región. Esta es una cuestión que ya se ha planteado por este consejo Económico y Social con relación a otros textos legislativos, por lo que procede reiterar la consideración del fundamental papel que tienen los agentes económicos y sociales en el desarrollo de las políticas de las que han de emanar los textos normativos.

b. Consideración general del texto.

Es difícil infravalorar la importancia de la materia tratada por este Anteproyecto para el desarrollo económico y social de una región. Sin embargo, el urbanismo y la ordenación de territorio, no obstante tratarse de una materia con entidad bastante para conformar por sí una entera rama del Derecho, ha adolecido en su perspectiva histórica en nuestro

país de un difícil proceso evolutivo, en el que ha incidido en particular la no siempre clara distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Resulta imprescindible, pues, citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo, que anuló en casi su totalidad la norma entonces fundamental para la materia, constituida por el Real Decreto Legislativo 1/1992, que recogía el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Esta sentencia, al determinar que la Ley con su complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas invadía las competencias de las comunidades autónomas sobre la ordenación del territorio –estimando con ello los recursos autonómicos–, vino a alterar de manera total el panorama de regulación del suelo hasta entonces existente, reconociendo al Estado únicamente competencias para determinar los derechos y deberes básicos, sin poder entrar a detallar las técnicas urbanísticas. Tal decisión jurisdiccional es la que marca el comienzo en sentido propio de la regulación autonómica de la mayoría de los aspectos básicos del estatuto jurídico de la propiedad del suelo y de la ordenación del territorio.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas –es decir, con potestades legislativas y de aplicación y gestión–, en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, con arreglo al artículo 148.1.3.ª de la Constitución y según sus Estatutos de Autonomía; el Estado mantiene, sin embargo, competencias que afectan o condicionan de manera directa al urbanismo, tales como el régimen básico de la propiedad, las normas básicas sobre el medio ambiente, las normas básicas de expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial de la Administración, y el procedimiento administrativo común, entre otras. En esta línea de distribución competencial, el artículo 7.1.2.º del Estatuto de Autonomía de Extremadura, en consonancia con el artículo 148.1.3.º de la Constitución, otorgó a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”; no obstante lo cual, en Extremadura, al igual que en otras Comunidades Autónomas, hasta la promulgación de la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura –a cuya modificación se dirige la Ley objeto del presente dictamen–, la normativa urbanística que venía aplicándose hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 era la estatal, contenida en el RDL 1/1992, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y la Ordenación Urbana, en razón de la Ley de Artículo Único 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que asumía como Derecho propio los artículos declarados inconstitucionales del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, para poder seguir operando y no tener que volver a regulaciones urbanísticas pre-constitucionales.

Los objetivos y principios de actuación pública en materia urbanística que vino a plantear la L. 15/2001 (LSOTEX) continúan en gran medida inspirando la reforma planteada por el actual Anteproyecto: partiendo de concebir el suelo como un recurso natural y singular, los principios rectores del urbanismo extremeño se configuraron en cinco: la racionalización del sistema de planeamiento, sustentada en una planificación territorial y urbanística integrada, dirigida a la renovación y flexibilización del contenido del planeamiento, a la mejora de los procesos de decisión y la clarificación y precisión de la clasificación del suelo; la redistribución de competencias entre la Junta de Extremadura y los municipios haciendo del Plan General Municipal el instrumento y sede de la concertación inter-administrativa Junta de Extremadura-Municipio; el objetivo de la gestión eficaz de la ordenación de la ciudad, mediante la producción de nuevo suelo urbanizado y la intervención en la ciudad existente mediante la edificación y rehabilitación; la intervención pública activa en el mercado del suelo y la vivienda, tanto a través de la intervención gestora, constituyendo empresas públicas para las promociones de edificaciones y urbanizaciones, como mediante la intervención planificadora, definiendo

los patrimonios públicos; y por último, la instrumentación de medidas de calidad ambiental, mediante la garantía de un crecimiento equilibrado y sostenible del tejido urbano y de la ocupación del suelo no urbanizable. Todas estas medidas tienen su traslación en el texto actual, que pretende la incorporación de los criterios recogidos en la actual Ley del Suelo –el precitado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio-, a través de la mejora de la vigente regulación autonómica en aspectos concretos como la mayor amplitud de la participación pública, la innovación del régimen de derechos y deberes de la propiedad del suelo.

Desde este punto de vista, la Ley vigente pudiera ser valorada en su conjunto positivamente, pues cabe afirmar que el modelo urbanístico extremeño y las políticas públicas de vivienda y suelo no han obstaculizado el desarrollo social, económico y urbanístico de Extremadura, y han posibilitado que un número importante de ciudadanos extremeños hayan podido acceder a una vivienda digna y adecuada, así como el incremento de la actividad empresarial; el Anteproyecto persigue este mismo objetivo, pero no puede por menos que constatarse que la situación socioeconómica general, y en concreto la de los sectores más directamente afectados ha cambiado significativamente desde el momento de la promulgación de la Ley; falta, pues, por constatar la efectividad de las reformas en una situación de restricción crediticia y del consumo, coyuntura en que sin duda se pondrán más agudamente de relieve carencias antes menos significativas: en particular, la falta de desarrollo reglamentario –en aspectos tales como el reparto de los beneficios derivados del proceso urbanizador, o la regulación de la exigibilidad de la repercusión de los gastos de este proceso a los titulares del suelo- que hasta ahora quedaba paliada por el dinamismo del mercado, puede ahora constituir una falla significativa. La LSOTEX incorporó al gobierno del territorio y la gestión de la utilización del suelo extremeños un bagaje instrumental más actual y contrastado, anticipando algunos de los principios y las técnicas que, para mayor garantía del consumo y el uso sostenibles de los recursos naturales; el Anteproyecto que ahora se dictamina se presenta como continuador de esta tendencia, pero la insuficiencia de su desarrollo normativo a nivel reglamentario, y en ocasiones, los escasos medios puestos por la administración para la efectividad de las determinaciones legales –por ejemplo, la hasta ahora inexistente, aunque prevista, función inspectora- pueden frustrar la consecución de una gran parte de los objetivos pretendidos.

Hechas estas consideraciones generales del texto cuya modificación se plantea con el Anteproyecto sometido a dictamen, hay sin embargo dos aspectos concretos que este Consejo Económico y Social considera que deben tener una mención específica:

1. Urbanismo y vivienda. De una parte, y aun cuando no es el objeto propio y directo de la modificación normativa, la incidencia de la materia objeto de la reforma en la temática de la vivienda nos lleva a realizar una breve consideración sobre la necesidad de que los actuales esfuerzos de mejora del sistema urbanístico extremeño se traduzcan en políticas coordinadas de vivienda y suelo. Esta era la finalidad con la que se suscribió –si bien exclusivamente la Junta de Extremadura y por los sindicatos representados en la mesa del diálogo social, pero no por la representación empresarial- el Acuerdo sobre vivienda de 24 de abril de 2009; en dicho convenio los firmantes plasmaban una serie de medidas a través de las cuales se intentaba la aproximación diversos objetivos relacionados con la vivienda: mejora de la oferta de vivienda protegida, el impulso al alquiler y alquiler con opción a compra, el aumento de la ayudas autonómicas, el fomento de la rehabilitación de edificios, el compromiso de urbanizar suelos que garanticen una oferta de viviendas, así como actuaciones encaminadas a la mejora de la eficiencia energética y la realización de un programa para que los jóvenes puedan acceder a la vivienda. No obstante, y a pesar de las

determinaciones de este Acuerdo, y de haberse urbanizado una considerable cantidad de suelo -con la construcción de un número significativo de viviendas-, sigue sin embargo pendiente el que hubiera debido ser el objetivo primordial, el abaratamiento de las mismas, problema que en el actual contexto socioeconómico se ve acuciado por los problemas crediticios de muchas familias, que han visto limitadas sus posibilidades de financiación, y con ello enormemente dificultado el acceso a la vivienda. Y ello porque a pesar de ser el precio de la vivienda en Extremadura uno de los más bajos del conjunto de España, no es menos cierto que también lo es el montante de las retribuciones de los asalariados extremeños, lo que supone en definitiva que el acceso a la vivienda en nuestra región presenta para la mayor parte de la ciudadanía análoga dificultad que en el resto del territorio nacional.

Tampoco puede dejar de hacerse en este lugar una mención, siquiera breve, a la importancia del sector de la construcción para la economía regional: en los últimos cinco años, según datos obtenidos de la Memoria Socioeconómica de Extremadura, elaborada por este Consejo Económico y Social, se ha cifrado en torno al 15% (14'38% en 2004, 14'93% en 2006, 15'07% en 2007 y 14'02% en 2008); en el mismo periodo, el precio de la vivienda se ha ido incrementando, pero con una disminución progresiva de la tasa de crecimiento que desde el 14'28% de 2004 se ha reducido en 2008 al 0'08%. La construcción de vivienda. Completamos esta reseña con una tabla expresiva del número de viviendas construidas en Extremadura, con indicación de los porcentajes de aumento o disminución respecto del año anterior, diferenciando vivienda libre y protegida:

Construcción de viviendas libres y de protección

AÑO	Vivienda libre	% respecto al año anterior	Vivienda Protegida	% respecto al año anterior
2004	9.825	5,7	2.114	- 26,7
2005	12.098	23,13	2.587	22,37
2006	18.645	54,5	2.796	8,08
2007	11.921	- 29,10	1.607	- 32,25

En conjunto, el cuadro anterior refleja un importante descenso acumulado en la construcción de viviendas protegidas; en la consideración de este Consejo Económico y Social, es ésta una cuestión a corregir y por ello se ha de plantear como objetivo de la legislación urbanística, de manera que a dicho fin ha de servir la reforma normativa que dictaminamos, que debe compatibilizar esta necesidad de la ciudadanía como posibilitar el desarrollo y la inversión empresarial. Para una información más completa de la situación del sector, nos remitimos a los datos estadísticos que se recogen en el Anexo I que al efecto se incorpora a este dictamen.

Es indudable que la materia presenta una importante complejidad, por cuanto vienen a confluír sectores e intereses frecuentemente superpuestos y en ocasiones contradictorios; buena muestra de ello es la profusa legislación que sobre esta materia ha sido promulgada en nuestra comunidad autónoma, y la reglamentación que sobre este tema ha desarrollado la Junta de Extremadura. En el Anexo II a este dictamen reflejaremos algunas de las normas más significativas promulgadas desde 2004 en materia de urbanismo y vivienda en Extremadura, si bien no se puede por menos que reseñar que el panorama normativo extremeño sobre estas materias presenta de un lado ca-

rencias significativas (como las que se reseñan en el apartado siguiente), en tanto que por otro lado precisaría de una cierta reordenación, al evidenciar no poca heterogeneidad y falta de sistematización.

2. Modificaciones no emprendidas por la reforma: en segundo lugar, es preciso señalar que la reforma comprendida en el Anteproyecto deja sin tratamiento específico el desarrollo de aspectos relevantes del ordenamiento urbanístico, carencia que cobra mayor significación al no haberse desarrollado reglamentariamente la Ley vigente en materias de tanta importancia como la gestión o la disciplina urbanística (lo que obliga a acudir a la vetusta normativa reglamentaria estatal). Es por ello que se ha de incluir la recomendación de que algunas de estas materias –en parte ya reseñadas y otras se expondrán a lo largo de este dictamen- deberán ser en su día objeto de desarrollo reglamentario; en otros casos –en los que existe expresa reserva de Ley, o en que los tribunales de justicia han determinado la procedencia de llevar a cabo su regulación por medio de norma de rango legal- no es viable ese desarrollo posterior, y por tanto, se puede considerar el actual anteproyecto como una ocasión en parte desaprovechada, en tanto que habría sido el momento idóneo incorporar tales reformas.

En el examen del anticuado del Anteproyecto se examinarán, de manera muy general, algunas de las cuestiones que se considera podrían contribuir a mejorar la regulación actual, en dos grupos de medidas:

- a) Medidas tendentes a intentar perfeccionar el modelo urbanístico extremeño, para que siga funcionando con las nuevas circunstancias del sector inmobiliario; en particular, aquí se comprenden las que pretenden la simplificación de los procedimientos de gestión urbanística, en unos casos, y en otros, el desarrollo de aquellos aspectos de la Ley en que el análisis de la experiencia aplicativa de la LSOTEX ha evidenciado carencias o limitaciones: entre ellas
- propuesta de una regulación más detallada de la reparcelación (de la que tratan los artículos 43 y 44)
 - ampliación del objeto de los estudios de detalle (artículo 73)
 - reconocimiento expreso de la posibilidad de tramitar planes parciales de manera independiente a los programas de ejecución (modificación de los artículos 76 y 77)
 - tramitación urbanística y ambiental conjunta (modificación del artículo 77)
 - procedencia de contemplar la posibilidad de ampliación de prórrogas en la ejecución del planeamiento aprobado (modificación del artículo 118.3, b)
 - procedencia de llevar a cabo, por vía reglamentaria, una regulación más detallada del régimen de las agrupaciones de interés urbanístico (modificación del artículo 120 e)
 - regulación de un procedimiento sencillo para la delimitación o división de unidades de actuación de competencia exclusivamente municipal (modificación del artículo 124)
 - innecesariedad de constituir agrupación de interés urbanístico para la tramitación de programa ejecución por parte de propietario único o de varios propietarios que garanticen solidariamente la actuación urbanizadora (modificación del artículo 126. 2)
 - conveniencia de que se lleve a cabo, también por vía reglamentaria, una regulación detallada de los gastos de urbanización (modificación de los artículos 127 y 133)

- agilización de la tramitación y aprobación de los programas de ejecución (modificación de los artículos 134 y 135)
- reconocimiento del derecho del urbanizador a que se le dé traslado de las alegaciones y recursos presentados.

b) Un segundo grupo de medidas que se entiende conveniente que hubieran sido incluídas en la reforma, es la que afectaría al Título V de la Ley (“Garantías y la Protección de la Ordenación Territorial y Urbanística”), que en el Anteproyecto no es objeto de modificación alguna, y ello a pesar de que es claro que una mejor defensa en la protección de la ordenación territorial y urbanística, después de cerca de una década de vigencia, pasaría por ampliar y mejorar el régimen de infracciones y sanciones, así como actualizar las infracciones. Las concretas medidas que se proponen, en cualquier caso han de engarzar con la necesidad, ya señalada, de que se elabore un reglamento de disciplina urbanística y se desarrolle la previsión de la Disposición Adicional del Anteproyecto, relativa a la creación del Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos, todo lo cual dotará a la normativa urbanística de nuestra comunidad de una efectividad que en ausencia de estos elementos difícilmente podrá ser alcanzada. Teniendo en consideración estas cuestiones, consideramos que una mejor defensa en la protección de la ordenación territorial y urbanística, después de cerca de una década de vigencia de la LSOTEX, pasaría por:

- una reflexión sobre el aspecto sancionador, que comportaría revisar la cuantía de las sanciones, que habrían de situarse en correlación con índices como el de variación del precio medio de la vivienda y no en función del IPC, habida cuenta de las diferencias experimentadas entre una y otra variable en época reciente;
- adecuar el tiempo de prescripción de las infracciones para elevar el grado de coercibilidad de los incumplimientos. En análogo sentido, procedería aumentar también los plazos de prescripción de las sanciones del artículo 202, particularmente las muy graves, cuyo plazo de prescripción de 3 años se reputa inadecuado
- habría que subir el porcentaje de exigencia del precio total de las obras legalizadas o realizadas para la legalización de obras clandestinas o ilegales del artículo 196.3 de la LSOTEX del 15% al 25% del precio total de las obras legalizadas;
- en correspondencia con lo hasta ahora señalado, y para conseguir una eficaz acción disuasoria, se propone adecuar la cuantía de las multas del artículo 199 ya que, por ejemplo, han de reputarse insuficientes sanciones de poco más de 6.000 euros por infracciones urbanísticas graves; igualmente, también habría que revisar la cuantía mínima de las sanciones previstas para las infracciones en materia de gestión urbanística del artículo 207, así como para las infracciones en materia de parcelación, edificación y –particularmente- en materia de medio ambiente cultural y natural.

3. Modificaciones más significativas de la reforma. De las modificaciones que sí se llevan a cabo en el Anteproyecto cabe reseñar, por su importancia, las siguientes:

- Variación en el parámetro de densidad de edificabilidad, que pasa de venir establecido en función del número de viviendas por hectárea a fijarse en número de viviendas por densidad de población,
- el incremento del 25% al 40% del suelo destinado a viviendas sujetas al régimen de protección pública
- regulación de los proyectos de interés regional (artículos 60, 61 y 62),

- supuestos de aplicación de la obra pública ordinaria (artículo 155.1),
- régimen de planeamiento y gestión de pequeños municipios (Disposición Adicional Tercera),
- régimen de urbanizaciones residenciales alejadas de núcleo urbano (Disposición Adicional Cuarta),
- posibilidad de planes especiales industriales independientes (Disposición Adicional Sexta),

B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley del –suelo y Ordenación Territorial de Extremadura se divide en cinco apartados, de los cuales el primero reseña los antecedentes de la reforma, y en particular, la positiva valoración que en la consideración del legislador merece el texto hasta ahora vigente, reseñando la incorporación al ordenamiento extremeño de los principios y técnicas más avanzados, que luego terminarían siendo asumidos por la legislación estatal. Se justifica la reforma en que tras una década de vigencia se hace necesario adaptar algunos aspectos de la Ley estatal y adecuar algunas técnicas instrumentales en consonancia con lo que denomina “la realidad cambiaria del sector inmobiliario”. En la consideración de este Consejo Económico y Social, no cabe duda de que la Ley hasta ahora vigente merece, en términos generales, una positiva consideración, lo que no impide que sean reseñables una serie de mejoras posibles, no todas las cuales se incorporan en el Anteproyecto por el que se emprende su reforma; por otro lado, es obvio que la Ley por sí no puede ser el único instrumento de regulación del urbanismo; es preciso que su desarrollo reglamentario posibilite la efectividad de sus determinaciones; por otro lado, es precisa una actividad administrativa acorde, de tal forma que las administraciones con competencias en la materia urbanística lleven a cumplimiento sus previsiones. La necesidad de implementar estos dos elementos pueden en ocasiones entrar en conflicto con el exceso de exhaustividad, prolijidad y, minuciosidad de la Ley: de una parte, porque la excesiva pormenorización de algunos apartados de la Ley (no en todos, ya que hay materias en las que la Ley no entra y sí precisan de desarrollo reglamentario exhaustivo, en particular, gestión y disciplina urbanísticas) si no impiden, al menos sí dificulta su desarrollo reglamentario al encorsetarlo en cauces excesivamente estrechos, y en ocasiones, contradictorios en tanto que algún precepto da lugar a varias interpretaciones; y de otro lado, esta prolijidad exige un nivel técnico en administraciones y particulares destinatarios de sus previsiones que no siempre será posible alcanzar.

Apartado 1º.

Versa este apartado sobre la modificación de los apartados 1, 2 y 3 de la Disposición Preliminar de la Ley, donde se comprenden las definiciones de los conceptos empleados en el desarrollo de la Ley. En general, las modificaciones o inclusiones responden a criterios de mejora técnica de tales definiciones legales (precisiones en orden a lo que se ha de entender a efectos de la Ley como “suelo”, “parcela”, o “finca”, así como de las diversas clases de aprovechamiento urbanístico, de los cuales la modificación más reseñable es inclusión del concepto de “aprovechamiento preexistente”, noción que aparece posteriormente en diversas ocasiones (art. 9.2, 14.1.3, 32.2, etc., pero que también aparecía sin expresa definición en la redacción anterior: artículo 181.1). En relación con este apartado es necesario reseñar, sin embargo, que no obstante ir dirigido con exclusividad a la concreción de las definiciones legales de conceptos luego

empleados en el texto, se comprenden en el mismo –entendemos que indebidamente ubicados sistemáticamente- algunas determinaciones de contenido dispositivo: así, al tratar del acceso por vía pavimentada, o del acceso peatonal, se faculta a la administración a excepcionar determinados en actuaciones de baja densidad; tales determinaciones corresponden más bien al procedimiento de actuación, y debieran encontrar su ubicación sistemática en la parte de la ley en la que se procede a su regulación. Adolece, además, en este punto de cierta imprecisión en tanto que utiliza un criterio, el de la “baja densidad”, que no se define de manera expresa, y que por tanto queda enteramente a la libre apreciación de la administración.

Apartado 2º

Cabe conceptuar esta modificación como innecesaria, por cuanto al consistir únicamente en la precisión de que las potestades administrativas en materia de ordenación territorial y urbanística no son susceptibles de transacción, fuera de los márgenes estrictamente delimitados de los convenios urbanísticos, en realidad no se está reseñando sino la inderogabilidad e indelegabilidad de las competencias de cada administración con arreglo a la Ley, lo que está implícito en el propio contenido de la norma. No obstante, y como quiera que esta disposición trae causa del artículo 3.1 de la Ley del Suelo (“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción...”), su inclusión en todo caso se debería llevar a cabo en un nuevo ordinal del artículo reseñado, como apartado 2.3, toda vez que no es una potestad más como pudiera parecer con la forma propugnada, sino un límite que se establece a las mismas.

Apartado 3º

La reforma del artículo 3 de la LESOTEX, que se lleva a cabo mediante este apartado del anteproyecto, tiene como finalidad esencial recoger los principios de sostenibilidad y uso racional de los recursos naturales que se expresan y desarrollan en el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio.

Apartado 4º

El presente apartado, que modifica el artículo 7 de la Ley vigente, tiene como objetivo -al igual que en los anteriores- incorporar a la normativa extremeña un concreto precepto de la Ley estatal, concretamente el artículo 4 del Texto Refundido. Su finalidad principal es regular la participación ciudadana en el conjunto del proceso urbanístico, y para ello articula dos clases de actuaciones:

- de una parte, se regula y amplía el derecho de los particulares a obtener de las administraciones públicas información sobre las actuaciones urbanísticas, asegurando la publicación telemática de éstas, y facilitando su comprensibilidad mediante la obligación para las administraciones de lo que se denomina “resumen ejecutivo” que reseñe los elementos esenciales de tal actuación en términos comprensibles. A este respecto, sólo cabe valorar positivamente tal determinación normativa, aun cuando no puede dejar de reseñarse que pudiera dar lugar a problemas, en concreto los derivados de la aplicación de este principio en pequeños municipios, en los que muy posiblemente por limitación de medios y carencia de personal cualificado en procesos telemáticos no se podrán cumplir las determinaciones de este artículo.
- Por otro lado, este artículo dirigido a regular la participación ciudadana se ocupa de los convenios urbanísticos; ya nos hemos referido a ellos, al tratar de la reforma

del artículo 2, toda vez que se circunscribe el ámbito de los mismos en tanto que las actuaciones de las administraciones públicas en materia urbanística no son susceptibles de transacción. Es por ello que este precepto se ocupa en lo esencial de expresar su carácter vinculante para las administraciones cuando se trate de convenios de planeamiento, y de carácter puramente instrumental del planeamiento decidido por la administración en el caso de los convenios de ejecución.

Apartado 5º

Este apartado y los siguientes vienen a modificar el Título I de la LSOTEX, denominado “El régimen urbanístico del suelo”, comprensivo de los artículos 8 a 14; el artículo 9, que es modificado por este precepto, se integra en su Capítulo I, relativo a la clasificación del suelo, en suelo urbano (consolidado y no consolidado), suelo urbanizable y suelo no urbanizable (común y de especial protección); en concreto a través de la modificación del párrafo 2º del artículo 9 se amplían las condiciones exigibles para que pueda reputarse suelo urbano consolidado, de tal manera que carecerá de este carácter, debiéndose considerar como suelo urbano no consolidado al resultante de operaciones de reforma interior que deban ejecutarse mediante unidades de actuación integradas en su entorno, y en los casos en que se atribuya a concretas parcelas un aprovechamiento objetivo superior al preexistente. En ambos casos, se ha de reputar esta adaptación como positiva, en la medida que sirve para adaptar el contenido de los derechos y deberes de los titulares del suelo a la clasificación efectiva de éste según el planeamiento y grado de ejecución.

Apartado 6º

Modifica el artículo 13, integrado en el título que trata de los derechos y deberes que lleva aparejada la propiedad del suelo, según su clasificación; la modificación tiene como efecto primordial la ampliación del contenido de ciertos derechos de la propiedad del suelo: mediante la modificación del apartado 2, letra b) desaparecen algunas de las limitaciones preexistentes en para el suelo no urbanizable, al no exceptuarse al de especial protección de la posibilidad de legitimar obras y usos en determinados casos; la reforma del párrafo 3º es de naturaleza técnico normativa, en tanto que se elimina la doble remisión a la letra a) del apartado anterior.

Apartado 7º

Al igual que el anterior, modifica el contenido de la propiedad del suelo, afectando en este caso al suelo urbano no consolidado (cuya descripción ha sido también modificada, en el ya examinado artículo 9), de tal forma que con este precepto se aplican al suelo urbano no consolidado las determinaciones del artículo 16 del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal, en los casos siguientes:

- En el suelo sometido a una operación de reforma interior,
- En parcelas a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente,
- En parcelas que no tengan aún la condición de solar porque su urbanización no comprenda la totalidad de los servicios precisos o las dotaciones públicas existentes no guarden la proporción adecuada para ello y siempre que el planeamiento no les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente.

En este caso, como en el de los artículos anteriores, se trata de proceder a la adaptación del contenido de los derechos y deberes de la propiedad del suelo a la normativa estatal, desarrollada en este caso dentro de las correspondientes competencias, por lo que no cabe plantear mayores objeciones.

Apartado 8º

Modifica el artículo 18, concerniente a los actos que pueden realizarse en los terrenos calificados como suelo no urbanizable, y a tal fin, se aplican los principios establecidos en los artículos 2, 10 y 13 del Texto Refundido de la Ley estatal, señalando el desarrollo del medio rural como principio que deben respetar la ocupación y el uso de esta clase de suelo, así como una enunciación depurada de los actos que podrán realizarse en suelo no urbanizable.

Como precisión, señalar que debería indicarse que los párrafos 2, 3 y 4 pasan a ser los 3, 4 y 5, respectivamente.

Apartado 9º

Modifica el artículo 19.2, referente a los servicios de las viviendas y explotaciones ganaderas, obligándolas a tener depuradoras o fosas asépticas individuales. Se trata en realidad de una mera modificación técnica, aunque hubiera sido preferible que se establecieran procesos de adecuación de las ya existentes a la nueva legalidad.

Apartado 10º

Se procede en este apartado a la modificación del artículo 23, en el sentido siguiente:

- Se mejora la redacción del apartado a), que introduce como objeto de la calificación urbanística en suelo no urbanizable común el establecimiento de instalaciones destinadas a la obtención de energía mediante la explotación de recursos procedentes de la luz solar, el viento, la biomasa o cualquier otra fuente derivada de recursos naturales renovables de uso común.
- Asimismo, se suprime el inciso final del apartado f), sin que pueda decirse que sea evidente la razón de tal supresión-, y
- Finalmente, se incluye un nuevo apartado h), referido al establecimiento de instalaciones destinadas a energías renovables. En relación con este último apartado, se considera que deberían establecerse para este fin condiciones adicionales de ubicación, con la finalidad de que se restauraran las condiciones ambientales de los terrenos y de su entorno inmediato en caso de deterioro; en particular, debería establecerse normativamente la posibilidad de íntegra restauración medioambiental en caso de no funcionamiento de las instalaciones señaladas.

Apartado 11º

Se modifica el artículo 26 de la LSOTEX, que introduce dos importantes novedades prácticas:

- Se añade un nuevo apartado c) al apartado 1º del párrafo 1º, en que se indican los requisitos sustantivos para rehabilitación y restauración de edificaciones tradicionales como mataderos, casas de aperos, etc.; y
- En cuanto a los denominados requisitos administrativos, la novedad más significativa es la posibilidad de establecer un régimen urbanístico específico para obras, construcciones e instalaciones en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas o análogas, por el cual podrán ser excepcionada en los casos reglamentariamente previstos la exigencia general de la aplicación de la legislación agraria sobre unidad mínima de cultivo, en atención a la diversidad geográfica de la Comunidad Autónoma y a la diferenciada de estructura de la propiedad rural. Esta última indicación ha de acogerse favorablemente, toda vez que parece poco adecuado, en un urbanismo integral, que la legislación sectorial específica sobre el particular –agraria- haya de primar en todo caso sobre las disposiciones dirigidas específicamente a la ordenación del territorio.

Apartado 12º

La modificación del artículo 27 supone en lo esencial una mera corrección de estilo. Se utiliza el término “canon urbanístico a satisfacer” en lugar del de “cesión gratuita” (expresión, que sin embargo goza de mayor arraigo y conocimiento en los ámbitos urbanísticos). En términos sustantivos, la novedad más significativa es que pasa a exigirse en todo caso acuerdo previo expreso por el Pleno del Ayuntamiento para concretar la equivalencia de valor de los terrenos que son objeto de entrega gratuita por los particulares para satisfacer el canon urbanístico, lo que no puede ser objeto sino de valoración positiva, en tanto que la redacción anterior permitía la adopción de ese acuerdo por el Alcalde o por la Comisión de Gobierno, y por consiguiente, se produce una mejora significativa en cuanto a garantías y publicidad.

Apartado 13º

Este apartado, junto con los siguientes, relativos a las modificaciones que el Anteproyecto introduce en el régimen del suelo urbanizable y del suelo urbano (artículos 31, 32, 33, 34, 35) son en general adaptaciones a la Ley estatal. En este concreto apartado, se modifica el artículo 31.1,b) a fin de dar carácter de garantía real, y por lo tanto oponible erga omnes, a la afectación de los terrenos al cumplimiento de los deberes urbanísticos, y se modifica asimismo el artículo 31.2 b) a fin de recoger lo establecido en el artículo 16.1 b) de la Ley nacional. Por lo demás, también aquí cabe hacerla mención de que se utiliza un término “entrega” en lugar del de “cesión”, a pesar de ser el término tradicional más expresivo y mejor conocido en todos los ámbitos urbanísticos.

Apartado 14º

La modificación del artículo 32.2 recoge las modificaciones establecidas en el artículo 16.1 b) del Texto Refundido estatal; como novedad significativa, se acoge la posibilidad de que determinadas cesiones de suelo puedan sustituirse por el pago de su valor en dinero con la finalidad de facilitar la gestión urbanística privada y siempre que sea de aplicación la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, en los casos de terrenos sometidos a operaciones de reforma interior a que se refiere el propio precepto, o cuando el planeamiento atribuya un aprovechamiento objetivo superior al preexistente.

Apartados 15º

El artículo 33 se modifica a fin de regular el cálculo del aprovechamiento objetivo de las superficies de suelo urbano con destino dotacional público no incluidas en unidades de actuación en el supuesto de que el planeamiento no lo hubiera determinado. Se trata de una modificación de índole esencialmente técnica.

Apartado 16º

La reforma del artículo 34.3 introduce una nueva fórmula de cálculo del aprovechamiento subjetivo de las parcelas edificables incluidas en unidades de actuación discontinuas en suelo urbano no consolidado, suprimiendo el sistema anterior en el que cada parcela o solar se configuraba como ámbito de atribución y cálculo del aprovechamiento.

Apartado 17º

Añade un apartado 5 al artículo 35, modificación que hay que valorar positivamente en tanto que dispone la aplicación de coeficientes de ponderación concretos y actualizados, aplicables a los proyectos de reparcelación, optimizando de esta forma la equitativa distribución de beneficios y cargas.

Apartados 18º y 19º

Las modificaciones que se contienen en estos apartados afectan a la regulación de parcelaciones y reparcelaciones, en los artículos 44 y 45. No contiene modificaciones particularmente sustantivas, en tanto que el primero, constituye en lo esencial una remisión –por lo demás lógica- al artículo de la Ley estatal que regula los coeficientes de ponderación en los proyectos de reparcelación; y el segundo, que modifica el artículo 45 contiene en lo esencial modificaciones de índole terminológica y gramatical.

La cuestión más significativa de la que debemos ocuparnos en relación con estos artículos, así como el 43, referentes a la reparcelación, se ha de centrar en la escasa regulación de la reparcelación en la LSOTEX, lo que comporta la aplicación supletoria del reglamento estatal de gestión urbanística (por remisión de la Disposición Transitoria 8ª de la misma, resultarán de aplicación el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística y el Decreto 1006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana). La falta de una regulación específica y actualizada ha dado lugar a una importante cantidad de problemas y a una significativa litigiosidad en los desarrollos de las actuaciones urbanizadoras, provocando serios conflictos entre propietarios que han desembocado en muchos casos en procedimientos judiciales.

No es procedente, en el presente dictamen, enumerar los aspectos que deben completarse, y que por tanto se reputan insuficientes, dado que su objeto es el de la reforma que se lleva a cabo en el Anteproyecto, excediendo de su ámbito la relación que debería llevarse a efecto lege ferenda. Por otro lado, la mayor parte de las determinaciones concretas corresponden al ámbito reglamentario, y no al de Ley formal, pero no por ello puede dejarse de llamar la atención, desde este Consejo Económico y Social, sobre la procedencia de llevar a cabo en el ámbito normativo extremeño, una regulación de la gestión urbanística que se ocupe con particular detalle de aquellas cuestiones que se han constatado como más problemáticas, entre las que merece especial mención la atinente a las reparcelaciones, en aspectos tales como:

- procedimiento de aprobación;
- regulación del régimen específico de los bienes de dominio público;
- valoración de las parcelas resultantes de la reparcelación;
- casos en los que la titularidad del suelo presente alguna singularidad que deba ser objeto de tratamiento específico (aportación de varias fincas por un propietario, pluralidad de propietarios, situaciones de pro indiviso, titularidades dudosas, litigiosas y de propietarios desconocidos o cuyo domicilio no conste, etc.);
- edificios no ajustados al planeamiento;
- efectos de la aprobación del proyecto de reparcelación, etc.

Apartado 20º

La LSOTEX regula en su Título II (artículos 47 a 85), “La Ordenación Territorial y Urbanística”, comprendiendo entre los instrumentos por lo que llevarla a cabo las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales y los Proyectos de Interés Regional en el ámbito regional, y los Instrumentos de Ordenación Urbanística en sentido propio, comprendiendo los Planes Generales Municipales, los Planes Especiales de Ordenación y los Estudios de Detalle, detallando además los efectos de su aprobación, su publicidad, la vigencia y la innovación de los mismos en el ámbito municipal.

Este apartado modifica el artículo 56, referente a la documentación de los Planes Territoriales, añadiendo un nuevo documento a los aquéllos en los que dichos instrumentos de ordenación del territorio formalizan sus determinaciones: en consonancia con

las directrices de la reforma, se añade la necesidad de la evaluación ambiental inicial e informe de sostenibilidad del Plan; es, pues, una adaptación de la ley extremeña al artículo 15 de la Ley estatal, y supone la integración de las evaluaciones ambientales a la planificación territorial.

Apartado 21º

Modifica el apartado 2º del artículo 58, con la finalidad esencial de establecer el momento de inicio de la eficacia de las determinaciones de aplicación directa de los Planes Territoriales; en este sentido, se considera que mejora la legislación vigente y aumenta la publicidad e información de la ciudadanía, en tanto que se fija el momento inicial para su aplicación a partir de la publicación en el DOE de la adaptación del planeamiento urbanístico municipal, y no sólo a partir de la aprobación.

Apartados 22º a 24º

Tratan los reseñados apartados de las modificaciones introducidas en los Proyectos de Interés Regional, que han sido objeto de copiosa y significativa jurisprudencia contencioso-administrativa durante la etapa de vigencia de la LSOTEX. La reforma supone en su conjunto una mejora significativa de la regulación preexistente, y adapta la normativa a lo establecido en la jurisprudencia recaída en la materia (en este sentido, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 20 de enero de 2009).

- Así, el artículo 60, referente a la naturaleza y objeto de los Proyectos de Interés Regional es modificado en el sentido de señalar su subordinación jerárquica a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales, conteniendo la explícita mención de que deberán ser compatibles con las Leyes de defensa del medio ambiente, del Patrimonio Histórico y otras leyes sectoriales. Su definición se lleva a cabo en términos excesivamente amplios, por lo que tal vez convendría hacer una indicación expresa en el sentido de que únicamente procederá el empleo de esta forma de esta clase de instrumentos de ordenación del territorio en actuaciones de muy relevante interés económico y social.

- Las modificaciones del artículo 61, referente a las determinaciones de los Proyectos de Interés Regional, comprenden la mención de que los mismos habrán de justificarse mediante un documento que determine el ámbito espacial que se vaya a prestar o el alcance del beneficio, la repercusión o el impacto que del mismo se espera;

- señalando las modificaciones del artículo 62 -referente a la elaboración y aprobación de los PIR-, que su eficacia de su aprobación está condicionada a su publicación en el DOE, y las adaptaciones de los mismos por circunstancias sobrevenidas, modificaciones todas ellas que son adaptaciones a las orientaciones de jurisprudencia generada.

Apartado 25º

Esencialmente, contiene este apartado la previsión de la que las modificaciones o revisiones de cualquiera de los instrumentos de ordenación territorial a que se refiere el artículo 47 están sujetas a los mismos requisitos formales y procedimiento que su aprobación. Tal indicación no puede por menos que valorarse positivamente, en tanto que supone una necesaria garantía formal.

Apartado 26º

A través de este apartado, se modifica el artículo 70 de la vigente LSOTEX, en el que se regula el contenido preceptivo de los Planes Generales Municipales. Las principales reformas del precepto versan:

En su apartado 1º, se modifica relación de contenidos de estos instrumentos de pla-

neamiento, dando nueva redacción al epígrafe reseñado con la letra j) (modificación esencialmente técnica), e y incluyendo una letra l), relativo a obligación de incorporar al Plan el Catálogo de Bienes Protegidos, cuando no se formule de forma independiente.

El apartado 2º experimenta también una modificación, eliminándose la diferenciación entre el municipios de más de 10.000 habitantes y el resto de los que estén dotados de esta modalidad de planeamiento, lo que cabe valorar como una mejora de la regulación de la ordenación detallada integrante de todos los Planes Generales Municipales.

Apartado 28º

Modifica el artículo 72, referido a los Planes Especiales de Ordenación, en dos de sus determinaciones:

- incluyendo la obligación de establecer la Ordenación detallada de los ámbitos del suelo urbano no consolidado determinados por el Plan General Municipal.
- permitiendo la posibilidad de formular Planes Especiales sin necesidad de la existencia de Plan General Municipal; en particular, esto último se ha de considerar una innovación positiva, habida cuenta que la posibilidad de Planes especiales independientes permitirá atender a distintos objetos y finalidades sin necesidad de existencia de Plan General Municipal.

Posibilidad de modificación del artículo 73

Según reseñábamos en la valoración general del texto, hay ciertas cuestiones que se considera que, a pesar de no ser objeto de la reforma a la que se refiere el presente dictamen, hubieran podido incluirse como modificaciones que podrían mejorar la regulación urbanística extremeña, o cuya utilidad se ha puesto en evidencia desde la promulgación de de la vigente LESOTEX.

En particular, se ocupa el artículo 73 de la Ley, que no experimenta modificación, de los Estudios de Detalle; se considera, sin embargo, que regulación vigente limita considerablemente el ámbito de actuación de estos instrumentos, y por ello se propone la simplificación y agilización del planeamiento en suelo urbano mediante estos instrumentos, que con la adecuada cobertura legal podrían tener un contenido más amplio (sin perjuicio, en este último caso, de su adecuada identificación y justificación, y de que se incorpore necesariamente la obligación de incrementar proporcionalmente las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas cuando de ello resulte un aumento del volumen edificable o del número de viviendas previstos en planeamiento general).

Apartado 29º

El artículo 74 experimenta algunas de las modificaciones más relevantes de las introducidas por el Anteproyecto. En particular:

- el cambio del criterio en lo referente al parámetro de densidad de la edificabilidad, que con anterioridad venía establecido en un número de viviendas por hectárea, y que pasa a establecerse en un número de viviendas por densidad de población.
- Otra modificación, ésta particularmente sustancial, es el incremento del suelo destinado a viviendas sujetas al régimen de protección pública, que pasa del 25% al 40%. Este Consejo Económico y social considera que el nuevo porcentaje de reserva constituye un intento de establecer un término medio entre los distintos intereses concurrentes: de un lado, es cierto que otras regiones –en particular el País Vasco- dedican un porcentaje significativamente más elevado, aun cuando

en ocasiones se emplean distintos criterios de referencia; por otro lado, también es cierto que supone un incremento muy significativo respecto de la situación anterior (un incremento del 15%, en tanto que la legislación estatal exige el 30%), por lo que, teniendo en consideración los intereses dispares y en ocasiones encontrados que concurren en la materia, estimamos que el legislador ha adoptado un criterio razonable y adecuado aumentando la reserva de suelo en el porcentaje expresado.

Apartado 30º

La modificación del artículo 75 va referida al contenido documental mínimo de los Planes de Ordenación Urbanística, imponiendo, en aplicación del artículo 15 apartados 2 y 4 de la Ley estatal, nuevas exigencias en materia de sostenibilidad ambiental y estudios de sostenibilidad económica.

Apartado 31º

Modifica el artículo 76, en el que se regulan la competencia y facultades para la formación y aprobación del planeamiento urbanístico, se establece la vinculación a la legalidad del instrumento y el sentido positivo de su emisión transcurridos dos meses desde su petición.

Una de las modificaciones que no vienen incluidas en el Anteproyecto, pero que se considera hubieran podido incorporarse, es que se reconociera explícitamente la posibilidad de tramitar Planes Parciales de manera independiente a los Programas de Ejecución. En la actualidad, y conforme al Reglamento de Planeamiento de Extremadura, los particulares solo pueden formular Planes Parciales de manera conjunta con los Programas de Ejecución; la eliminación de esta limitación permitiría a empresas y propietarios poder continuar con los desarrollos urbanísticos sin necesidad de presentar más avales y garantías que los que se exigen para la tramitación de los programas de ejecución, lo que podría, dada la situación de mercado actual, ser objeto de consideración.

Apartado 32º

Mediante la reforma del artículo 77 se simplifica el procedimiento de tramitación de los Planes de Ordenación Urbanística, y se concreta el régimen a que ha de sujetarse el trámite de información pública esto último en aplicación del artículo 11.2 del Texto Refundido estatal.

A efectos de simplificar en mayor medida a tramitación, y aun cuando no es objeto de regulación en el Anteproyecto en este sentido, cabría proponer que se posibilitase la realización del trámite de información del instrumento de planeamiento urbanístico conjuntamente con la evaluación ambiental, incluyendo en el precepto la mención a que el plazo de un mes de información pública se ampliará al que señale por la legislación ambiental a efectos de información pública, en el supuesto que el Plan deba someterse a evaluación ambiental, a fin de realizar de manera conjunta la información pública de ambos procedimientos.

Apartado 33º

El artículo 79, referente a los efectos de los Planes, se reforma a fin de que sea acompañada una copia en formato digital en el momento de ser depositados; esta inclusión, que se realiza en aplicación del artículo 11 apartados 2 y 4 de la Ley Estatal, supone una mejora en el sentido de que facilita la posibilidad de publicación telemática de los instrumentos de planeamiento.

Apartado 35º

Reforma el artículo 81, relativo al procedimiento de revisión de los Planes de Ordenación Urbanística, estableciendo la obligatoriedad de la revisión de los Planes Generales Municipales, en aplicación de la Disposición Adicional Cuarta del TRLS08, cuando en los municipios de más de 10.000 habitantes se incremente en más del 20% de suelo legitimado para actuaciones urbanísticas o el 30% en los menores de 10.000 habitantes;

Apartado 36º

La reforma del artículo 82 se lleva a cabo en aplicación del principio de transparencia y publicidad consagrado en el artículo 11, y que constituye uno de los objetivos de la reforma. En concreto, se establece la obligación de hacer constar en el expediente la identidad de los que hayan sido propietarios en los 5 años anteriores cuando varíe la densidad o la edificabilidad de los usos del suelo.

Apartado 37º

El artículo 96 referido a la concesión y extinción del plazo del derecho de superficie. Se unifica el tiempo de vigencia de este derecho, ya se conceda por la Comunidad Autónoma, por los Ayuntamientos o por los particulares; se aumenta en todos los casos el plazo del derecho de superficie -de 75 a 99 años- de tal forma que se extiende a todos los casos el periodo de vigencia más largo, que es el establecido entre particulares (puede considerarse que debiera haberse promediado, en lugar de ir al plazo máximo, y cifrarlo en 80/85 años).

Apartado 38º

Las modificaciones que se plantean en relación con los Programas de Ejecución hay que reputarlas meras mejoras comprensivas o de perfeccionamiento técnico.

Sin embargo, y a pesar de no venir de esta forma regulado en el Anteproyecto, cabe proponer una reforma al artículo 118.3, b) LESOTEX donde se establece que los Programas de Ejecución preverán el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de los cinco años desde su inicio. En este sentido, se propone que por causas excepcionales debidamente justificadas y previo informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura podrán aprobarse, no obstante, Programas de Ejecución con plazos más amplios o prórrogas de éstos.

Otra modificación que cabría incorporar al sistema urbanístico extremeño, que por razones de sistemática incluimos aquí, es la conveniencia de proceder a una regulación detallada del régimen de las agrupaciones de interés urbanístico, más allá de las escasas determinaciones del apartado e) del artículo 120. A este fin, nos remitimos a las indicaciones, ya expuestas, en el sentido de resultar extremadamente conveniente que se proceda por la administración en un futuro cercano al desarrollo reglamentario de la Ley que con este Anteproyecto se reforma, posibilitando superar así las carencias que se observan en diversos puntos de la misma, y en concreto en este régimen

Apartado 40º

Supone el añadido de un segundo párrafo al artículo 124.2, disponiendo el carácter estructural, y por tanto, exigiendo la aprobación por la Comunidad Autónoma cuando la propuesta de redelimitación de los terrenos varíe al menos el 10% de la superficie o supongan una división de la unidad de actuación. Esta modificación podría comportar en ocasiones un considerable retraso para la gestión urbanística, por lo que debería establecerse un procedimiento sencillo y rápido para regular estos supuestos

Modificación propuesta para el artículo 126

Otra modificación de interés, que contribuiría a la agilización de los procedimientos, comportaría la modificación –que el Anteproyecto no lleva a cabo– del artículo 126 en el sentido de que fuera innecesario constituir agrupación de interés urbanístico para la tramitación de programa ejecución por parte de propietario único (o de varios propietarios que garanticen solidariamente la actuación urbanizadora), bastando en este caso con presentar directamente proyecto de urbanización y de parcelación, sin perjuicio del resto de garantías y requisitos exigibles a las agrupaciones de interés urbanístico

Apartado 41º

La modificación del artículo 127 sólo comporta meras precisiones terminológicas. Sin embargo, hubiera podido ser una ocasión adecuada para establecer las directrices de una regulación detallada de los gastos de urbanización, para que posteriormente ésta se emprenda con mayor grado de detalle en vía reglamentaria. En consecuencia, hay que establecer procedimientos eficaces y rápidos para el cobro de los gastos de urbanización, en aspectos tales como:

- La determinación de que el pago de los gastos de urbanización se pagará en metálico como regla general, salvo acuerdo en contrario de las partes
- El cobro de las cuotas de urbanización
- El Incumplimiento del pago de los gastos de urbanización.
- Canon de urbanización.
- Procedimiento de retasación de cargas
- Ocupación de los terrenos

Apartado 43º y 44º

Hacen referencia a la regulación del Agente Urbanizador, figura no exenta de polémica, en tanto que gravita sobre la preeminencia que deba darse a la acción directa de la Administración sobre el proceso de urbanización, según se considere la ejecución de la misma como un servicio público cuya gestión puede reservarse a la Administración o pueda encomendarse a particulares, cuando no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración, previo procedimiento de publicidad y concurrencia y sometido a controles que garanticen la participación de la comunidad en las plusvalías generadas. En cualquier caso, las mayores obligaciones que se asignan al agente urbanizador cuando su retribución sea en terrenos edificables en relación con los propietarios antes de la parcelación (reforma del artículo 133), han de valorarse positivamente en tanto se traduzcan en mayores garantías. Por lo mismo, suscita dudas la supresión del informe técnico de la Consejería de Fomento en los municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho (reforma del artículo 135), e igualmente la supresión del previo informe de la Comunidad Autónoma antes de la resolución de ejecución (138).

En correspondencia con lo que hasta el momento hemos venido señalando, relativo a la necesidad de que se proceda al desarrollo reglamentario, hay que incluir algunas recomendaciones:

- revisión de todo el procedimiento de tramitación, aprobación y ejecución de los Programas de Ejecución de Actuaciones Urbanizadoras de Extremadura conforme con a la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo relativa a la aplicación de la legislación de contratos públicos
- Reconocimiento del derecho del urbanizador a que se le dé traslado de las alegaciones y recursos presentados

Apartado 47º

Entre las modificaciones más significativas que se comprenden en la reforma, hay que destacar la reseñada en la nueva Disposición Adicional Tercera, referente al planeamiento y ejecución urbanística en pequeños municipios de menos de 2.000 habitantes, que tendrán la opción de simplificar su planeamiento general y sistema de ejecución. En principio, si bien inicialmente habría que valorar como positivo el objetivo de simplificar la regulación urbanística en ayuntamientos que carecen, por su limitación de medios, infraestructura y personal, de la posibilidad de desarrollar exhaustivamente todas las complejidades del planeamiento y de los sistemas de ejecución, no es menos cierto que se pueden plantear bastantes problemas y dificultades en la materialización de dicha finalidad, situación que en nuestra región cobra particular importancia si se considera que esta medida será de aplicación a 281 municipios de los 383 que hay en Extremadura, es decir, al 73,36 % del total. Por otro, acudir simplemente al criterio de la población comporta un evidente riesgo, si se considera que hay poblaciones que bien por su ubicación junto a grandes ciudades o bien por su situación medio-ambiental pueden ser generadoras de más urbanismo, y con ello generar una derivación de la actividad constructora hacia estos pequeños núcleos urbanos independientes; si esta circunstancia se une al hecho de que para estos municipios se establezcan reducciones sobre la reserva de suelo para viviendas protegidas (que se cifra en el 15%), así como la posibilidad de sustituirlo por el valor e metálico –en especial, habida cuenta de la limitación de medios de las Haciendas municipales- la resultante es que no se puede obviar el hecho de que se incrementa de facto el riesgo de especulación. A fin de evitar tal posibilidad, sería preferible que en lugar de la automaticidad derivada del criterio poblacional, se acudiese a otros más objetivos y reveladores de la capacidad de gestión municipal, porcentajes sobre el presupuesto municipal u otros análogos.

Apartado 48º

Se crea con este apartado una nueva Disposición Adicional Cuarta, referente a la posibilidad de urbanizaciones residenciales de carácter autónomo. Esta medida, sitien en principio hay que valorarla positivamente, dependerá en su efectividad en gran medida, de su desarrollo reglamentario, por lo que como en el caso anterior y para evitar dar lugar a disfunciones, convendría que se desarrollase una regulación que precisara sobre criterios objetivos aspectos que en este apartado resultan poco definidos, confiando con ello un excesivo margen discrecional a la administración. Entre ellos, sería procedente precisar unas reglas tasadas para la declaración de viabilidad emitida por la Consejería competente en materia de vivienda, o la concreción de conceptos como “compatibilidad ambiental” y de los criterios a los que ha de ajustarse el informe de “cambio de destino de suelo afectado”.

Apartado 49º

La nueva Disposición Adicional Quinta pretende establecer las reglas para Regularización de las Urbanizaciones ilegales o clandestinas, cuya existencia no puede desconocerse dado que es una realidad patente, en número considerable, la existencia de estas construcciones en nuestro territorio. La forma de llevarla a cabo en el Anteproyecto plantea, sin embargo, algunas reservas:

- la primera surge de su carácter de disposición adicional, cuando a nuestro juicio debería ser una transitoria: la disposición adicional no deja de tener un contenido normativo intrínseco, y por lo tanto, perdurable; con ello podría generar expectativas de una continuidad en la regularización de los incumplimiento urbanísticos, incentivándolos. La condición de disposición transitoria, sin embargo, recalcaría

la excepcionalidad de la medida, limitando la perspectiva de futura legalización de nuevas actuaciones urbanísticas de esta naturaleza.

- Sería igualmente conveniente que se contemplase en la Disposición una remisión a un futuro desarrollo reglamentario, que precisara en mayor medida las condiciones bajo las que puede llevarse a cabo tal regularización; y finalmente
- También es necesario poner de relieve la problemática que comportan algunas de las condiciones que se reseñan en la disposición, tales como que los dueños se hagan cargo del mantenimiento de los servicios comunes como son la iluminación o las calles -para evitar esa carga a los Ayuntamientos-, cuestión que no deja de generar problemas toda vez la disciplina urbanística es competencia municipal.

Disposición adicional sexta

Se contiene en esta nueva Disposición Adicional Sexta de la Ley una determinación aplicable exclusivamente a municipios pequeños que carezcan a la fecha de publicación de la reforma de planeamiento urbanístico general, o sólo tengan Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, posibilitando la reclasificación de suelo no urbanizable a urbanizable mediante un Plan Especial de ordenación, con el exclusivo objeto de implantar pequeños polígonos industriales. Se considera una medida positiva, en tanto que de otra manera se verían obstaculizadas las posibilidades de desarrollo económico de estas pequeñas entidades locales, que precisarían desarrollar un instrumento de planeamiento general antes de poder destinar suelo a desarrollar las posibilidades comerciales o industriales de la localidad. Parece, pues, adecuado que se excepcione en estos casos el régimen general de exigencia de planeamiento, si bien consideramos que para que ello se lleve a cabo con las debidas garantías sería necesario reformar el artículo 76 de la Ley a fin de incorporar estos supuestos a la relación de los que precisan que sea la Comunidad Autónoma la que lleve a cabo la aprobación definitiva, aun cuando no tuviere interés supramunicipal.

Disposición Final Única

La nueva Disposición Final Única crea el Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; esta previsión aparecía ya implícita en la redacción originaria de la LESOTEX –de ahí la mención al artículo 190-, pero lo cierto es que, transcurridos casi diez años desde su entrada en vigor, tal determinación normativa no había cobrado aún eficacia. Sin embargo, esta función inspectora es capital para la eficacia de las previsiones de la Ley, y debería ir acompañado, como hemos señalado en otros lugares de este dictamen, de la publicación en un plazo no excesivamente prolongado de un Reglamento de Disciplina Urbanística, habida cuenta que su carencia comporta que haya de acudir en nuestra comunidad al Reglamento estatal contenido en el Real Decreto 2187/1978 (D.T. 8ª LSOTEX), publicado hace más de treinta años y que a pesar de las sucesivas actualizaciones, presenta un importante desfase no sólo por el tiempo transcurrido sino por que su redacción desarrollaba una Ley del Suelo basada en premisas muy diferentes al del ordenamiento urbanístico actual. Por lo demás, en lo referente al contenido de esta Disposición, sería conveniente que la misma no se limitase a la mera enunciación de su creación, sino que se realizaran también algunas indicaciones básicas sobre el mismo, tales como grupo de titulación, y particularmente, que se señalasen unos plazos en los que la Administración habrá de proceder a la creación de este Cuerpo de Inspectores.

Disposiciones Transitorias

El régimen de derecho transitorio del Anteproyecto, coincidente en sus elementos esenciales con el de la propia Ley, pero menos pormenorizado, se considera en general su-

ficiente. Únicamente se echa en falta la regulación del régimen transitorio de una de las determinaciones que constituye una de las novedades esenciales de la Ley, como es la relativa a la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida, y que podría articularse sobre la base de las indicaciones siguientes:

- La reserva para vivienda protegida exigida en esta Ley se aplicará a todos los cambios d ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma dispuesta por la legislación territorial y urbanística.
- La reserva para vivienda protegida exigida e esta Ley se cumplirá siempre que se destine a dicha reserva la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, sin que queden obligados por disposiciones concretas del planeamiento urbanístico vigente que exigieran que se destinara a determinadas cuotas, tipologías o regímenes de protección pública.

IV. CONCLUSIONES

1. Sin perjuicio de la valoración, en general positiva de la Ley hasta ahora vigente –de cuyas innovaciones normativas el Anteproyecto que ahora se dictamina se presenta como continuador- debe destacar la insuficiencia de su desarrollo normativo a nivel reglamentario, por lo que se ha reseñar la conveniencia de promulgar normas de desarrollo, especialmente en materia de gestión y disciplina urbanísticas.
2. Asimismo, se ha incluido en el presente dictamen la indicación de que determinadas materias en la actual regulación es insuficiente, hubieran debido recibir un tratamiento específico en la propia Ley, y sin embargo tal reforma no ha sido incluida en el Anteproyecto y no es posible deferirla a su desarrollo posterior, bien porque existe expresa reserva de Ley, o porque sea conveniente sentar los principios rectores de la posterior regulación reglamentaria: en particular, esto ocurre en determinados aspectos –que se reseñan en el dictamen- en los que la experiencia aplicativa de la Ley vigente ha evidenciado carencias o limitaciones, así como en el Título V (Garantías y protección de la Ordenación Territorial y Urbanística).
3. Se valora en términos generales de manera positiva el porcentaje de reserva en que queda establecido el suelo destinado a viviendas de promoción pública, en tanto que constituya un intento de alcanzar un término de equilibrio entre los distintos intereses concurrentes.
4. Sobre la Disposición Adicional Tercera, que recoge para pequeños municipios de menos de 2.000 habitantes la opción de simplificar su planeamiento general y sistema de ejecución, y sin dejar de estimar positiva tal posibilidad en los casos en que por se hace difícil por limitación de medios, infraestructura y personal, el desarrollo exhaustivo de todas las complejidades del planeamiento y de los sistemas de ejecución, no pueden dejar de señalarse los problemas que tal opción pudiera comportar, en particular si se considerar que en nuestra región esta medida será de aplicación a 281 municipios de los 383 que hay en Extremadura, es decir, al 73,36 % del total.
5. Similares consideraciones se han de hacer en relación con la nueva Disposición Adicional Quinta, donde se establecen las reglas para regularización de las urbaniza-

ciones ilegales o clandestinas: no puede desconocerse la necesidad de tal previsión, dado que es una realidad patente; pero la forma de llevarla a cabo en el Anteproyecto plantea algunas reservas, pues no queda suficientemente recalcada la excepcionalidad de la medida, ni se limita la perspectiva de futura legalización de nuevas actuaciones urbanísticas de esta naturaleza.

6. Finalmente, destacar la importancia de la previsión contenida en la Disposición Final Única, por la que se crea el Cuerpo de Inspectores Territoriales y Urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura -previsión que aparecía ya implícita en la redacción originaria de la LESOTEX- ya que esta función inspectora es capital para la eficacia de las previsiones de la Ley, y su inexistencia o tardanza pueden frustrar la consecución de una gran parte de los objetivos pretendidos con al nueva norma.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 7 de abril aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y de la ordenación territorial de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 5/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Agroalimentarias de Extremadura



Consejo
Económico y
Social de
Extremadura

PROPUESTA DE DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DENOMINACIONES DE ORIGEN E INDICACIONES GEOGRÁFICAS AGROALIMENTARIAS DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 15 de octubre de 2009 se solicitó por el Ilmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Rural, 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 Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Agroalimentarias 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 4 de mayo de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte dispositiva (Exposición de Motivos), y un texto articulado de cincuenta y un artículo que se estructura en Título Preliminar y ocho Títulos, conforman además este Anteproyecto diez disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y tres finales.

La Exposición de Motivos recoge que el objetivo fundamental de esta norma es crear un marco jurídico adecuado para la gestión y protección de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agroalimentarios susceptibles de protección dentro de la Unión Europea. El Anteproyecto pretende, pues, definir un nuevo modelo de entidad de gestión que permita integrar las finalidades públicas y privadas así como la regulación de las potestades administrativas precisas para garantizar el cumplimiento de las normas para la protección de los productos de calidad.

Este norma surge como necesidad de adaptar los reglamentos de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas extremeñas a la nueva normativa comunitaria dictada, así la Exposición de Motivos contiene una relación detallada de esta normativa comunitaria que son esenciales en la materia objeto de regulación de esta Ley.

También, como es habitual, recoge los títulos habilitantes para legislar sobre esta materia remitiéndose a los artículos 7.1.6, 7.1.34 y 8.7 del Estatuto de Autonomía de Ex-

tremadura donde se atribuye a esta Comunidad competencia exclusiva en materias de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía y de denominaciones de origen, en colaboración con el Estado, así como la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa de consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y la coordinación general de la sanidad, en los términos de los dispuesto en los artículos 38,131 y 149.1.11,13 y 16 de la Constitución Española.

Como ya hemos señalado este Anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Título Preliminar, “Objeto y definiciones”, establece el objeto de la regulación así como definiciones que sirvan de aclaración a la lectura e interpretación de la norma.

Título I, “ Régimen Jurídico de las Denominaciones Geográficas y Obligaciones Generales”, determina las fuentes que inciden en la regulación de las denominaciones geográficas y establece obligaciones de ámbito general de las empresas sometidas voluntariamente al régimen de dichas figuras de calidad diferenciada, de sus consejos reguladores y de los organismos independientes autorizados para comprobar que se cumplen los procesos que garantizan la conformidad de los productos con las normas específicas de calidad.

Título II, “Protección de las Denominaciones de Origen”, contiene prescripciones que garantizan la adecuada protección de las denominaciones geográficas de calidad alimentaria.

Asimismo se establece este título breves prescripciones en cuanto al procedimiento de solicitud de registro o protección comunitarios de las denominaciones geográficas, por la incidencia de normas comunitarias precisas, otros preceptos de ámbito estatal y el necesario desarrollo reglamentario ulterior.

Título III, “Normativa Específica de cada Denominación de Origen”, se refiere a los instrumentos jurídicos específicos reguladores de cada denominación geográfica: el pliego de condiciones y sus propios reglamentos y estatutos.

Se contemplan especialidades en el procedimiento de elaboración de los reglamentos de las denominaciones geográficas, que no tendrán carácter ejecutivo según precisa la disposición adicional quinta, y serán aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

Los estatutos establecerán normas complementarias sobre las actividades, relaciones con los operadores inscritos, organización y funcionamiento de la entidad, dentro de lo establecido en la presente Ley, el reglamento que pueda desarrollarla y el específico de la denominación, previa comprobación de su adecuación a la legalidad.

Título IV, “Consejos reguladores de las Denominaciones Geográficas”, sobre los consejos reguladores de las denominaciones geográficas, los configura como corporaciones de derecho público, precisa su capacidad de obrar, sus ámbitos competenciales, las normas esenciales sobre principios de organización, composición y órganos de gobierno, su finalidad y funciones, sus recursos financieros, su régimen presupuestario y contable y la posible asunción del ejercicio de funciones por delegación o encomienda de gestión.

Título V, “Régimen Jurídico de los actos, acuerdos y negocios jurídicos del Consejo Regulador”, define el régimen jurídico de los actos, acuerdos y negocios jurídicos de

los consejos reguladores; distingue los de naturaleza administrativa y los de carácter privado y determina la responsabilidad patrimonial que pudiera derivar de su ejercicio.

Título VI, “ Sistema de Garantía del Cumplimiento del Pliego de Condiciones”, está dedicado al sistema de garantía del cumplimiento del pliego de condiciones, estructurado sobre la base fundamental de la obligación de los operadores agroalimentarios de garantizar la conformidad de sus productos a aquél y la sujeción a un control externo por un organismo de certificación de producto, acreditado conforme a la Norma UNE-EN 45011 o norma posterior que la sustituya, que podrá ser una entidad privada o el propio consejo regulador a través de una estructura independiente. Excepcionalmente se posibilita que el control externo pueda ser realizado por administraciones o empresas públicas de la Comunidad Autónoma.

Título VII, “Potestades de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, regula las potestades de supervisión, inspección, de adopción de medidas de restauración de la legalidad y sancionadora. Con relación a esta última, se contrae la ley a tipificar infracciones específicas sobre las materias reguladas y a incorporar el régimen básico sancionador de la Ley estatal 24/2003 de la Viña y el Vino.

Título VIII, “Colaboración y Cooperación entre la Administración de la comunidad Autónoma y las Entidades de Gestión”, articula cauces de colaboración y cooperación entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los consejos reguladores.

En las disposiciones adicionales se realiza una extensión provisional de lo establecido en el articulado para las indicaciones geográficas de bebidas espirituosas susceptibles de registro, de conformidad con el Reglamento (CE) N° 110/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008; se habilita a la Junta de Extremadura para regular los regímenes especiales de gestión de las denominaciones geográficas, cuando por tratarse de un único productor o de agrupaciones reducidas de productores con un volumen de comercialización no suficientemente significativo, no resultara viable el modelo corporativo diseñado en la Ley; se establecen previsiones para los organismos independientes de inspección y los laboratorios de ensayos que participen en actividades de verificación del pliego de condiciones; se dispone la sucesión de los actuales consejos reguladores por las nuevas corporaciones de derecho público; se posibilita la certificación respecto a procesos productivos de acuerdo a modificaciones de dichos pliegos publicados y publicadas pendientes de tramitación, se contienen otras referencias a normativas conexas y una cláusula de salvaguardia frente a la posible exigibilidad por el ordenamiento jurídico de protección de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de ámbito territorial no limitado a Extremadura.

Las disposiciones transitorias contemplan las situaciones coyunturales motivadas por los cambios normativos que habrán de conllevar nuevos reglamentos y estatutos de cada denominación geográfica, la posibilidad de integrar estructuras de control independientes que satisfagan los requisitos de organismos independientes de certificación de producto susceptibles de ser acreditados dentro de los propios consejos reguladores y la desaparición del vigente régimen de tasas por el de cuota obligatorias y de tarifas por prestaciones de servicios. Se concreta también el régimen transitorio respecto de procedimiento en tramitación a la entrada en vigor de la ley.

La disposición derogatoria contiene además una previsión de mantenimiento de las disposición adicional tercera de la Ley extremeña 12/2002 y los Decretos y Órdenes autonómicos que establecen los reglamentos de las denominaciones de origen e indi-

caciones geográficas existentes en Extremadura hasta que entren en vigor los reglamentos y estatutos de cada denominación geográfica adaptados a lo previsto en la presente Ley.

Las disposiciones finales se refieren a habilitaciones reglamentarias, a la declaración de aplicabilidad de preceptos concretos sobre medidas cautelares y de restauración de legalidad a la persecución de los fraudes agroalimentarios y de comercialización de productos pesqueros y a la entrada en vigor de la Ley.

III. VALORACIONES

A. DE CARÁCTER GENERAL.

Con carácter previo a examen del 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.

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 manera 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, dada la naturaleza del Consejo Económico y Social de Extremadura, órgano al que se solicita este Dictamen, valoramos positivamente el documento que refleja la incidencia en la economía y sociedad extremeña de las diferentes Denominaciones de Origen así como de los Indicadores Geográficos de Calidad Agroalimentaria remitidas por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural a petición de este Órgano.

Memoria económica. Se circunscribe la Memoria Económica a la reseña de que el Anteproyecto de Ley de denominaciones de origen e indicaciones geográficas de calidad agroalimentaria de Extremadura no parece suponer incremento del gasto o disminución de ingresos.

Entendemos que la conclusión de la Memoria no se ajusta en el fondo ni en la forma a la esencia de la Memoria Económica, ya que al incluir la expresión “no parece suponer” no refleja certeza alguna en cuanto a que no suponga incremento de gasto o disminución de ingresos y desvirtúa lo que debe entenderse por la conclusión de un informe cualquiera que sea la materia de este.

Informe de Necesidad y Oportunidad. Acompaña al Anteproyecto el informe explicativo de la necesidad y oportunidad de llevarlo a cabo en el momento actual. Se justifica la necesidad de la norma por dos razones fundamentales:

- 1.- Referida a la propia normativa autonómica que se entiende en estos momentos insuficientes para garantizar la adecuada protección de los productos agroalimentarios con denominación de origen e indicaciones geográficas en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2.- La oportunidad y urgencia de dotar a la denominación de origen e indicaciones geográficas de un marco jurídico clarificado con rango legal que facilite procedimientos de acreditación de los consejos reguladores, que deberían estar concluidos para el 1 de mayo de 2010, según exigencia europea.

Una vez más debemos dejar constancia de la necesidad de una mayor previsión a la hora del cumplimiento de los plazos de la normativa europea, para que el análisis y el estudio de las normas pueda hacerse de un modo más sosegado.

Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos: no se acompaña a la documentación del Anteproyecto de Ley de denominación de origen e indicaciones geográficas de calidad agroalimentaria de Extremadura, por lo que hemos de reiterar la indicación formulada en anteriores dictámenes, de que la documentación remitida para la elaboración de los dictámenes sea lo más completa posible

Informe de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, preceptivo ya 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 (artículos 66 a 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura). En él se recoge el objeto de la Ley, el título habilitante para regular esta materia, así como relación detallada de la normativa europea a la que deben adaptarse los reglamentos de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas extremeñas y finalmente expone la estructura de la Ley.

Informe de Impacto de Género. Se acompaña igualmente, el informe de impacto de Género, elaborado por el Instituto de la Mujer de Extremadura, que 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 esto, entendemos que sería muy adecuado, en este caso, que se analizara el impacto de la aplicación de esta norma en el empleo rural, especialmente referido al empleo femenino.

Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente el Informe de la **Asesoría Jurídica** de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural

Consideración general del texto.

Como se recoge en el Informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, la principal justificación de esta norma es cumplir con las exigencias establecidas por la normativa europea sobre protección de denominación de origen e indicaciones geográficas protegidas, así son numerosas las referencias al derecho comunitario desde la propia Exposición de Motivos y a lo largo del texto articulado: “La Ley persigue fundamentalmente crear un marco jurídico adecuado para la gestión de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agroalimentarios susceptibles de protección dentro de la Unión Europea”

No obstante es apreciable desde hace algunos años el interés de los consumidores por productos que cumplen determinadas características de calidad, especialmente en lo referente productos agroalimentarios, así la “marca diferenciada” se convierte en algo más que un elemento identificador del producto, es la garantía del mismo.

Así pues, en el documento del “Pacto social y Político de Reformas para Extremadura” suscrito por los agentes sociales y económico presentes en este Consejo, se recoge dentro de la “Reformas Estructurales de la Agricultura” un apartado dedicado a la producción diferenciada y de calidad, que se inicia definiendo la llamada “calidad estándar” en contraposición a la “calidad diferenciada”, entendida esta última como la establecida en normas relativas a las características organolépticas, los modos y procesos de elaboración o el origen del alimento que establecen exigencias adicionales a las de calidad estándar obligatorias para el alimento.

Este mismo documento afirma que “el fomento de calidad diferenciada de los alimentos va a incrementar su valor añadido y mejora la competitividad en el mercado global, al tiempo que contribuye a la fijación de la población en el medio rural y a la diversificación de su economía”

Entendiendo que con esta norma se pretenden dos cosas, por un lado la homologación del sistema de gestión de nuestros productos de “calidad diferenciada” a la normativa europea y por otro dotar a los consumidores de un sistema de garantías para los productos agroalimentarios, no podemos sino valorar positivamente el contenido de la misma.

Este Anteproyecto tiene mayor alcance desde un punto de vista socio-económico que el señalado en su propia Exposición de Motivos. El sector agroalimentario extremeño debe tener una consideración esencial y específica por su gran capacidad de desarrollo. La política de calidad debe entenderse como un instrumento que puede utilizarse de manera eficaz para crear nuevas fuentes de ingreso y como una vía para conseguir una mayor competitividad de productos y productores.

El concepto de calidad diferenciada implica también una producción respetuosa con el medio ambiente, la utilización de métodos de producción sostenible que contribuirán a preservar las zonas rurales. Así la valoración del sistema de denominaciones e indicaciones no puede medirse únicamente por indicadores numéricos y estadísticos ya que la repercusión de las mismas van ligadas a otros aspectos de la realidad económica y social de un territorio y una población.

Ahora bien, buscando precisamente un mayor desarrollo de esos sistemas de garantías quisiéramos destacar desde el Consejo que la norma debería haber ido más allá en cuestiones como la promoción y protección tanto de los productos como de los territorios origen de los mismos, ya que entendemos que estamos ante una regulación excesivamente, por no decir exclusivamente técnica en la que se han dejado fuera aspectos tan importantes como los arriba mencionados de fijación de la población en zonas con productos “Denominación de Origen”, fomento y protección de los procesos de elaboración, transformación y comercialización de estos productos como instrumento de desarrollo en zonas rurales y con especial atención a su incidencia en el empleo, así como su relación con aspectos fundamentales como son la investigación y las nuevas tecnologías.

Finalmente, este Consejo Económico y Social de Extremadura recomienda al Ejecutivo Regional la necesidad de abordar una regulación global sobre calidad agroalimentaria.

Para poder entender que suponen estos productos de “calidad diferenciada” en nuestra Comunidad debemos tener en cuenta algunos datos, Extremadura cuenta actualmente con las siguientes Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas (además de cuatro compartidas con otras Comunidades Autónomas: Guijuelo, Jamón de Huelva, Cava y Carne de Ávila),

DENOMINACIÓN	PRODUCTO	CREACIÓN (1)
Dehesa de Extremadura	Jamones	1.996
Queso de la Serena	Quesos	1.996
Ribera del Guadiana	Vinos	1.997
Cereza del Jerte	Cerezas	2.000
Gata-Hurdes	Aceites	2.000
Torta del Casar	Quesos	2.001
Ternera de Extremadura	Carnes	2.001
Aceite Monterrubio	Aceites	2.001
Queso Ibores	Quesos	2.002
Pimentón de la Vera	Condimentos	2.003
Cordero de Extremadura	Carnes	P.R.(Protección nacional)
Villuercas-Ibores	Miel	P.R.

(1) Fecha de recepción de la solicitud de inscripción en el Registro Comunitario.

P.R.: Pendiente de Registro.

En el caso de Dehesa de Extremadura y Queso de la Serena(con reconocimiento previo en 1990 y 1992 en España, respectivamente)

Fuente: Junta de Extremadura.

Además cabe señalar que si bien Extremadura no ha aumentado su cartera de denominaciones de origen agroalimentarias en los últimos años, el número de empresas y cooperativas inscritas en ellas no ha parado de crecer. En el año 2009, 280 empresas y cooperativas están inscritas en sus 13 denominaciones de origen y sellos de calidad, incluido el de agricultura ecológica del CRAEX que cuenta con 57 firmas inscritas. Las empresas de jamón ibérico de la D.O. Dehesa de Extremadura, con 87 inscritas, y los vinos de la D.O. Ribera del Guadiana con 47 firmas son las más numerosas, seguidas de la Cereza del Jerte, el Queso de la Serena, el Pimentón de la Vera, Queso de la Serena, la Torta del Casar (que suma dos nuevas queserías) y Queso Ibores (con dos nuevas queserías). Las dos denominaciones de origen de aceite de oliva virgen extra cuentan con 11 empresas y cooperativas entre las dos, menos de las almazaras reconocidas por el CRAEX para envasar aceite de oliva ecológico. Mientras, Corderex y Ternera de Extremadura agrupan a 12 empresas del sector cárnico.

Del análisis de los últimos datos disponibles facilitados por la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, la producción de alimentos acogidos a una DOP extremeña se cifró en torno a los 70 millones de euros. Así los productos protegidos con mayor presencia son, por orden de importancia económica el jamón, la cereza, el vino y el queso.

Completando estos datos de producción con los de comercialización podemos destacar lo siguiente:

En 2007 el 7 % de las DOP ratificadas por la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios del MARM tenían su ámbito de aplicación en Extremadura, ya sea de forma exclusiva o compartida con otras comunidades autónomas, Así en 2007 Extremadura era la cuarta región, junto a Castilla la Mancha, en número de DOP/IGP, tras Andalucía (21), Cataluña (16) y Castilla La Mancha (16). Ahora bien en su conjunto, las denominaciones de origen extremeñas se pueden catalogar como de pequeño y mediano tamaño en producción de productos amparados comparación al conjunto de las españolas.

Particularmente destacan los datos de la Denominación Ribera del Guadiana es la octava denominación del sector en cuanto a superficie (24.322 has.) y en cuanto a número de bodegas inscritas (110). Sin embargo, se trata de una denominación pequeña en cuanto a volumen de comercialización nacional, representando en la campaña 2006/2007 únicamente el 0,08% del total de hectolitros comercializado en España por los vinos de calidad Producidos en Regiones determinadas (VCPRD).

A la vista de los datos expuestos, este Consejo Económico y Social no podemos sino insistir en la necesidad de una mayor protección y promoción de nuestros productos de calidad, así como de todos aquellos sectores que participan en su proceso de elaboración, transformación, investigación y comercialización.

Finalmente señalar, como ya hemos dicho anteriormente, que la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene cuatro Denominaciones de Origen compartidas con otros territorios en este sentido quisiéramos hacer la siguiente reflexión en cuanto si no cabría plantearse la ampliación de esta ley también a las denominaciones geográficas que no estando sólo en Extremadura y, por tanto, dependiendo jurídicamente de la Administración General del Estado tengan su base en la comunidad y también podrán ser objeto de atención por parte de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

Exposición de Motivos

Precede a este Anteproyecto una amplia Exposición de Motivos técnicamente correcta con una completísima justificación normativa desde el punto de visto autonómico, estatal y europeo y que refleja detalladamente la estructura de la norma, así como una suscita referencia al contenido de dada uno de los título que la conforman.

Entendemos que sin caer en expresiones de contenido laudatorio que quedan fuera de las reglas de las buenas prácticas mencionadas en las Resolución de 28 de Julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se le 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 si bien no serían de estricto cumplimiento si se hace conveniente su aplicación, si consideramos escasa la fundamentación de fondo, hubiera sido más adecuado una mayor referencia a las características geográficas y ambientales de la Región que son las que dotan a nuestros productos de esos elementos extraordinarios de calidad, así como la importancia que tiene en la economía extremeña el sector agropecuario.

A la vista de lo anterior, proponemos la siguiente estructura y contenido de la Exposición de Motivos:

Un apartado específico, cuyo contenido de forma indicativa podía ser la alimentación y su importancia, los rasgos característicos del sector agroalimentario y su importancia estratégica en Extremadura, con su variedad de productos.

El apartado siguiente sería el dedicado a los títulos competenciales, donde ser arrancaría desde artículo 51 de la Constitución, pasando por el Estatuto de Consumidores de Extremadura, y desembocando en el artículo 130.1 de la CE, que encomienda a los poderes públicos la atención a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, la pesca, etc., así como el marco competencial específico de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Otro apartado sería el referente al marco legislativo europeo, donde podría señalarse el compendio de Reglamentos Comunitarios y otras normas de la Unión Europea, e

incluso alguna consideración sobre la Política Agraria Comunitaria, diferenciando convenientemente la normativa que impulsa las denominaciones de origen de aquellas que regulan las indicaciones geográficas, para terminar con un último apartado, donde se haga una referencia a la estructura y contenido de la norma.

Articulado

Título Preliminar (artículos 1 y 2)

El denominado Título preliminar consta de dos artículos, el primero que regula el objeto de la Ley y el segundo que comprende un conjunto de definiciones a los efectos de esta norma. Es necesario aquí hacer mención a la propia denominación de Título Preliminar, inédito en el Derecho autonómico comparado, ya que ninguna Comunidad Autónoma de las que ha legislado sobre la materia en contenidos similares lo utiliza, y más bien son unas Disposiciones Generales o Principios Generales.

Artículo 1

Al determinar el objeto en este Anteproyecto se unifica la regulación de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agroalimentarios junto con la de los productos derivados de la vid, regulaciones que hasta ahora se habían establecido diferenciadamente debido a las peculiaridades de este último, y que por tanto entendemos que hubiera sido más aconsejable regular por separado estos productos, estableciendo grados de protección del vino, como lo han hecho en otras Comunidades Autónomas, así como la utilización del corcho, que al tratarse de un producto 100% natural puede darle un valor añadido al vino mejorando el sector vitivinícola en Extremadura. Además nos cuestionamos desde este Consejo si esta unificación no significa crear una regulación que a fuerza de ser más amplia se convierte también en más imprecisa e insuficiente para regular las peculiaridades y especialidades de los productos objeto de la misma.

Así la normativa europea numerosas veces invocada en este Anteproyecto, regula productos derivados de la vid de una manera específica, el Reglamento nº 1493 del año 1999, la distinción entre Vinos Ordinarios o de Mesa y Vinos de Calidad Producidos en Regiones Determinadas (VCPRD)

En este mismo sentido se ha pronunciado el CESE (Comité Económico y Social Europeo) en el Dictamen NAT 448 “Política de calidad de los productos agrícolas” de 5 enero de 2010 que señala que “La puesta en práctica de regímenes de indicaciones geográficas ha resultado ser una iniciativa fructífera, de interés tanto para los consumidores como para los productores-transformadores. Por este motivo, el Comité considera que los tres sistemas de registro de indicaciones geográficas (para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y alimentarios) deberían mantenerse en la actualidad, así como los dos instrumentos vigentes (la DOP-Denominación de Origen Protegida, y la IGP-Indicación Geográfica Protegida)”.

Igualmente recomendamos que el objeto de la Ley no se limite a una mera regulación de la Denominación de Origen e Indicaciones Geográficas sino que debiera prever un compromiso por parte del Gobierno Regional de apoyo a los productos objeto de regulación e incentivar a los productores para que operen con los distintivos de calidad. Por tanto consideramos que debería ampliarse el objeto de la ley, añadiendo algún artículo referido al fomento, difusión y programas de ayudas, reforzando de esta forma los recursos económicos destinados a la promoción de los productos agroalimentarios extremeños.

Por otro lado señalar que al explicitar que todo el objeto de la ley solo afecta a denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agrícolas y alimenticios, cuya demarcación territorial se encuentre comprendida íntegramente en Extremadura, se está poniendo de relieve que una parte de las denominaciones de origen extremeñas no se regularán por la presente ley (DO compartidas)

Artículo 2

Las definiciones recogidas en la norma proceden del derecho comunitario, la Unión Europea propuso en el Reglamento nº 2081 del año 1992 unos sistemas de protección con el objetivo de defender los productos agroalimentarios. Dicho Reglamento ha sido modificado por otro de reciente aprobación, que es el nº 510 del año 2006 en el que se definen dos formas principales de protección de productos agroalimentarios:

- *Denominación de Origen Protegida (DOP)*, que se refiere al nombre de una región o zona determinada que sirve para denominar un producto agroalimentario que se produce o elabora en esa área y que posee unas características que se derivan del medio geográfico del que procede. La calidad o características del producto, por tanto, se deben fundamental o exclusivamente al medio geográfico, con sus factores naturales y humanos. Además, producción, transformación y elaboración se realizan en dicha zona geográfica.
- *Indicación Geográfica Protegida (IGP)*, que hace referencia a una región determinada que se emplea para designar a un producto agroalimentario que posee una reputación reconocida que puede atribuirse al lugar de origen en el que se ha llevado a cabo, al menos, la producción y/o la transformación y/o la elaboración.

Quizás este artículo 2 del Anteproyecto es demasiado prolijo en el detalle de las definiciones, llegando a solaparse unas con otras.

Señalar además que si bien en el artículo 1 del Anteproyecto se distingue entre Denominación de Origen e Indicación Geográfica Protegida, es a partir de este precepto cuando se acuña un nuevo término, el de Denominación Geográfica, que no coincide ni con las definiciones de la norma comunitaria de referencia, la normativa estatal o autonómica hasta ahora utilizadas y que puede conducir a error o imprecisión.

Títulos I, II y III (artículos del 3 al 13)

En primer lugar señalar que habría que replantearse la sistemática de los Títulos debiendo ir orientados en tres grandes bloques: normativa general o régimen jurídico de las denominaciones geográficas, la titularidad y protección de las denominaciones geográficas y régimen jurídico particular de cada una de las denominaciones.

Así desde este Consejo se propone lo siguiente:

Artículos del 3 al 8 (Título I propuesto por el CES)

Aún teniendo en cuenta que no corresponde plenamente a un órgano como el Consejo Económico y Social de Extremadura un valoración de carácter jurídico de la norma, sí consideramos que es necesario señalar, lo que a nuestro entender, es una incorrecta sistematización del contenido de los Títulos I y II de este Anteproyecto. Aconsejamos que estos dos Títulos se conviertan en uno sólo que abarque desde el artículo 3 al 8 ambos inclusive, bajo la denominación “Régimen Jurídico de las Denominaciones de origen e Indicaciones Geográficas Protegidas”, ya que todos los preceptos responden a las generalidades y principios que van a marcar el desarrollo normativo posterior y un Título II que incluiría del artículo 9 al 13 de este Anteproyecto, bajo la denominación “Protección de las Denominaciones de Origen”

Además con la finalidad de una más fácil lectura y comprensión de lo que sería este nuevo “Título I” aconsejamos igualmente que se modifique la ordenación del artículo 4 “Obligaciones Generales” y artículo 5 “Titularidad de las denominaciones geográficas”. Respecto a estos dos preceptos sería necesario matizar

Artículo 4.

Exigir a los operadores la colaboración con los consejos reguladores establece una obligatoriedad quizá demasiado subjetiva. Por ello, se plantea la supresión en el mencionado artículo punto 1 del último inciso: “y colaborar con los consejos reguladores”. El punto 5 del artículo 4 que recoge la obligatoriedad de facilitar las comunicaciones sería más propio del desarrollo reglamentario que de un punto específico de la ley. Por tanto, se sugiere su eliminación.

Artículo 5

Se valora positivamente el reconocimiento, de las llamadas en la norma denominaciones geográfica, como bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Extremadura. A diferencia de la propiedad industrial, que presupone un derecho individualizado de utilización en exclusiva, la denominación de origen se caracteriza por no ser «apropiable», objeto de propiedad individualizada o colectiva... Este concepto responde a la lógica de que afecta a un bien de interés público, «la defensa de los intereses de las localidades o regiones que tienen productos o tipos de modalidades de éstos, característicos de la comarca o lugar»

Por ello la denominación de origen se encuentra sometida a un régimen jurídico distinto que no permite el uso exclusivo e individualizado de la denominación y que exige la calidad y la procedencia del producto que se asegura además a través de los oportunos controles. En ello se distingue también de la simple indicación de procedencia que sólo señala el origen geográfico del mismo, pero ni se usa como denominación, ni designa un tipo de calidad y características del producto propias del lugar geográfico, elementos que son consustanciales de la denominación de origen.

En este sentido y con objeto de completar el contenido de este precepto se podría haber introducido alguna referencia a la marca de calidad “Alimentos de Extremadura” como marca promocional de la Región.

Artículo 6

Consideramos que son obvias y por ello no es necesario que se incluyan en el texto las prohibiciones que aparecen detalladas en las letras a) y b) de este artículo, debiéndose circunscribir el precepto al párrafo c), que es donde realmente se establecen las prohibiciones y las conductas frente a las que se amparan las denominaciones geográficas de productos agrícolas, alimenticios y de los productos derivados de la vid.

Artículo 7

Entendemos que su redacción debía ser mejorada en cuanto a la ordenación de su contenido por lo que se refiere a los apartados 1º y 3º, a la vez que se propone que el apartado 2º de este precepto forme parte del artículo 12 donde encaja más correctamente.

Artículos de 9 al 13 (Título II propuesto por el CES)

Artículo 9

La redacción del artículo 9, nos parece desacertada y que en aras a conseguir una mayor claridad y simplificación del procedimiento debería determinar a quien le corresponde la iniciativa de la solicitud del registro.

Del apartado 1 del artículo 9 se desprende que es a la Consejería a la que corresponde únicamente la tramitación de la solicitud, pero tras la lectura del apartado 3, vemos que no sólo le corresponde la tramitación sino también dictar la resolución, sin que el procedimiento quede minimamente determinado en el texto dejándose el establecimiento del mismo a un desarrollo reglamentario posterior.

Además consideramos que este artículo debería recoger que las solicitudes de registro o protección deberían contener como mínimo el pliego de condiciones y los estatutos de la Denominación de origen o indicaciones geográficas.

Con respecto al apartado 4 del artículo 9 referido al silencio administrativo negativo, entendemos que la Administración tiene obligación de resolver en aras de no perjudicar ningún derecho de los interesados.

Llama especialmente la atención la insistencia del legislador en este y en otros preceptos, que veremos posteriormente, la exigencia de motivación de la resolución, ya sea estimatoria o desestimatoria, cuando esta cuestión queda resuelta por la aplicación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que marca cualquier procedimiento administrativo.

Título III (artículos 11-13)

Artículo 11

En relación con la regulación de “pliego de condiciones” que está sujeta en su contenido mínimo a la normativa comunitaria, no se determina de ningún modo el procedimiento de modificación de esos pliegos. El CESE (Comité Económico y Social Europeo) afirmaba ya en su **Dictamen NAT/ 372 (12 de marzo 2008)** de “ Indicaciones geográficas y denominaciones de origen” refiriéndose a los puntos débiles de la regulación europea sobre denominación de origen *“el procedimiento de los pliegos de condiciones, a menudo demasiado lento e incompatible con las exigencias de los solicitantes (dificultad de planificación de las ventas, estrategias de comunicación etc.) y por tanto, perjudicial sobre todo para las denominaciones de origen potencialmente más penetrantes y visibles en el mercado”*

De nuevo en este precepto se hace una regulación redundante sobre la necesidad de motivar la resolución.

En el apartado 3 del artículo 11 nos reiteramos en la recomendación realizada en el apartado 4 del artículo 9.

Artículo 12

En relación con este precepto señalar por un lado que en su apartado primero se confunde el contenido del Decreto que aprueba el reglamento con el contenido del propio reglamento por lo que sugerimos una más clara redacción del mismo , y por otro lado y referido al apartado segundo de este precepto entendemos que este tendría una lógica cabida en el artículo 9, que aborda la “solicitudes de registro y protección” ya que señala que a las solicitudes de registro debe acompañar un reglamento provisional.

Por otro lado consideramos que la ley debería dejar claro el procedimiento a seguir para la implantación de una denominación de origen

Artículo 13

Reiteramos lo dicho para el apartado 2 del artículo 12 para el artículo 13.4

Título IV. (artículos 14 al 22)

Artículo 14

Del título que acompaña a este precepto entendemos que es fundamental y básico comenzar definiendo claramente la naturaleza jurídica de los consejos reguladores, cuestión ésta que no aparece suficientemente determinada.

Por otro lado este artículo, dividido en dos apartados, contiene dos afirmaciones que entendemos contradictorias en el inicio de cada uno de ellos, así el artículo 14.1 comienza: “Para cada denominación geográfica existirá un consejo regulador ...” por su parte el apartado dos de este mismo precepto comienza “Se podrá constituir un único consejo regulador para varias denominaciones geográficas...”. Entendemos complicada la interpretación de este artículo y aconsejamos una más clara redacción

Artículo 15

Una vez se determine la naturaleza jurídica de los consejos reguladores, como se ha señalado en el comentario del artículo 14, el artículo 15 además de determinar cuando se entiende que el consejo regular adquiere capacidad jurídica y capacidad de obrar, debería a nuestro entender señalar que en su funcionamiento estarán sujetos al régimen de derecho Privado como regla general, salvo cuando ejerza potestades públicas, en cuyo caso estarán sometidos a las normas de Derecho Administrativo.

Artículo 17

Este precepto debería tener un mayor desarrollo especialmente cuando aborda las cuestiones de organización y funcionamiento de los consejos reguladores. Deberían establecerse unos criterios generales en la ley en cuanto a cuestiones tan importantes como: número de miembros, a la elección del Presidente, régimen de acuerdos, funciones, duración de mandatos, incompatibilidades, revocación..., porque tal y como está establecido en la ley cada Consejo podrá tener una regulación diferente.

Por otro lado en el apartado 4 de este artículo referido a la elección y renovación de los órganos de gobierno de los Consejos Reguladores, consideramos que hubiera sido más aconsejable que un precepto específico recogiese los criterios generales para llevarlas a cabo y no dejarlo al arbitrio de cada Consejo Regulador.

Artículo 18

En este artículo consideramos que algunas de las indicaciones que se señalan serían más propias de decretos de desarrollo y de los estatutos del propio consejo.

Por otra parte, al principio del punto 3 del artículo 18 habría que señalar al principio “que el consejo regulador podrá asumir la certificación de producto” para que el resto tenga sentido, ya que en el apartado 2 del mismo no se establece como función la certificación.

Artículo 20

Llama la atención a este Órgano Consultivo lo establecido en este artículo dedicado al régimen presupuestario, concretamente que no se determine claramente la cifra por la que los consejos reguladores podrán ser exonerados de la obligación a ser auditados o a someter sus cuentas a censura, dejando por tanto, un amplio margen de discrecionalidad a la Administración.

Título V. Cap I (artículos 23 a 28)

Artículo 24

Este artículo comienza con una reiteración de lo establecido en la Ley 30/92, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero además como sucede a lo largo del texto legal, se confunden términos jurídicos, ya que este precepto se refiere a la notificación y publicación, para posteriormente hablar de la obligación regulada en el artículo 4.5 referida a la obligación de informar a los operadores por parte de los consejos reguladores, remisión que en opinión de este Órgano consultivo no tiene cabida en este artículo y que en su caso debería incluirse en el propio precepto de referencia.

Artículos 25, 26, 27 y 28

Como ya sucede en varias ocasiones a lo largo de este texto legal estos preceptos no son sino una reiteración de lo establecido en la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por tanto su contenido se nos muestra como innecesario.

Cap. 2 Artículos 29 a 33 (ambos inclusive).

Como hemos manifestado anteriormente, la naturaleza jurídica de los Consejos Reguladores no está claramente determinada en el Anteproyecto, y esto en opinión de este Órgano queda puesto claramente de manifiesto en el artículo 29, ya que en el párrafo primero establece que los actos, acuerdos y negocios jurídicos se regirán por el derecho laboral o por el derecho privado para posteriormente al referirse a la selección del personal utiliza las premisas básicas de la función pública (principios de igualdad, mérito y capacidad).

Artículo 31.

El Anteproyecto de Ley no define si la contratación de los servicios externos debe ser regulada por la Ley de Contratos del Sector Público, por tanto entendemos que este artículo debería especificar si se ajusta o no esta contratación a la legislación mencionada anteriormente.

Título VI (artículos 35 al 40)

Artículo 35

En este artículo se establece la obligación al operador de garantizar mediante sistemas de autocontrol el cumplimiento de lo señalado en el pliego de condiciones. En nuestra opinión, los sistemas de autocontrol deberían ser generalizados para todos los operadores de una determinada denominación geográfica.

Por otro lado, a nuestro juicio existen dudas sobre que sean los propios consejos reguladores quienes certifiquen a los productos que ellos mismos tienen que regular. A nuestro juicio deberían ser entidades acreditadas de certificación externas las que realizaran esa labor, asegurándose así la más absoluta imparcialidad.

De otra parte es inexcusable que en el caso de no atenderse nuestra sugerencia, los consejos reguladores debieran estar acreditados cumpliendo la norma EN 45011 a partir del 1 de mayo de 2010. Lo que supone algunas exigencias difícilmente cumplibles por los mismos.

Artículo 37

En este artículo consideramos que debería especificar los casos en que la Administración de la Comunidad Autónoma pueda realizar excepcionalmente la verificación del pliego de condiciones.

Artículo 39

Este precepto referido a los controles oficiales y administrativos para la verificación del cumplimiento del pliego de condiciones, consideramos que deberían indicarse dichos controles para no dejarlo al arbitrio subjetivo de la administración.

Título VII (artículos 41 a 49)

Artículo 41

Durante el desarrollo del precepto una vez se utiliza la Consejería competente y otras la Dirección General competente, situación que a juicio de este órgano consultivo podría solucionarse, mencionando al “órgano competente”, que incluiría a una u otra indistintamente.

Por otro lado parte de la regulación está ya contenida en el Título IV y V, referente a los Consejos Reguladores y a los actos y decisiones de los mismos, por lo que supone una reiteración innecesaria, que baja en exceso a los detalles, tales como el valor mínimo de los bienes muebles e inmuebles y derechos reales que han de constar en el inventario, cuestión que correspondería más al ámbito reglamentario, o la necesidad de recibir en la sede de la Dirección General las convocatorias de las reuniones del Consejo Regulador, así como facilitar la personal de la Dirección General la información, documentación y colaboración en los procesos electorales de los mismos.

Artículo 42

En este artículo referido a la Inspección, consideramos que habría que darle una mejor redacción porque en un principio se desprende que la inspección corresponde en exclusiva al Consejo Regulador, sin embargo a lo largo del mismo señala que habrá inspecciones o controles a operadores.

Por otro lado entendemos que debería indicar si esta inspección va a ser realizada por un cuerpo existente o por el contrario por uno específico.

Artículo 44

Aunque la titularidad y el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a la administración, se debería especificar que podrá ser el consejo regulador el que ponga en conocimiento los hechos para que se inicie el procedimiento sancionador y también que podrá instar para que se actúen contra las intromisiones por la usurpación o imitación de las características de la denominación geográfica.

Título VIII (artículos 50 y 51)

Artículo 50

En el apartado 2 de este artículo señala la posibilidad que mediante determinados Convenios de Colaboración, los Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura puedan asumir la representación y defensa jurídica ante los juzgados y tribunales del Consejo Regular, sin establecer límites.

Este Consejo Económico y Social entiende que hubiera sido más correcto que en la propia Ley se hubiera establecido un órgano de representación de los Consejos Reguladores ante los juzgados y tribunales, como por ejemplo la Federación o Confederación de Consejos reguladores o bien que se hubiera establecido un marco regulador de los Consejos Reguladores entre sí, donde puedan participar o crear asociaciones, sociedades o fundaciones para el mejor desempeño de sus funciones así como la posibilidad de celebrar convenios de colaboración entre sí.

La Disposición Adicional Primera constituye un intento de ampliar el ámbito de la Ley a las Indicaciones Geográficas de las bebidas espirituosas, en tanto no se dicte sobre

ellas normativa específica, cuestión que tiene su origen en la restricción del ámbito de la Ley.

La Disposición Adicional Segunda habilita al Consejo de Gobierno para que mediante Decreto establezca el régimen jurídico de las denominaciones geográficas solicitadas por una sola persona física o jurídica y cuando por el número de productores, elaboradores y comercializadores, no resulte viable técnica, económica o jurídicamente la constitución del Consejo Regulador, entendemos que esto deja un ámbito discrecional a favor de la administración y que deberían de haberse señalado los requisitos para llevarlo a cabo.

La Disposición Adicional Tercera señala como regla general que a los organismos de inspección y a los laboratorios de ensayo que intervengan en el sistema de verificación del Pliego de Condiciones se les aplicará el mismo régimen jurídico sancionador que a los organismos de certificación de los Consejos Reguladores, regla general que al final entendemos que contempla una excepción, y es que esto será así cuando los citados organismos sean parte de los Consejos Reguladores, que no será lo normal.

La Disposición Adicional Cuarta a nuestro juicio resulta innecesaria, y además constituye un solape con la Disposición Transitoria Primera.

La Disposición Adicional Quinta consideramos que también sería innecesaria si en el texto articulado del Anteproyecto, concretamente en el artículo 12 se hubiera establecido la naturaleza jurídica del Reglamento de la Denominación Geográfica.

La Disposición Adicional Sexta resulta en su redacción poco comprensible, ya que no parece lo mismo lo anunciado en el título con lo regulado en el precepto.

La Disposición Adicional Séptima y Octava entendemos que habría que adaptarla a la actual normativa de consumidores y usuarios.

La Disposición Adicional Novena cumple la función de amparar por esta Ley las denominaciones compartidas entre varias Comunidades Autónomas, si bien como ya hemos mencionado a la largo del presente Dictamen hubiera sido oportuno que este Anteproyecto de Ley hubiera abordado en el articulado las denominaciones de origen compartidas.

Las Disposición Transitoria Primera regula el plazo de presentación de Estatutos y Reglamento adaptados a la nueva Ley, siendo quizás éste muy perentorio, al cifrarlo en menos de 1 mes, siendo oportuno y competente lo señalado en la Disposición Transitoria Segunda.

Las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta son las típicas disposiciones en cuanto recoge los procedimientos puestos en marcha en la interinidad de la Ley.

IV. CONCLUSIONES

La principal justificación de esta norma era cumplir con las exigencias establecidas por la normativa europea sobre protección de denominación de origen e indicaciones geográficas protegidas, estableciendo que para el 1 de mayo de 2010 deberían de estar concluidos los procedimientos de acreditación de los organismo de certificación de productos, destacamos así la necesidad de una mayor previsión a la hora del cumplimiento de los plazos de la normativa europea, para que el estudio y el análisis de la norma pueda hacerse de una manera más sosegada, así como que este Consejo Económico y Social de Extremadura ha tenido conocimiento de la aprobación de esta norma sin que este órgano consultivo haya emitido el preceptivo Dictamen.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 4 de mayo de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Agroalimentarias de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 6/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en Materia de Telefonía Móvil



PROPUESTA DE DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN MATERIA DE TELEFONÍA MÓVIL

I. ANTECEDENTES

El pasado 21 de enero de 2010 se solicitó por el Sr. Director General de Consumo de la Consejería de Sanidad y Consumo 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:

“Anteproyecto de Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en materia de Telefonía Móvil”

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 4 de mayo de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una Exposición de Motivos, Título Preliminar y tres Títulos, que se subdividen a su vez en diferentes Capítulos, y éstos en un total de veintiocho artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Transitorias.

La Exposición de Motivos, que carece de subdivisiones que la estructuren, se desarrollan en un total de veintitrés párrafos, en los que se exponen, sucesivamente, los motivos que llevan al legislador extremeño a promover una Ley de esta naturaleza; en segundo lugar, se reseñan las incorporaciones más significativas que a través de ella se añaden la ordenamiento de la Comunidad Autónoma; se indica de manera sucinta la estructura de la Ley, y finalmente, se indica el título habilitantes para legislar sobre esta materia, así como los precedentes normativos con cuya regulación la nueva Ley se integra.

La parte dispositiva del Anteproyecto se estructura en un Título Preliminar y tres títulos:

- El Título Preliminar contiene los tres primeros artículos, que versan respectivamente sobre el objeto de la Ley; su ámbito personal de aplicación; y las definiciones de los conceptos y términos de índole técnica empleados en la norma.

- El Título I, bajo el epígrafe “Derechos de los Consumidores en Materia de Telefonía Móvil”, se distribuye en cinco capítulos, con las denominaciones siguientes:
 - Disposiciones Generales (artículos 4y 5)
 - Derecho a la Salud y Seguridad (6 y 7)
 - Protección de los Intereses Sociales y Económicos (artículos 8 a 11)
 - Derecho a la Información (artículos 12 a 17); y
 - Derecho a Indemnización (artículos 18 a 20)
- El Título II se denomina en el texto del Anteproyecto “Venta y reparación de terminales”, -aun cuando más propiamente, la denominación habría de ser la que se menciona en párrafo 15º de la Exposición de Motivos: “Derechos de los Consumidores en la Venta y Reparación de Terminales”- y consta de dos artículos, 21 y 22.
- Finalmente, el Título III se ocupa de las garantías del cumplimiento de las previsiones normativas contenidas en la Ley, estableciendo en los artículos 23 a 26, que lo integran, el régimen de infracciones y sanciones.

Finalmente, incluye la Ley una Disposición Derogatoria, y una Disposición Final, así com la indicación de la futura inclusión de Disposiciones Transitorias.

III. VALORACIONES

A. DE CARÁCTER GENERAL.

a. Documentación aneja al Anteproyecto:

De la documentación que acompaña al Anteproyecto, 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, hay que destacar:

- *El Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.* Se lleva a cabo en este documento un examen de la jurisprudencia constitucional sobre la capacidad normativa de las comunidades autónomas en la materia sobre la que trata el Anteproyecto sometido a dictamen, y no podemos por menos que suscribir gran parte de las consideraciones que se realizan en el mismo. En particular, se desarrolla la problemática inherente a la posible injerencia, a través de la regulación del contenido de los contratos de prestación de servicios de telefonía móvil y de venta y reparación de terminales, en la contratación civil y mercantil, que es competencia exclusiva del Estado. Por otro lado, también se exponen una serie de consideraciones sobre la delimitación de la competencia estatal y autonómica en materia de telecomunicaciones, de consideraciones de indudable relevancia, por cuanto ponen de relieve el estrecho marco normativo en el que se ha de desenvolver la regulación autonómica sobre la materia. Se incorporan también varias indicaciones en relación con el articulado, que indudablemente contribuirían a mejorar e texto del Anteproyecto, y de las que trataremos al analizar los preceptos concretos que integran la norma.
- *Informe del Instituto de Consumo de Extremadura,* en el que se reseñan las alegaciones efectuadas por las Asociaciones de Consumidores en la reunión celebrada al efecto con la representación de la administración, expresándose las concretas propuestas de modificación y las razones a las que obedecen; se indi-

can pormenorizadamente en el Informe las razones por las que son estimadas o desestimadas las alegaciones, y en su caso, las variaciones del texto del Anteproyecto que se han realizado en razón de las mismas. Es de valorar positivamente dicha reseña, así como la exteriorización de los motivos y fundamentos en que se basa la admisión o no de cada una de las alegaciones; sin perjuicio de ello, en su oportuno lugar se examinarán las propuestas de la Unión de Consumidores de Extremadura, entidad de la que procedían las alegaciones examinadas en el reseñado informe.

- El resto de la documentación que acompaña al Anteproyecto tiene escaso contenido sustantivo: el Informe de la Secretaría General se centra casi con exclusividad en el examen de la regularidad del proceso de elaboración de la norma, pronunciándose favorablemente; el Informe de Necesidad y Oportunidad es en lo esencial una transliteración de los primeros párrafos de la Exposición de Motivos, por lo que no procede hacer ninguna indicación adicional en relación con el mismo; el Informe de Impacto de Género expresa la inexistencia de reparos por razón de desigualdades tanteen el contenido de la norma como en el uso del lenguaje; y finalmente, la Memoria Económica afirma la inexistencia de consecuencias de índole presupuestaria del texto analizado. En la documentación remitida para dictamen a este Consejo Económico y Social se echa en falta la Tabla de Vigencias, no obstante venir la misma mencionada en el Informe de la Secretaría General.

b. Consideración general del texto.

Desde hace varios años, el sector de las telecomunicaciones ostenta el dudoso honor de ser –junto con banca, energía y vivienda- el que más insatisfacciones provoca en el consumidor. Esta realidad se sustenta en varios pilares: en primer lugar, prácticamente toda la población extremeña es titular de algún servicio de telecomunicaciones, sobre todo de telefonía móvil, que tiene una penetración de casi el 90% de la población; además, la liberalización del sector ha provocado una guerra entre compañías que, lejos de bajar los precios o aumentar la calidad de la atención al cliente, ha perjudicado los derechos de muchos miles de ciudadanos, y en particular de aquellos que, bien por su avanzada edad, por su nivel cultural o por sus dificultades para acceder a información adecuada, son analfabetos tecnológicos; por último, no debemos olvidar que prácticamente ninguna compañía de telecomunicaciones dispone de un servicio presencial de atención al cliente, habiendo optado por deslocalizar estos servicios y ofrecerlos a través del teléfono, medio que dista de constituir una solución idónea para las reclamaciones de los usuarios, o para prestar una información idónea.

A la vista de tal situación, es comprensible que el legislador extremeño quiera ocuparse de esta realidad, llevando a cabo una regulación que contribuya a solucionar lo que se percibe como una desprotección de los ciudadanos frente a las determinaciones unilaterales de grandes compañías, dado que muchos usuarios consideran insuficiente la calidad del servicio y la atención que reciben.

Esta regulación en el ámbito autonómico no está, sin embargo, exenta de problemas. El más significativo es el referente al título competencial dado que la concreta materia tratada en el Anteproyecto viene a incidir en un margen de regulación muy estrecho, habida cuenta que tanto la contratación civil y mercantil que subyace en la regulación de los respectivos derechos y obligaciones de compañías prestadoras de servicios y usuarios –incluidos contratos de adhesión- como la regulación y ordenación de las telecomunicaciones –con incidencia en cuestiones tales como ubicación de antenas o zonas de cobertura- son materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva, y en las que además, se ha regulado profusamente.

Es indudablemente ésta la razón por la que a lo largo del articulado encontramos una multiplicidad de referencias a la normativa estatal, a la que el Anteproyecto se remite implícita o explícitamente, constituyendo en diversas ocasiones el texto supuestamente normativo en la mera reseña de la existencia de la norma estatal o la indicación de su contenido. No podemos por menos, pues, que hacer nuestras las indicaciones que al respecto se comprenden en el Informe de los Servicios Jurídicos, en el que se reseña y valora la jurisprudencia constitucional en la materia, con expresa mención a las Sentencias 71/82, de 30 de Noviembre, y 168/1993, de 27 de Mayo.

La primera de las dificultades que en el orden competencial suscite la regulación emprendida por el Anteproyecto hace referencia a la imposición de determinados contenidos a la prestación de servicios por parte de las operadoras de telefonía móvil, o expresa la obligación de que el contrato deba ceñirse a determinados requisitos (forma escrita, obligación de información, sujeción a determinados criterios indemnizatorios, etc.); en estos casos, y si bien el objetivo inmediato de la regulación es la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, que es materia inequívocamente de competencia autonómica, es lo cierto que se aproxima –algunos podrían decir que traspasa– la línea de la ordenación de la relación contractual, y esto es algo que, como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional de nº 62/1991, de 22 de Marzo (con cita de la primera de las sentencias mencionada), está vedado al legislador autonómico en tanto que “el establecer los requisitos que debe cumplir un determinado tipo de contrato incide de lleno dentro del derecho contractual, pues, se está definiendo al fijarse unas obligaciones y un sistema de listado de exclusiones lo que se entiende por cláusulas abusivas en un determinado tipo de contrato. Tratándose de un tema capital del derecho de contratación -como dijimos en la STC 71/1982, f. j. 14º- queda comprendido dentro del título competencial del art. 149.1.8 CE, que requiere regulaciones uniformes en todo el territorio, por lo que ha de prevalecer sobre el título competencial más genérico de defensa del consumidor y del usuario”.

En el texto del anteproyecto esto se trata de salvar a través de la remisión –como decimos extensa- a la normativa estatal. No es tampoco ésta una técnica legislativa que reciba los parabienes del Alto Intérprete constitucional. Según la misma Sentencia 62/1991: *“No se salva tampoco, como pretende el representante de la [Comunidad Autónoma], la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en todo lo referente a las prescripciones que constituyen una mera reproducción del [precepto] estatal, y que, por tanto, no incurre en contradicción con la regulación estatal. La determinación del contenido de los contratos corresponde incuestionablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 10/1982, f. j. 8º)”*.

Si tenemos en cuenta que el otro límite que deslinda las competencias estatales sobre la materia objeto de esta norma es igualmente terminante, al versar sobre telecomunicaciones y ordenación del espacio radioeléctrico (de tal forma que es competencia exclusiva estatal también la ordenación de los aspectos técnicos de todas las variantes de telecomunicación y radiocomunicación: cfr. STC 168/1993), hay que concluir que la capacidad normativa autonómica ha de ceñirse a aspectos muy concretos, de inequívoca inserción dentro del derecho de protección de los consumidores.

Una vez hechas estas consideraciones, no puede por menos que reseñarse que el marco normativo en materia de protección de los derechos de los consumidores es amplio, y abarca todas las instancias con capacidad de regulación:

- desde la Comunidad Autónoma (en especial la Ley 6/2001, de 24 de mayo del Estatuto de los Consumidores de Extremadura),

- la regulación estatal se inició en lo fundamental con la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; posteriormente, la Ley 7/1998, sobre Condiciones Generales de la Contratación tuvo por objeto la transposición de la Directiva 93/13; sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Sentencia del 4 de septiembre de 2004 declaró insuficientemente realizada la trasposición, por lo que se publicó la Ley 44/2006, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios; posteriormente, se ha procedido a unificar y sistematizar esta normativa a través del R. D. Legislativo 1/2007 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios). En el campo concreto de los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicación hay que citar la Ley 32/2003, de 3 de Noviembre, General de Telecomunicaciones, desarrollada en el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de Servicios de Telecomunicaciones Electrónicas, el Servicio Universal y la Protección de los Usuarios aprobado mediante el Real Decreto 424/2005, de 15 de Abril.

Especial mención ha de hacerse a la Carta de Derechos de los Usuarios de Telecomunicaciones, aprobada por Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo (BOE 30 de Mayo), que por el contenido de su regulación presenta una indudable afinidad con el objeto de la norma sometida a dictamen, pero sin las limitaciones y condicionantes de índole competencial que presenta la regulación autonómica de la materia. Así, se contiene en este Real Decreto una regulación prácticamente completa de los derechos de los usuarios finales en estos servicios, tanto en materia de contratos -en los que se amplían las obligaciones para garantizar la información al usuario-; modificaciones contractuales -prohibiendo que el operador pueda realizarlas unilateralmente si no están previstas por anticipado en el contrato-; altas, bajas y cambios de operador; velocidad de acceso a Internet; indemnizaciones por interrupción del servicio; etc.

- y finalmente, la regulación de la Unión Europea, que además de la directiva 93/13/CEE, citada, se integra en lo esencial por la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal) -DOUE 24 Abril-, y la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (DOUE 337/2009, de 19 de Diciembre).

Toda esta regulación desarrolla con cierto detalle la asistencia y la protección de los derechos de los usuarios en esta materia, por lo que tal vez no fuera enteramente vacuo cuestionarse si era imperativa la promulgación de una normativa adicional sobre la materia, en este caso con la dificultad acrecentada de hacer cumplir a grandes empresas de implantación multinacional, con los limitados medios de que dispone la administración autonómica extremeña, una normativa que les impondría condicionantes adicionales a los genéricamente establecidos para la prestación del servicio de telecomunicaciones en el ámbito nacional y comunitario europeo.

La respuesta a esta cuestión, sin embargo, entendemos que la da el mismo planteamiento con el que iniciábamos este apartado: no obstante lo profuso de la regulación, y a pesar de la amplitud de su desarrollo normativo, es lo cierto que las quejas y reclamaciones en esta concreta materia se sitúan a la cabeza de las formuladas por los usuarios; cualquier esfuerzo encaminado a paliar la situación de desequilibrio con la que se encuentra el consumidor que contrata con la compañía prestadora de servicios

de telecomunicación ha de ser, pues, bienvenido, por más que en razón de la distribución competencial haya de ir referido a aspectos parciales –pero relevantes, como la imperatividad de disponer de servicios de atención personal dentro de nuestra comunidad autónoma, o la información previa al contrato- centrados en el marco de la protección al consumidor. Encarecemos, pues, que se perfilen algunos extremos –a los que aludiremos en el examen de los concretos preceptos que integran el Anteproyecto- a fin de que se minimice el riesgo de tacha de posible inconstitucionalidad que necesariamente pende sobre una Ley de esta naturaleza, y se refuercen aquellos aspectos más susceptibles de traducirse en la práctica en una mejora de la prestación del servicio de telecomunicaciones.

B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley carece de estructura interna, por lo cual la primera indicación que habríamos de hacer es que los párrafos que la integran se reordenen y organicen en apartados, en consonancia con las Directrices de Técnica Normativa (*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: directrices 11 y 12*).

A estos efectos, proponemos que se distribuyan los 23 párrafos que conforman la Exposición de Motivos en cuatro apartados, de los cuales el primero estaría integrado por los párrafos 1 a 8, que versan sobre la necesidad de la reforma; el segundo (9 a 11) expresa la novedades más significativas que se introducen; y el tercero (12 a 16) reseña la estructura de la nueva Ley; y finalmente, el cuarto (17 a 23), las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En cuanto al contenido concreto de la Exposición de Motivos, cabe hacer algunas indicaciones:

- en primer lugar, habría que reconsiderar el párrafo que contiene detallado los datos demográficos y de número de usuarios del teléfono móvil de Extremadura, dada su contingencia y la posibilidad de cambio que los mismos pueden experimentar. Asimismo, la mención a la característica particular de la existencia de frontera con Portugal, más allá de su reseña, tiene escasa susceptibilidad de aplicación práctica en las materias objeto de la Ley sometida a dictamen, pues no corresponde a la comunidad autónoma la ordenación del espacio radioeléctrico; sólo por la vía indirecta de la información de las zonas de cobertura y eventual indemnización por interrupción del servicio pudiera tener significación, y ello sin que en sentido propio constituya una especialidad ya que no recibe un tratamiento diferenciado.
- Se menciona en la Exposición de Motivos, como justificación de la promulgación de la Ley, la supuesta situación de desconocimiento por los usuarios de teléfono móvil en Extremadura de sus derechos y cómo ejercerlos ante las operadoras. Sin que pueda decirse que tal afirmación es enteramente falsa -en particular en determinados colectivos como personas mayores o de escaso nivel cultural-, sí puede matizarse de manera significativa en el sentido de que la problemática del sector en gran número de ocasiones no deriva tanto del desconocimiento por el

usuario de sus derechos como de la inexistencia o dificultad de las vías para ejercerlos: ha sido en gran medida la casi inexistente coercitividad de las disposiciones en relación con las operadoras las que han trasladado al sentir común una impresión de impunidad y de claro desequilibrio en la relación de éstas con los usuarios, a la que no es ajena la inoperatividad de la Administración para obligarlas al cumplimiento de sus obligaciones contraídas. En este sentido no cabría hablar tanto de desconocimiento, sino de cierta resignación entre los usuarios en esta materia, obligados a hacer uso de este servicio imprescindible, pero incapaces de hacer valer sus derechos. En consecuencia, cabe exhortar a la administración autonómica para que se dote de sistemas efectivos de control que permitan amparar las reclamaciones de los usuarios en los casos –indudablemente mayoritarios- en que tales quejas estén justificadas, posibilitando así el cumplimiento efectivo de las obligaciones de las operadoras respecto a los usuarios y consumidores.

- En lo demás, la Exposición de Motivos es tal vez en excesiva medida tributaria de la parte expositiva del Decreto 315/2003, de 16 de diciembre de 2003, de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en materia de telefonía móvil de Castilla-La Mancha. Convendría, pues, en este sentido, además de una revisión general del texto, una mayor incidencia en los elementos normativos más específicos del Anteproyecto extremeño.

Artículo 1º

El Título Preliminar de la Ley, denominado "Disposiciones Generales" está constituido por los artículos 1 -objeto de la Ley-, 2 -referente a su ámbito de aplicación- y el artículo 3 que contiene un conjunto de definiciones técnicas comprensivas a los efectos de la Ley.

De las dos partes que lo conforman, la primera es la que define el objeto de la norma en sentido estricto: la defensa y protección de los derechos e intereses de los consumidores de telefonía móvil -expresión a la que habría que añadir "y usuarios"-; el párrafo segundo del artículo no tiene en puridad contenido normativo, sino que es una síntesis telegráfica del contenido de la Ley, ya que en el mismo se enuncian todos los derechos de los consumidores que posteriormente se habrán de desarrollar en el Título I del Anteproyecto, lo que correspondería más bien a la Exposición de Motivos, en cuanto parte expositiva y no dispositiva de la norma.

En cuanto a su contenido concreto, partiendo de la consideración de la telefonía móvil como el principal de los productos de telecomunicación a nivel de usuario en Extremadura -la inmensa mayoría de los ciudadanos es titular de, al menos, un contrato de este tipo- no es menos cierto que la telefonía fija sigue teniendo un número importantísimo de contratos en vigor y que las conexiones a internet –en red terrestre y aérea–están creciendo de manera muy significativa en la región. Por ello, y considerando que, en la práctica, las operadoras que ofrecen servicios de telefonía móvil también suelen –directamente o a través de compañías afines- suministrar acceso a telefonía fija e internet, sería extremadamente conveniente que se ampliara el ámbito de la Ley para comprender también estas prestaciones. En este sentido, discrepamos del criterio expresado en el Informe del Instituto de Consumo de Extremadura, que considera que incidiría en mayor medida en una posible inconstitucionalidad la extensión material del ámbito de la ley a los servicios reseñados, y por ello propugna limitarlo a la telefonía móvil; lo cierto, sin embargo, es que centrado el objeto de regulación de la norma en los derechos de los usuarios, presentan esta condición tanto los beneficiarios de prestaciones en materia de telefonía móvil como los de fija (como es lógico, mutatis mutandis, pues aspectos tales como la cobertura no tendrán la misma significación; sí se

producirá mayor afinidad, sin embargo, en aspectos tales como la calidad del servicio, la indemnización por su interrupción, o la información previa a la contratación), y por lo mismo, es difícilmente sostenible que deban tener distinto grado de protección quien entrega un terminal móvil para su reparación que quien deposita en un establecimiento un “router” o un teléfono inalámbrico.

En consecuencia, consideramos que procede la adaptación de la terminología utilizada en la Ley, de tal forma que las referencias a “consumidores de telefonía móvil” se realicen a “consumidores de servicios de telecomunicaciones”. En concreto, se propone la siguiente redacción para el párrafo 1º de este artículo:

“El objeto de la presente Ley es la defensa y protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios en la prestación de servicios de telecomunicaciones y en la venta y reparación de los equipos utilizados para acceder a dichos servicios”.

De atenderse esta indicación, en consonancia con la ampliación del objeto de regulación, procedería también modificar el propio título de la Ley, que ya no estaría limitada a regular los derechos de los usuarios de telefonía móvil, y por tanto, procedería denominarla “Anteproyecto de Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios de Servicios de Telecomunicación”.

Artículo 2º

El artículo 2 en su apartado primero señala los requisitos que deben concurrir para que opere la presente Ley: uno, constitutivo siempre que una de las partes sea consumidor, y otro, que el acto comercial, es decir, la compraventa del terminal o el servicio de reparación o sustitución del mismo se haya realizado en un establecimiento comercial ubicado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Por tanto, este artículo la aplicación de la norma a aquellos contratos suscritos por los consumidores en los establecimientos ubicados en nuestra Comunidad, cuando es práctica habitual realizar estos contratos, además de en tiendas físicas, por internet o por teléfono (situación que no será infrecuente especialmente en pequeños núcleos de población carentes de establecimientos abiertos al público dedicados a esta clase de servicios). Por ello, se considera preferible considerar como criterio territorial preferente para la aplicación de esta norma el subjetivo del domicilio del consumidor, y con ello, debería poder acogerse a cualquiera de los extremos de esta ley cualquier consumidor que tenga o adquiera la residencia habitual en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Por otro lado, tampoco es evidente la razón por la que la Ley limita su ámbito de aplicación a los consumidores, excluyendo los usuarios y por tanto, quedan fuera de la protección legal la telefonía móvil en el campo de la empresa privada o de las Administraciones Públicas.

Por ello, se propone la siguiente redacción:

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. La presente norma se aplicará a toda prestación de servicios de telefonía móvil, bien realizada directamente o a través de terceros intermediarios, de acuerdo con la normativa legal vigente, siempre que una de las partes contratantes sea consumidor o usuario en los términos definidos por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y tenga su residencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

2. *A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior se entenderá que se actúa como tercero intermediario cuando se reciba o recoja un bien o producto para el posterior envío del mismo a otro establecimiento para su reparación o realización de la operación encomendada.*
3. *A los efectos del presente texto se identificarán operador y tercero intermediario en todo lo relacionado con la información a facilitar a los consumidores.*

Título I, Capítulo I

El Título I del Anteproyecto de Ley, bajo la denominación “Derechos de los Consumidores y Obligaciones de los Operadores en materia de telefonía móvil” comprende los artículos 4 a 20. Su Capítulo I regula las obligaciones generales de los operadores y/o los titulares de establecimientos de telefonía móvil, de manera indiferenciada; se trata, sin embargo, de dos actividades comerciales ligadas al fenómeno de la telefonía móvil, pero que tienen diferente naturaleza: de un lado estarán los operadores, que son los que imponen la casi totalidad de las condiciones del servicio a los usuarios; y de otro, los titulares de los establecimientos de telefonía móvil, que aunque en la mayoría de los casos actúan publicitaria mente bajo el patrocinio de alguno de ellos, son actores minoristas que están empresarialmente obligados a cumplir las condiciones del operador. A esta distinción obedece la diferente regulación contenida en el artículo 4º -obligaciones generales que afectan a los operadores, que en gran medida están sujetos a la regulación estatal- y el artículo 5º, que extiende a ambos grupos de entidades la responsabilidad de la información y documentación a facilitar a los consumidores.

Capítulo II del Título I

Se regulan en él los derechos a la salud y seguridad de los ciudadanos en general en lo referente a las antenas de telefonía móvil, habida cuenta de los daños que la exposición prolongada a las radiaciones de la telefonía móvil puede generar a la población. Presenta este precepto, sin embargo, la nada desdeñable dificultad de que la ubicación concreta de las antenas es un aspecto intrínsecamente relacionado con la ordenación del espacio radioeléctrico, y por tanto, que podría entenderse que excede del ámbito competencial de la comunidad en su regulación.

Por lo demás, y considerando en principio suficiente la habilitación competencial de la Comunidad Autónoma para disponer parcialmente la limitación de radiaciones radioeléctricas por afectar a la salud de la población, podría ampliarse los criterios que faculten a la administración autonómica para limitar o agrupar el número de puntos de emisión sobre criterios igualmente basados en materias que sí son de su competencia: en el mismo anteproyecto se mencionan criterios medioambientales (artículo 7º), y sobre análogos principios podrían establecerse limitaciones a la determinadas ubicaciones basadas en criterios de protección del patrimonio histórico-artístico.

Artículo 8º

Se integra este precepto en el Capítulo III del Título I, que versa sobre la protección de los intereses sociales y económicos que convergen en las materias que son objeto de regulación en esta Ley. Contiene este artículo una de las aportaciones más significativas de la nueva regulación -sin que ello signifique que sea acogida favorablemente por todos los sectores- en tanto que introduce la obligatoriedad de los operadores que tengan en Extremadura al menos un establecimiento abierto al público, de establecer o designar un servicio de atención personalizada dentro del territorio de la comunidad autónoma.

La primera cuestión a considerar, sin embargo, es si la imposición de esta obligatoriedad tiene posibilidad de coexistir con la regulación aplicable en el resto del estado español: tanto la normativa sectorial (sobre telecomunicaciones, y más específicamente,

los R.D. 424/2005 y 899/2009, ya citados) como la específica dirigida a la protección de los derechos de consumidores y usuarios, regulan la materia en términos tales que se puede reputar un derecho de los operadores la opción de ofrecer a sus clientes un servicio presencial de atención al cliente o bien por medios a distancia (esencialmente, telefónicos o a través de Internet) . Esta normativa que hemos citado va dirigida a que si dicho servicio es telefónico, el cliente reciba atención personalizada y efectiva, pero sin exigir en ningún caso la apertura de establecimientos a los que el usuario pueda acudir personalmente físicamente.

El anteproyecto establece la obligación para los operadores de telefonía móvil de disponer de al menos un Servicio de Atención Personalizada dentro de la región, al que pueda acudir el cliente para realizar trámites tales como consultas sobre facturación, contratos, incidencias de cobertura, presentación de reclamaciones, tramitación de bajas de los contratos, modificaciones de los mismos, etc. La normativa estatal y comunitaria no exige tal ubicación física, limitándose a establecer la obligación de que si el servicio de atención al cliente es telefónico, dicha asistencia sea personalizada y gratuita. La innecesariedad de esta obligación podría fundarse en el hecho de que los establecimientos que comercializan los servicios de las grandes operadoras en Extremadura, no son necesariamente establecimientos comerciales de dichas operadoras, sino meros gestores por cuenta ajena, que distribuyen sus productos y que en su condición de representantes o gestores, puedan intermediar en algunos trámites (solicitudes de portabilidad, canjes de puntos para la adquisición de terminales, altas, etc.); no por ello, sin embargo, los terceros que comercializan el producto de las operadoras pueden facilitar un servicio completo de atención al cliente, dado que no disponen de autorización o capacidad para acceder a las bases de datos del operador, y por ello, desconocen la facturación de los clientes, en muchas ocasiones no estarán en situación de resolver adecuadamente dudas o reclamaciones, o no podrán realizar acciones concretas con efectos vinculantes para la operadora, tales como la gestión de una baja en el servicio en cuanto que carecen de datos para poder cotejar que las solicitudes son realizadas por los titulares de la línea, etc.

Es por ello que si se mantiene esta obligación, la Ley habrá de garantizar que el Servicio de Atención Personalizada de la operadora en Extremadura esté en situación de cumplir adecuadamente las obligaciones inherentes a tal representación frente al cliente, y para ello, sería preciso que se establezca en la norma la obligación –que podría resultar realmente difícil de llevar a cabo– de que dichas operadoras confieran a quien ostente tal condición –ya sean establecimientos dependientes, ya sean terceros intermediarios– plena capacidad vinculante, y que estén dotados preceptivamente de todos los medios -personales, telemáticos y de acceso a la información de facturación y contratos- que sean necesarios para que la presencia del usuarios en las oficinas o dependencias de tal establecimiento tenga, además de las ventajas propias de la relación presencial, la misma capacidad de resolver incidencias que tendría la atención al cliente mediante un servicio centralizado.

Alternativamente, si se pretende únicamente establecer un sistema limitado de atención al cliente, que consista simplemente en dar la información accesoria prevista en el mismo Anteproyecto, y de atender las reclamaciones limitándose a dar traslado de la misma al operador –pero con la ventaja que el usuario tendrá certificación de la fecha y motivo de la reclamación– en tal caso se debería dejar expresa constancia en la regulación legal de que este servicio de Atención Personalizada ha de tener carácter gratuito para el consumidor; deberá prestarse de forma que el consumidor tenga constancia en cualquier caso de la reclamación, queja o petición efectuada; y estará obligado el responsable de dicho servicio a comunicar al abonado el número de referencia asignado a la queja, reclamación o incidencia planteada por el consumidor.

En el caso de que se optara por este sistema restringido de atención al cliente, consideramos que el contenido del nuevo precepto no debería limitar la obligación de las compañías a designar “como mínimo, un Servicio de Atención Personalizada”. De la literalidad de este artículo resulta que la operadora podrá cumplir extrínsecamente con la determinación legal designando a terceros que tenga abierto su establecimiento facultado para comercializar productos de esa compañía en un pequeño núcleo urbano, salvando así la obligación legal pero impidiendo en la práctica que la generalidad de la población pueda beneficiarse de lo previsto en esta norma. En esta tesitura, es decir, con una regulación de los servicios de atención al cliente dirigido fundamentalmente a que éstos intermedien y certifiquen la gestión de las reclamaciones, no parece haber mayor obstáculo para que la Ley determine que todas las oficinas abiertas en Extremadura, sean de la propia compañía o de terceros, puedan dar los servicios que la norma contempla (partiendo de que no se está regulando la contratación mercantil, lo que estaría vedado al legislador autonómico, sino la forma en que se ha de prestar la atención al consumidor, materia en la que no hay competencia exclusiva estatal).

Artículos 9 a 10

Estos artículos, como en general todos los que integran este Capítulo, es bastante explícito en cuanto al reconocimiento, por parte del promotor del Anteproyecto, de la falta de soporte de la Ley en algunos de sus apartados, al contener todos variantes de la expresión “según o en concordancia con la normativa estatal”: tal es el caso del artículo anterior, relativo a la exigencia de los servicios de atención personalizada; también del artículo 9, referente a la tramitación de incidencias; y especialmente en la mención al procedimiento de reclamación del artículo 10, en este último caso con la transcripción de parte de los preceptos estatales. Ya se ha examinado la doctrina del Tribunal Constitucional, que desaconseja en términos bastante contundentes esta práctica: “*su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 10/1982, f. j. 8º)*”.

Respecto del artículo 9, habría que incluirse la posibilidad de que las reclamaciones se pudieran efectuar por otros medios –no sólo telemáticos, sino también otras formas de comunicación a distancia como fax o correo convencional-, en cuyo caso procedería igualmente regular tanto los medios de la forma de acreditación de la formulación de la correspondiente reclamación, como facilitar la manera en que pueda el usuario dirigir sus reclamaciones de manera sencilla y vinculante, estableciéndose la obligatoriedad de indicar Dirección y teléfonos propios del operador en los que éste se encuentre obligado a recibir comunicaciones.

Artículo 11

El principal inconveniente de que adolece este artículo, relativo al arbitraje de consumo, es su carácter marcadamente programático, al mencionar únicamente que se impulsará esta forma de resolución de conflictos; sería aconsejable que se concretaran los instrumentos a través de los cuales se pretende incentivar este instrumento, el sometimiento voluntario de los operadores al sistema arbitral de consumo regulado en la legislación vigente en la materia. En cualquier caso, sí deberá constar que este sometimiento voluntario al sistema arbitral deberá constar expresamente por escrito y que el operador o tercero intermediario que se someta a él habrá de disponer de formularios al efecto.

En términos generales, y por la obvia razón de que las competencias en materia de regulación de la contratación mercantil están residenciadas en el Estado, la concreción de las obligaciones atinentes a las operadoras frente a los consumidores y usuarios

está recogida de manera más completa en el Título II de la Carta de los Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas, aprobada por Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, que a su vez está dotada de mayor efectividad en su cumplimiento: es inequívoca la conexión entre la efectividad de un derecho y su susceptibilidad de ser impuesto coercitivamente a quien ha de respetarlo, y por ello en este punto ha de ser mencionado el Capítulo VIII del expresado Real Decreto, denominado "Derecho a vías rápidas y eficaces para reclamar", y más concretamente el artículo 27 que establece procedimientos de solución de las controversias entre operadores y usuarios finales, ante la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Capítulo IV (artículos 12 a 17)

Versa este Capítulo de la información que con carácter previo a la formalización del contrato, se ha de facilitar al futuro usuario por parte del operador. Es patente en este apartado la intención del proponente del Anteproyecto de ajustarse al criterio expresado en el Informe de los Servicios Jurídicos, que parte de la consideración, desde nuestro punto de vista acertada, de que estando excluida de la capacidad normativa de la comunidad Autónoma la regulación del contenido contractual, por ser la contratación mercantil competencia exclusiva estatal, el único medio de proteger a los consumidores en cuanto al contenido concreto de los derechos y obligaciones que habrán de dimanar de su vinculación contractual, es la información preliminar a la suscripción del contrato. Esta vía indirecta es la que posibilitará que en el momento de formalizar el vínculo contractual, el futuro usuario tenga el conocimiento detallado de todos los aspectos del mismo que se concretarán en obligaciones y derechos a partir de su firma. Por ello, aun cuando se pudieran entender redundantes algunos aspectos de la información que preceptivamente habría de ser facilitada por la operadora a quien en el futuro potencialmente sea usuario de sus servicios –habida cuenta que luego formará parte del clausulado-, tiene sentido su inclusión en este apartado en tanto que es el medio a través del cual el legislador extremeño pretende la garantía de los futuros derechos del usuario de telefonía móvil, que no puede regular directamente por exceder de su ámbito competencial.

En consecuencia, y vista la trascendencia que este concreto apartado tiene para la finalidad de la ley, tal vez pudiera ampliarse el contenido de la información preliminar, a fin de que comprenda aspectos tales como:

- protección frente al fraude: ejemplo claro sería la información sobre servicios de facturación adicional, que con gran frecuencia se enmascara en multiplicidad de soportes publicitarios, y que persiguen la participación del usuario en programas televisivos, llamadas telefónicas, mensajes SMS, descargas a través del teléfono móvil de tonos, música, videos, juegos, etc.; es patente la permisiva falta de transparencia y de información en este lucrativo sector, y por ello a información que pueda recibir el usuario puede contribuir a garantizar sus derechos.
- Información referida al tratamiento de los datos de carácter personal del cliente, en los términos exigidos por la legislación vigente en esta materia.
- Consideramos que tampoco sería superfluo incluir entre la información que debe recibir el futuro usuario la indicación de que la cobertura, los grados o niveles de calidad –y por tanto, el formato gráfico de dicha información- está sujeto a márgenes de variabilidad, en tanto que puede depender de factores tales como la radiación de los operadores colindantes con sus estaciones base.

Capítulo V (artículos 18 a 20)

Presenta este apartado no pocos problemas, de los cuales, no es el menor la dificultad de llevar a cabo sus previsiones en ausencia de un medio técnico que posibilite acreditar la causa de la interrupción del servicio. En este sentido, la materialización de los derechos recogidos en este capítulo comporta necesariamente la puesta en práctica de estos sistemas técnicos que permitan constatar que la interrupción del servicio se produjo por causas ajenas a la voluntad del usuario, y más concretamente, por problemas de cobertura. Es por ello que sería aconsejable que se introdujera en la norma – como Disposición Adicional- la obligación para la administración de poner en funcionamiento este sistema de control y acreditación en un periodo determinado, dado que sin él se privaría en lo sustancial de efectividad a este derecho.

También es cierto, sin embargo, que aun en una Ley que tiene como objeto la protección de los derechos de los usuarios, es preciso contemplar la respectiva posición de los usuarios y prestatarios del servicio; por ello, el sistema técnico al que se refiere el párrafo anterior debería poder deslindar las interrupciones del servicio que fueran imputables al operador a consecuencia de la deficiente calidad del servicio –indemnizables- de otras que tengan su origen en otras causas –hemos aludido a la posible incidencia en la cobertura de la radiación emitida por otros operadores colindantes, y factores análogos que incidan en la calidad del servicio por causas en principio ajenas al propio operador-. Por otro lado, no es menos cierto que en una llamada no es infrecuente que intervenga más de un operador, y en tal caso debería ser posible determinar la responsabilidad en la causación de la interrupción antes de poder exigir la indemnización.

Asimismo, se debe en este apartado hacer una mención al hecho de la materia tratada en este Capítulo V viene también regulada –de manera incluso más pormenorizada, y cabe decir, que con mejor legitimación normativa– en el Capítulo V del Real Decreto 899/2009 (citado), que contiene la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas:

- el artículo 15 de la meritada Carta de Derechos ("Derecho a indemnización por la interrupción temporal del servicio telefónico disponible al público"), señala la cuantía de las indemnizaciones con las que el operador será penalizado cuando, durante un período de facturación, un abonado sufra interrupciones temporales del servicio telefónico disponible al público;
- el artículo 16 del mismo texto legal recoge el derecho a compensación por la interrupción temporal del servicio de acceso a Internet;
- y el artículo 17 la determinación de los usuarios afectados por una interrupción del servicio telefónico móvil o de acceso a internet móvil.

Finalmente, en lo que se refiere a este Capítulo, es también problemática la mención que se contiene en el artículo 20, referente al procedimiento para la gestión de reclamaciones. Si bien la competencia de la administración autonómica se limita en el precepto a “la disconformidad con la información facilitada por el operador”, lo cierto es que el contenido del artículo tiene un concepto sensiblemente más amplio, refiriéndose a la gestión de reclamaciones realizada con relación a “llamadas realizadas en zona de cobertura e interrumpidas por defectos en la cobertura” o en zonas de especial atención (fronterizas), lo que comporta la preexistencia del contrato excediendo en consecuencia los límites de la información preliminar al mismo. En consecuencia, no podemos por menos que significar que se hace cuando menos dudosa la competencia normativa sobre esta materia, ya que el análisis y revisión de reclamaciones ante los organismos autónomos que resulta difícilmente compatible con el procedimiento establecido con carácter general por la normativa sectorial que se ha de sustanciar ante la

Secretaría de Estado de Telecomunicaciones, y más concretamente, por la Oficina especializada de atención al usuario de dicho organismo, con competencias para la resolución de las reclamaciones que estos formulen.

Título II (artículos 21 y 22)

Bajo la denominación "Venta y Reparación de Terminales", se recogen los siguientes derechos:

- el artículo 21 establece la obligación al operador o terceros intermediarios que intervengan en la venta de terminales de informar por escrito y entregar una serie de documentos, que son en lo esencial los recogidos en la regulación estatal. Asimismo, este precepto recoge la obligación por parte de los servicios de asistencia técnica de anunciar de manera visible aspectos tales como costes del servicio, gratuidad de las reparaciones en garantía y garantía de la propia reparación, derecho a la elaboración de presupuesto previo, etc. Acerca de este artículo se debe indicar que sería procedente que se escindiera en dos apartados, o incluso en dos artículos distintos, dado que trata de dos grupos de obligaciones muy diferenciados, y que no afectan a las mismas personas o entidades (las primeras a los operadores y terceros intermediarios; las segundas, a los servicios de reparación que no han de ser necesariamente los mismos); y en segundo lugar, que la primera serie de obligaciones incide de lleno en la regulación del contenido contractual –y por tanto, tiene difícil encaje en la regulación autonómica- en tanto que las indicaciones respecto de la garantías y derechos del usuario en las reparaciones sí son materia propia de la norma, y por tanto, tienen perfecta cabida en una Ley dirigida a la protección de los consumidores y usuarios.

Nuevamente nos encontramos en el artículo 22 con la remisión a la normativa estatal en cuanto a la obligación del receptor de un terminal para su reparación de emitir resguardo en el que deberán constar una serie de menciones. Por lo demás, es inobjetable la concreción de la obligación para el servicio de atención técnica de que, en caso de que haya caducado la garantía del terminal, realizar a petición del usuario presupuesto por escrito, con las menciones que allí se detallan, así como de emitir factura por los trabajos realizados, donde se especifiquen los trabajos y operaciones realizados.

Título III (artículos 23 a 26)

Se ocupa este Título III -compreensivo de los artículos 23 a 26- de establecer la tipificación de infracciones y establecer el régimen sancionador de la Ley: constituye una especialización respecto del régimen sancionador general en materia de consumidores y usuarios, del que cabe señalar como singularidades más significativas:

- el régimen de atribución de competencias, contenido en el artículo 23: en las materias que son de específica regulación en la Ley (información, indemnización y entrega de documentación), se remite a la competencia general sobre consumidores y usuarios de Extremadura (que hoy habrá que entender hecha al Instituto de Consumo de Extremadura); más problemática es atribución de las competencias para la evaluación técnica de los servicios de telefonía, pues ya hemos reseñado que a la fecha actual no existe un sistema técnico dependiente de la administración extremeña que permita llevarla a cabo; y finalmente, habrá que entender superflua la remisión que el párrafo tercero del artículo, habida cuenta que no cabe asignar por Ley autonómica capacidad o competencia a un órgano estatal como es la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

- el artículo 24 recibe la denominación de “régimen sancionador”, aun cuando en puridad debería denominarse “infracciones”, ya que se ocupa de caracterizar las conductas que se consideran susceptibles de sanción; con tal denominación, deberían englobarse en el mismo precepto este artículo y el siguiente, ya que ambos tienen el mismo objeto, es decir, determinación de los que se han de reputar infracciones sancionables, y sistemáticamente parece más adecuado que todas se encuadren en un único artículo, dividido en párrafos que caractericen cada una de las categorías de infracción; como principal indicación al respecto, no puede dejar de mencionarse la generalidad de los términos en que se formula el párrafo inicial del artículo 24 (“cualquier incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente norma”), lo que se considera puede infringir el principio de tipicidad.
- y respecto de las sanciones (artículo 25), mencionar que si comparamos la cuantía de las sanciones que prevé el Anteproyecto (hasta 3.000 €) con las establecidas en la Ley 6/2001, de 24 de Mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura (artículo 38: hasta 600 €), parece que la sanción impuesta para las infracciones leves es un tanto excesiva.

Respecto del régimen sancionador en general, dos consideraciones adicionales:

- no se contempla en la Ley una regulación específica de la competencia y el procedimiento sancionador, por lo que respecto de la primera (Órgano competente para la instrucción y resolución) convendría precisar si corresponde a la Consejería con competencias en materia de consumo, o algunas atribuciones corresponderán al Instituto de Consumo; y acerca del segundo (procedimiento sancionador: instrucción del expediente, alegaciones, pruebas, etc.), habrá que entender que se remite al procedimiento general para la tramitación.
- Finalmente, señalar quedado que una de las características que singularizan la legislación de consumidores y usuarios es que además de la posibilidad de reclamación por parte del perjudicado, se reconoce legitimación a asociaciones e instituciones para el ejercicio de los derechos de los consumidores y usuarios; no existe mención explícita en el anteproyecto, pero dado que el artículo 54 de la Ley 1/2007 reconoce legitimación al Instituto de Consumo y a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales competentes en materia de consumidores y usuarios, a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, al Ministerio Fiscal, también habrá que entenderlo aplicable en este ámbito concreto.

Disposición Derogatoria

La Disposición Derogatoria suprime el artículo 18.1 de la Ley 6/2001, por la que se aprueba el Consejo Extremeño de los Consumidores; se elimina de esta forma lo que la reseñada Ley caracterizaba como principal órgano consultivo, asesor, de participación y coordinación interadministrativa en materia de consumo, supresión que consideramos no está suficientemente justificada; por otro lado, esta supresión no alcanza al párrafo 2º, que regula las funciones del mismo, y que quedaría sin contenido propio, al igual que aquellas otras disposiciones de rango reglamentario -Decreto 79/2002, de 11 de junio- que hacen referencia o regulan aspectos del mismo.

Disposiciones Transitorias

No se indica su contenido.

Disposición Final

Esta Disposición faculta a la Vicepresidencia Primera y Portavoz y a la Vicepresidencia Segunda y Consejera de Economía, Comercio e Innovación, para que en el uso de sus atribuciones desarrollen los contenidos de la presente Ley; no podemos compartir el criterio de la presente disposición, en términos de técnica legislativa, por varias razones: en primer lugar, porque no se atribuye el desarrollo del contenido de la Ley deberá referirse explícitamente al ámbito reglamentario; en segundo término, porque la atribución de esta competencias se realiza a dos Consejerías concretas, ligando de ésta manera la capacidad de desarrollo futuro a la estructura y al derecho orgánico configurador de la Junta de Extremadura en la actualidad, y además, se hace indistintamente con lo que cualquiera de las dos Consejerías podría dictar normas reglamentarias potencialmente contradictorias; y finalmente, porque la atribución no se hace el órgano - las Consejerías- sino al titular del mismo.

IV. CONCLUSIONES

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 4 de mayo aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Protección de los consumidores y usuarios en materia de Telefonía Móvil en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 7/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Actuación Integral en Zonas de Atención Especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ACTUACIÓN INTEGRAL EN ZONAS DE ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 8 de febrero de 2010 se solicitó por la Ilma. Sra Consejera de Igualdad y Empleo 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 Actuación Integral en Zonas de Atención Especial 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 24 de junio de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social se estructura del siguiente modo: una amplia Exposición de Motivos, dividida en tres apartados y un texto articulado de doce artículos que se agrupan en tres Títulos y una y única disposición adicional, una derogatoria y dos finales.

Como hemos dicho, este texto se abre con una extensa Exposición de Motivos, dividida en tres apartados de una dudosa sistemática con la que se pretende justificar la necesidad de la norma. Así en el apartado I, se determina que a través de esta iniciativa legislativa se busca establecer un marco jurídico que regule y ampare la actuación de los poderes públicos en las denominadas “zonas especialmente vulnerables” para conseguir un desarrollo más eficaz y eficiente de las mismas y para ello pone de manifiesto la necesaria implicación de los ciudadanos en su diseño y ejecución.

Igualmente se reitera el objetivo a cumplir por esta norma en el apartado II de la Exposición de Motivos, en este caso señalando el deber de las Administraciones Públicas de realizar las acciones necesarias que favorezcan los procesos de Inclusión Social, todo esto encuadrado en los compromisos determinados desde la Unión Europea (Estrategia de Lisboa), marco en el que el gobierno autonómico desarrolla sus Planes de Inclusión social a los que se hace referencia.

En este segundo apartado se recogen, además, los títulos habilitantes para regular esta materia, haciendo referencia tanto al marco constitucional (artículos 9.2 y Capítulo III del Título I de la Constitución Española), como al articulado del Estatuto de Autonomía de Extremadura y a la Ley de 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local para cerrar estas referencias normativas con una mención a la Ley 5/1987 de 23 de abril de Servicios Sociales de Extremadura.

Se dedica el tercer apartado de la Exposición de Motivos a señalar la propia estructura y contenido de la norma.

El texto articulado del Anteproyecto se estructura en tres Títulos:

Título I “Disposiciones Generales”, del artículo 1 al 4, en el que se recoge además del objeto de la norma, una serie de definiciones básicas y principios generales.

Título II “La actuación en Zonas Especialmente Vulnerables”, artículos del 5 al 9, en el que se señalan los ámbitos sobre los que se realizarán las actuaciones, así como los programas y planes que se realizarán en estas zonas especialmente vulnerables y se determina la financiación de las medidas a adoptar y se crea un Fondo de Financiación para las mismas.

En el Título III “Coordinación, seguimiento y evaluación de las actuaciones”, artículos 10 al 12, se establecen los órganos de coordinación, creándose el Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables, así como el Comité Zonal de Coordinación. Se determinan también en este Título los sistemas de evaluación y seguimiento de las actuaciones realizadas.

Se dedica la Disposición adicional primera (y única) a establecer el plazo para la creación del Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables.

Se cierra este Anteproyecto con el habitual contenido derogatorio general de normas de igual o superior rango que se opongan a la misma y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor de la ley.

II. VALORACIONES

A. DE CARÁCTER GENERAL.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, 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.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera 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.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Igualdad y Empleo destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley.
- Memoria Económica así como la petición de Informe a la Consejería de Administración Pública y Hacienda, al suponer el proyecto un incremento de gasto.

- Cuadro resumen de las alegaciones y su toma en consideración en contestación al trámite de audiencia.
- Informe de Impacto de Género.

Nos parece oportuno para la realización del Dictamen, poner de manifiesto algunos aspectos de estos Informes que pasamos a detallar:

Memoria económica

En primer lugar admitir la complejidad para elaborar una Memoria Económica en un Anteproyecto como el que tratamos en este Dictamen, debido a las múltiples áreas que se verán afectadas por la aplicación de esta Ley (servicios sociales, formación y empleo, salud, educación, urbanismo, vivienda, ocio, juventud...)

Dicho esto, señalar que en el primero de los apartados de los cuatro en los que se divide la memoria económica: “**Desarrollo de actuaciones en los ámbitos que contribuyen al bienestar social de la población**”, que entendemos como parte fundamental ya que se refiere a los Programas de Intervención Integral que se elaborarán para cada una de las zonas de especial vulnerabilidad, queda sin determinar y sin que conste previsión presupuestaria alguna para la realización de las actuaciones objeto de esta norma, cuestión que se agrava si tenemos en cuenta que serán diferentes Administraciones Públicas las que tendrán que aportar fondos para la puesta en marcha real de las actuaciones correspondientes a las diferentes áreas, así la propia memoria económica recoge: “... *no pudiendo determinarse a priori su coste económico dado su vinculación con las necesidades que se detecten y la medidas a realizar para paliar las mismas en el momento de elaborar los citados programas*”

En el mismo sentido debemos pronunciarnos respecto al apartado segundo de la Memoria Económica “**Plan de Actuación Integral en Zonas Especialmente Vulnerables de la Comunidad Autónoma de Extremadura**” en el que la determinación de recursos se circunscribe únicamente a gastos de personal para concluir con un párrafo igualmente impreciso.

Respecto al apartado tercero: “**La creación de un Fondo para la financiación de Actuaciones en Zonas de Especial Vulnerabilidad**” suscribimos la observación hecha por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura en cuanto a la necesidad de especificar el origen de los fondos así como los mecanismos de financiación ya que se está basando la efectividad de una ley en la cofinanciación del Fondo Social Europeo y en un programa cuya vigencia temporal concluye en 2013, cabe preguntarse cómo se financiarán las actuaciones previstas en la ley a partir de ese momento.

Por último y referido al coste cero de la creación del Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables y comités Zonales de Coordinación, parece más que cuestionable tanto desde el punto de vista legal como desde el punto de vista práctico.

Informe de Necesidad y Oportunidad.

Valoramos muy positivamente el Informe de Necesidad y Oportunidad que acompaña a este Anteproyecto ya que consideramos que cumple sobradamente su función dentro de lo que es el procedimiento de elaboración de disposiciones y nos parece especialmente ilustrativa la justificación a través de datos de la necesidad de las actuaciones en cada una de las áreas objeto de tratamiento aportando una visión muy completa de los objetivos que se pretenden satisfacer mediante la aplicación de esta Ley.

Informe de Impacto de Género.

Apreciamos positivamente el pronunciamiento del IMEX, en su informe que esta ocasión va más allá de mero formulismo.

b) Consideración general del texto.

En la valoración de este Anteproyecto de Ley es imprescindible para este Consejo Económico y Social de Extremadura señalar la necesidad, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista social, de dotar a nuestra Comunidad de un nuevo marco de regulación de los servicios sociales.

A la vista del texto presentado, que no puede tener sino una valoración positiva en cuanto a la intención del legislador, entendemos que estamos ante una regulación incompleta si la misma no se inserta en un marco jurídico global de tratamiento de los Servicios Sociales y la Inclusión Social en nuestra Comunidad.

Como señala el párrafo primero de la Exposición de Motivos de este Anteproyecto la Comunidad Autónoma de Extremadura ha vivido un gran desarrollo económico y social en las últimas décadas que han supuesto la determinación de una nueva realidad y unas nuevas necesidades para las que ya no ofrece cobertura la Ley 5/1987 de 23 de abril Sentado lo anterior, reiterar nuestra valoración positiva de la norma que dictaminamos por cuanto la misma no es sino una proyección de las prioridades y objetivos marcados por la Estrategia Europea para la Inclusión Social y su lógico reflejo en el II Plan de Inclusión Social de Extremadura 2008-2011.

La voluntad del legislador en esta norma encaja dentro de lo postulado en la Estrategia 2020 que propone como una de sus prioridades para la Europa del 2020 un crecimiento integrador basado en el fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

En el mismo sentido se expresa el **“II Plan de Inclusión Social de Extremadura 2008-2011”** al señalar en su Prólogo que el mismo es fruto del compromiso adquirido en **“La Declaración para el Diálogo Social en Extremadura”**, en cuanto a la creación de un plan de política social a favor de actuaciones e instrumentos que propicien más igualdad y mejor calidad de vida a los ciudadanos y ciudadanas extremeños/as en su conjunto y, de manera específica, a los colectivos más vulnerables en situación o riesgo de exclusión.

Destacar que el año 2010 ha sido declarado “Año Europeo de lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”.

Del tenor literal del texto del Anteproyecto y más aún del Informe sobre Necesidad y Oportunidad de la norma facilitado por la Consejería de Igualdad y Empleo extraemos que con la misma se pretende establecer un marco jurídico que ampare el desarrollo común de programas de intervención integral y la institucionalización de los mecanismos de coordinación entre los diferentes entes implicados (principalmente administración autonómica y local) en zonas que el Anteproyecto califica de “especial vulnerabilidad” y todas ellas pertenecientes a municipios de más de 20.000 habitantes, en consonancia con **el artículo 26.1. c) de la Ley 7/1985 de 2 de abril** Reguladora de las Bases del Régimen Local en la que se regula que los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: (...)

En los municipios con población superior a 20.000 habitantes (...): protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

A primera vista se está dando carta de naturaleza de ley formal a un conjunto de medidas que redundarán en 8 barrios (“zonas especialmente vulnerables”) en toda la comunidad extremeña, estos barrios son actualmente:

- “Los Colorines” y “Suerte de Saavedra” en Badajoz.
- “Aldea Moret” en Cáceres.
- “San Lázaro” en Mérida.
- “La Data y Polígono la Data” en Plasencia.
- “El Noke” en Don Benito.
- “Grupos de Vivienda de Promoción Públicas” en Almendralejo.
- “Plaza de Salamanca” en Villanueva de la Serena.

La determinación de unos destinatarios tan concretos de los efectos de esta norma hace que desde el Consejo Económico y Social de Extremadura nos planteemos las siguientes cuestiones:

- qué sea una norma de rango legal el instrumento adecuado y necesario para el desarrollo eficaz y eficiente de los procesos de inclusión social en estos barrios, y
- la evaluación y valoración de los resultados de los dos Planes de Inclusión Social desarrollados hasta ahora por la Junta de Extremadura que parecen cuestionados al ponerse de manifiesto la necesidad de una norma para desarrollar programas con principios y actuaciones que ya están recogidos en dichos planes

Por otra parte, es difícil hacer una valoración global de cual será la incidencia de esta norma si tenemos en cuenta, por una lado que todos los criterios de evaluación objetivos (salvo número de habitantes) para poder calificar una zona de especialmente vulnerables quedan supeditados a un desarrollo reglamentario posterior y por otro la imprecisión, cuando no la ausencia de los recursos con los que se va a contar para llevar a la práctica lo regulado en este Anteproyecto de Ley, como ya quedó de manifiesto en el análisis de la Memoria Económica.

B. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

Exposición de Motivos.

Tras la lectura de la Exposición de Motivos que precede al articulado de esta Ley desde el Consejo Económico y Social de Extremadura consideramos oportuno hacer una serie de observaciones en aras a la mejora del tenor literal y contenido de la misma.

Desde el punto de vista formal, en primer lugar, llama la atención su extensión, desde el Consejo Económico y social de Extremadura proponemos la unificación de los apartados I y II adecuando la sistemática de los mismos yendo de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto ya que estos dos apartados muestran una redacción errática que hace que se pierda su virtualidad en cuanto a descripción de contenido, indicación de objeto y finalidad, antecedentes, competencia y habilitaciones.

En segundo lugar señalar que a lo largo de esta parte expositiva y especialmente en el apartado primero se producen una serie de reiteraciones terminológicas que restan calidad al texto. Así se repiten en gran número de ocasiones expresiones como “zonas”, “actuaciones”, “situaciones”, por lo que aconsejamos una mejora en la redacción que proporcione una lectura más fluida.

En cuanto al contenido, y teniendo en cuenta lo establecido en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, 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, aconsejamos la desaparición de declaraciones y expresiones de un claro contenido didáctico y laudatorio, como ocurre en los párrafos primero y último del apartado primero de la esta Exposición de Motivos.

Al Articulado

Título Primero: “Disposiciones Generales (artículos 1 y 4)

En este Título se establece el objeto de la norma y una serie de definiciones y principios generales.

Del análisis de este Título convendría hacer dos valoraciones por parte de este Consejo, por un lado la referida al propio objeto de la norma cuya aplicación tendrá un marco muy concreto, por no decir limitado, y por otra la relación de definiciones y principios, que en consonancia con nuestro pronunciamiento inicial de la necesidad de una nueva Ley de Servicios Sociales de Extremadura, entendemos que no tienen cabida en esta norma ya que son principios y definiciones que van más allá de lo regulado por esta “Ley de Barrios” y abarcarían a todas las acciones, proyectos y programas que posibiliten una mayor inclusión social respecto de toda la población extremeña.

Determinada está valoración previa señalaremos respecto del articulado lo siguiente:

Artículo 1:

Este precepto determina el objeto de la norma circunscribiendo su aplicación a las grandes ciudades de la Comunidad Autónoma, que tal y como se determina en su Exposición de Motivos y en la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local son los municipios de 20.000 habitantes. Como ya hemos señalado en las “Consideraciones Generales al Texto” se trata una norma con unos destinatarios muy concretos y con un efecto limitado dentro de la geografía de la Comunidad. Si bien esto nos pudiera hacer pensar en lo limitado de su eficacia, a la vista de los datos aportados en el Informe de Oportunidad y Necesidad facilitado por la Consejería de Igualdad y Empleo, esta Ley afectaría a municipios cuya población supone el 39,39% de la población total de Extremadura, entendemos que las acciones que ella supongan puedan tener un efecto multiplicador al resto de la población del municipio afectado y consecuentemente a toda la Región extremeña.

Es una constante en este precepto y en el resto del texto articulado, la referencia a las Administraciones Públicas, desde el CES de Extremadura entendemos que es bastante complejo que una ley de una Comunidad Autónoma establezca “un marco general que ampare la actuación integral y coordinada por el conjunto de Administraciones Públicas con base territorial en la Comunidad Autónoma de Extremadura (...)” ya que no se está refiriendo solo al ámbito local, sino que pretende obligar, incluso desde el punto de vista presupuestario, al resto de administraciones.

Artículos del 2 al 4

En estos preceptos se abordan indistintamente definiciones de carácter general como Actuación Integral junto con otras de carácter específico, como: Entidades de Iniciativa Social o Zona Especialmente Vulnerable, en relación con esta norma concreta. Igualmente se recogen como principios generales propios de la actuaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de este Anteproyecto de Ley principios básicos ya consagrados en la Ley 5/1987 de 23 de abril de Servicios Sociales de Extremadura.

Respecto a los dos conceptos o figuras sobre los que se concreta en los artículo 2.3 y 3 consideramos que es necesario hacer alguna matización.

Por lo que se refiere a las “Entidades de Iniciativa Social” no alcanzamos a ver su naturaleza diferenciada respecto de otras figuras similares, parece que la única característica que pudiera diferenciarlas es que desarrollen programas y actuaciones financiadas con fondos públicos en una zona de especial vulnerabilidad, si es así deberíamos cuestionarnos si estas Entidades pueden actuar en otras zonas de la Región que no tengan el calificativo de especialmente vulnerables y si la respuesta es afirmativa cual será su naturaleza jurídica cuando sus programas y actuaciones se realicen fuera de los ámbitos de vulnerabilidad determinados en la norma.

Casi de un modo semejante debemos pronunciarnos en cuanto a la definición de zona especialmente vulnerable ya que el artículo 3, antes mencionado, únicamente recoge un criterio objetivo para la calificación como tal de una zona, que el municipio donde radique ésta tenga más de 20.000 habitantes, no señalándose ningún otro criterio o parámetro y quedando la determinación de todos ellos supeditados al desarrollo reglamentario posterior. Por tanto si nos atenemos al tenor literal del Anteproyecto para poder evaluar de un modo objetivo los factores que nos pudieran hacer considerar una zona como especialmente vulnerable habría que esperar al desarrollo reglamentario, ya que no es el texto legal sino el Informe de Necesidad y Oportunidad el que determina los ocho barrios extremeños a los que le sería de aplicación, en principio, esta Ley

Título II “Actuación Integral en Zonas Especialmente Vulnerables

En este Título se encuentra el núcleo de este Anteproyecto de Ley, ya que en él se determinan las áreas de actuación, cómo se van a realizar esas actuaciones y cómo se van a financiar y garantizar la financiación de las mismas.

Por lo que se refiere a los Programas de Intervención Integral, regulados en el artículo 6, desde el Consejo Económico y Social nos planteamos las siguientes cuestiones:

La capacidad del propio Ayuntamiento para abordar la elaboración del Plan a la vista del contenido del mismo, y no sólo en cuanto a su elaboración formal sino también en cuanto a los compromisos de aportar medios personales, materiales y financieros a lo que se une la elaboración de una Memoria económica que detalle la cuantía aportada por cada Administración Pública implicada en el Programa.

Igualmente quisiéramos llamar la atención del legislador sobre una situación concreta: es el caso de la ciudad de Badajoz en la que según el Informe de Necesidad y Oportunidad que acompaña a este Anteproyecto habrá dos Zonas Especialmente Vulnerables (“Los Colorines” y “Suerte de Saavedra”), debemos entender que existirán dos Planes distintos adaptados a la realidad de cada uno de estos barrios y que conllevarán la duplicación de órganos de coordinación y dos procesos de evaluación y seguimiento. Sería, también necesario determinar las vías o instrumentos de participación social de la población residente en la zona en la elaboración de los Programas.

Por lo que se refiere a los artículos 8 y 9 hemos de reiterar lo dicho ya en este Dictamen en cuanto a la dificultad para este Consejo de entender la cuestión de la financiación de las actuaciones en cuanto que parte de un compromiso presupuestario de varias Administraciones Públicas y dudamos de la capacidad de esta Ley y de la competencia de la Junta de Extremadura para obligar a asumir a algunas Administraciones, por ejemplo la estatal estos compromisos.

Título III “Coordinación, seguimiento y evaluación”

Se regulan en este Título los órganos de coordinación así como la tareas de seguimiento y evolución que corresponderá a los mismos.

En relación al articulado consideramos que sería necesario determinar mejor la naturaleza jurídica tanto del Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas Especialmente Vulnerables como de los Comité Zonales de Coordinación ya que, si bien el artículo 12 del texto legal determina sus funciones de evaluación y seguimiento cada uno en su ámbito respectivo, el artículo 11 los define meramente como órganos de naturaleza consultiva y participativa.

En ambos casos queda al futuro desarrollo reglamentario su composición, sus facultades, así como su régimen de funcionamiento. Sin perjuicio de encontrar adecuado una posterior reglamentación entendemos desde el Consejo que la creación de un órgano colegiado por Ley debe ir acompañada de una mínima regulación, en cuanto a su naturaleza, estructura, composición, en este caso determinación de la representación que pueda tener la sociedad civil en el mismo y sin duda su dotación presupuestaria ya que es difícil asumir por este CES la existencia de cualquier Órgano sin que lleve aparejada una previsión presupuestaria para su funcionamiento.

Disposición adicional primera

Señalar una cuestión menor en relación a esta disposición adicional y es que la misma debería identificarse como Disposición adicional única y teniendo en cuenta lo establecido en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, 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.

IV. CONCLUSIONES

- En primer lugar, reiterar la necesidad de que nuestra Comunidad Autónoma cuente con una norma sobre Servicios Sociales acorde a la nueva realidad y a la nuevas necesidades de esta Región.
- Valoración Positiva en cuanto a la intención del legislador en cuanto a la adopción de medidas específicas para determinados sectores de población y en determinadas zonas geográficas de la Región con el fin de evitar la exclusión social. Entendemos que estamos ante una norma en la que propugna valores y principios pero con escaso contenido programático.
- Desde el Consejo nos cuestionamos la necesidad de la norma en cuanto en el II Plan de la Junta de Extremadura 2008 2011 se establece un programa específico para zonas especialmente vulnerables, esto nos hace plantearnos si no se están duplicando recursos sobre todo a la vista de la medidas que acompañan a este Plan de Barrios que se denomina Medidas Área Zonas de Especial Vulnerabilidad y que desarrolla ocho medidas concretas que podrían superponerse a las actuaciones prevista en este Anteproyecto que dictaminamos.
- Reiteramos lo dicho a lo largo del Dictamen respecto a la dotación presupuestaria para unas actuaciones que abarcan áreas tan básicas y amplias como la salud, educación , vivienda, empleo, formación...

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su **sesión plenaria celebrada el día 24 de junio de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Actuación Integral en zonas de Atención Especial 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 8/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Social Empresarial de Extremadura



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 3 de febrero se solicitó por el Ilma. Sra. Consejera de Igualdad y Empleo, 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 Responsabilidad Social Empresarial 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 24 de junio de 2010 ha acordado aprobar por mayoría, con el voto particular del Grupo II el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte expositiva, una dispositiva constituida por un texto articulado de veinticinco artículos que se estructura en Título Preliminar y dos Títulos, divididos a su vez en dos capítulos, y una parte final, integrada por cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y una disposición final.

La **Exposición de Motivos** que precede al texto normativo justifica la finalidad de la ley proyectada, y que no es otra que hacer converger una pionera aspiración de la Junta de Extremadura, que pretendía, con el anteproyecto de Ley del año 2005, elaborar la primera norma con rango de Ley sobre responsabilidad social empresarial.

Así mismo indica la base competencial atribuida a la Comunidad Autónoma extremeña por el Estatuto de Autonomía, remitiéndose al artículo 7.1.10 del citado Estatuto donde esta Comunidad asume como competencia exclusiva el “*Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional...*”, y al artículo 6.2 donde establece que “*las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro del marco de su competencia, ejercerán sus poderes con los siguientes objetivos básicos*”: apartado j) “*la creación de las condiciones favorables para el progreso social y económico de la Región, velando por la consecución de un equilibrio económico adecuado y justo con respecto al resto de las Comunidades Autónomas del Estado español*”. Por otra parte, el apartado k) dice:

“La transformación de la realidad económica de Extremadura, mediante la industrialización y la realización de una reforma agraria, entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias, en cuanto elemento esencial para una política de desarrollo y de fomento del empleo, en la marco de una política general de respeto y conservación del medio ambiente”.

Como ya hemos señalado este Anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Título Preliminar, que regula el objeto y ámbito de aplicación de la Ley.

Título I, “La responsabilidad social empresarial de las empresas extremeñas”, dividido a su vez en dos capítulos. El capítulo primero regula la definición, los elementos configuradores y la evolución de la Responsabilidad Social de las empresas extremeñas, mientras que el capítulo segundo se detiene en la verificación de esa responsabilidad social por entidad especializada externa y los mecanismos de la calificación de empresa socialmente responsable por la Administración Pública así como su duración, prórroga y revocación, su registro, y, finalmente los beneficios de las empresas extremeñas calificadas como responsables. A ello se añade la creación de un órgano como es el Consejo Autonómico para el fomento de la Responsabilidad Social en Extremadura.

Título II, “La Responsabilidad Social en el sector público de Extremadura”, diferenciando en sus dos Capítulos: la actuación de los Poderes Públicos Extremeños y la Administración Pública de la Junta de Extremadura. El primero de ellos contiene los principios y de una manera más específica acciones y medidas, todas ellas de promoción, fomento e impulso. El capítulo segundo hace referencia a lo que en términos de responsabilidad social puede hacer la Junta de Extremadura, en este caso como ente contratante, consumidor, inversor, empleador y prestador de servicios.

Las **disposiciones adicionales** se refieren a la Oficina de Responsabilidad Social Empresarial, encargada de informar, orientar y prestar apoyo técnico a las empresas en materia de responsabilidad social, así como de la gestión y tramitación de toda la actividad administrativa relacionada con la materia, a la obligación de elaborar una memoria anual por la Junta de Extremadura, que presentará a la Asamblea para su conocimiento, a la creación de un fondo especial para la implementación de las políticas de responsabilidad social empresarial y al posterior desarrollo reglamentario de lo previsto en la ley

La **disposición derogatoria**, que deroga todas las disposiciones que se opongan a la ley y la **disposición final** se refiere a su momento de entrada en vigor.

II. VALORACIONES

1. DE CARÁCTER GENERAL.

Con carácter previo a examen del 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 aportada, 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.

A.- Documentación aneja al Anteproyecto

Aún siendo conscientes de la inexistencia de obligación legal al respecto, lamenta este CES de Extremadura que no se haya seguido lo previsto en el artículo 69, puesto en relación con el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura, por cuanto no se nos ha remitido el *Informe de la Secretaría General de la Consejería de Igualdad y Empleo*, órgano administrativo responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general, y el *Informe de Necesidad y Oportunidad* del Anteproyecto de Ley. Esto dificulta el estudio y el análisis a la hora de realizar nuestra labor. Por tanto reiteramos la indicación formulada en anteriores dictámenes, de que la documentación remitida para la elaboración de los dictámenes sea lo más completa posible.

Con respecto a la documentación enviada a este Consejo Económico y Social de Extremadura, quisiéramos indicar que el *Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos* se remite a un informe emitido anteriormente –con fecha 30 de enero de 2006- que sin embargo, no se acompaña; en cuanto el informe se limita a reseñar que se da por reproducido lo allí expuesto y a la habilitación de la Consejería de Igualdad y Empleo para elevar este Anteproyecto de Ley al Consejo de Gobierno, 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.

Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente la *Memoria Explicativa* del Borrador del Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Social en Extremadura de la Dirección General de Trabajo y el documento que refleja las aportaciones realizadas al Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Social Empresarial de Extremadura.

B.- Consideración general del texto.

El Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura en su apartado sexto, denominado “*La Empresa en Extremadura*”, después de la realización de una breve caracterización de la misma, del mercado en qué opera, y del momento de crisis actual por el que atraviesa, acuerda entre otras cuestiones, impulsar la promulgación de una *Ley de Responsabilidad Empresarial* en nuestra Comunidad Autónoma, Ley que fijaría los requisitos necesarios para obtener la declaración de empresa socialmente responsable, así como los beneficios del otorgamiento de dicha declaración, señalando también la necesidad de creación de una Comisión para el Fomento de la Responsabilidad Social en Extremadura, constituyendo esta iniciativa legislativa la concreción material del citado compromiso, mediante la creación de un marco normativo en el que poner en valor los esfuerzos de las empresas extremeñas en lo referente a la Responsabilidad Social Empresarial.

La *evolución de la Responsabilidad Social Empresarial* en Europa y en España, más allá de los matices propios de cada concepción, definición o contenido, confirma que la misma constituye una reflexión estructural sobre la función social de las empresas en la sociedad actual, ya que nunca como ahora se ha producido una convergencia tan clara entre la necesidad de competitividad de las empresas para permanecer en los mercados, por una parte, y la necesidad de sostenibilidad de los recursos naturales empleados en sus procesos de producción de bienes y servicios para no hipotecar el futuro, por otro, por no hablar de la necesidad de contribución mediante su actividad al bienestar de las personas de la sociedad en que opera, no constituyendo la Responsabilidad Social Empresarial, por tanto, un movimiento coyuntural o una simple técnica de gestión unilateral por la empresa, sino la necesidad de un nuevo marco de relaciones entre la empresa y la sociedad en la que aquella actúa.

Sin poner en cuestión este Consejo Económico y Social de Extremadura que los *objetivos básicos de las empresas* en una economía de mercado siguen siendo la obtención de beneficios y rentabilidad en la producción de sus bienes y servicios para el mercado, el paulatino *nacimiento de una nueva sensibilización* en un cada vez mayor número de ciudadanos, que consideran que el propósito de la actividad económica debe ir también en paralelo con acrecentar el bienestar de las personas, es lo que hoy constituye la esencia de la responsabilidad social empresarial, que comprende tres aspectos fundamentales, que son: responsabilidad económica, responsabilidad social y responsabilidad medioambiental. Atender a estas tres cuestiones es necesario para hacer de la empresa un proyecto legitimado socialmente y perdurable en el tiempo.

Por tanto la Responsabilidad Social Empresarial también en Extremadura, se enmarca en la esfera en que *la empresa y la sociedad entran en contacto*; la sociedad reclama una implicación y sensibilidad social a las empresas, más allá de la producción y de los beneficios; la Responsabilidad Social Empresarial no se puede definir únicamente como las acciones que ejecuta la empresa con carácter social, sino también es una forma de compromiso con su entorno, ya que los grupos de interés (empleados, clientes, proveedores, competidores, propietarios o accionistas y la sociedad) han comenzado a exigir a las empresas la incorporación de nuevos valores que guíen las actuaciones empresariales, y éstas deben dar un giro en su concepción de éxito empresarial entendiendo que no depende únicamente del beneficio económico.

Por otra parte, muy vinculado al éxito de la Responsabilidad Social Empresarial está la *organización del trabajo*, que no ha avanzado en la dirección pretendida ni en la empresa como entidad privada ni en el conjunto de Administraciones Públicas, por prácticas excesivamente inadecuadas o poco participativas, y que ha llevado a demasiados trabajadores a la desmotivación y una creciente falta de implicación con los objetivos empresariales o con el funcionamiento de los servicios públicos, debido fundamentalmente a la inquietud generada por situaciones de temporalidad del trabajo, regulación incierta y desempleo, y al que hay que añadir la limitada cultura preventiva sobre la siniestralidad laboral existente en el mundo empresarial, a pesar de los importantes avances realizados en los últimos años motivados por el nuevo marco legislativo.

A *nivel internacional*, la Responsabilidad Social Empresarial constituye, desde hace muchos años, un tema importante en la actividad de las organizaciones internacionales, entre cuyas iniciativas pueden destacarse el acuerdo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el informe "*Protección, Respeto y Remedio: un marco para la Empresa y los Derechos Humanos*", que ofrece un marco integral en la promoción de la justicia para la víctimas de violaciones de Derechos Humanos en las que estén involucradas empresas multinacionales; el *Global Compact* de Naciones Unidas, promovido a iniciativa de su Secretario General Kofi Annan, y que acordó diez principios para alinear las estrategias de sostenibilidad de las empresas; la llamada *Global Reporting Initiative*, consolidada a raíz de la iniciativa del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas, que estableció un marco de referencia para el reporte de sostenibilidad de las empresas; la Declaración Tripartita de *Principios sobre empresas multinacionales y la política social* formulada a través de la OIT; las *Pautas para Empresas Multinacionales* de la OCDE como marco relevante internacional para la responsabilidad empresarial, con el apoyo de una Red de Puntos de Contacto Nacionales para promover los estándares de la Responsabilidad Social Empresarial.

A *nivel comunitario*, la aparición de una conciencia pública sobre Responsabilidad Social Empresarial, basada en la creencia de que las empresas deben contribuir activamente al logro de una sociedad mejor y a un medio ambiente más limpio, tiene remotos precedentes; constituyendo los más significativos en relación con el presente la *Estrategia de Lisboa* de 2000, redefinida ya como *Estrategia de la Unión Europea 2020*,

que estableció como objetivo estratégico convertir la economía de la UE para 2010 en “*la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”, y cuyo balance es más bien exiguo; más tarde las diversas redes de interlocutores europeos inician un proceso de diálogo que culmina con la publicación, por parte de la Comisión Europea, del Libro Verde “*Para fomentar un Marco Europeo para la Responsabilidad Social de las Empresas*”, que tenía como objetivo iniciar un amplio debate sobre cómo podría fomentar la Unión Europea la Responsabilidad Social Empresarial a nivel europeo e internacional, en particular sobre cómo aprovechar al máximo las experiencias existentes, fomentar el desarrollo de prácticas innovadoras, aumentar la transparencia e incrementar la fiabilidad de la evaluación y la validación, al que han seguido gran número de Informes; por otro lado, gran parte de los países europeos han legislado sobre esta materia, tales como Dinamarca, Francia, Suecia, Reino Unido, etc., estableciendo la obligación de información sobre RSE en sus informes anuales para sus grandes empresas.

En el marco del *Estado español*, si bien son también numerosas las actividades llevadas a cabo sobre esta cuestión donde indican la preocupación social e institucional de la materia que regula el Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen, todavía no ha cuajado una propuesta consensuada de regular esta materia. Desde la creación de observatorios específicos, como el *Observatorio de la Responsabilidad Social Empresarial*, creado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, de Subcomisiones Parlamentarias para potenciar y promover la Responsabilidad Social Empresarial, constituida a finales de 2004, que concluyó en un informe de conclusiones y recomendaciones aprobado unánimemente por el Congreso de los Diputados el 27 de junio de 2006; también constituyó la Responsabilidad Social Empresarial parte del contenido de los procesos de diálogo social, consecuencia de lo cual se constituyó el *Consejo Estatal de la Responsabilidad Social Empresarial*, integrado por 56 miembros, siendo el primer órgano institucional de este carácter creado en el mundo; así como una ingente proliferación de estudios, propuestas, análisis, sobre lo que encierra esta materia e, incluso, es un hecho comprobado el cambio producido en numerosas empresas hacia esa dirección, incorporando progresivamente importantes actividades de responsabilidad social, nuevos compromisos en términos de transparencia, o una mayor colaboración para el desarrollo sostenible.

Por tanto *ser socialmente responsable* no es solo cumplir las obligaciones legales, ni tampoco llevar a cabo acción social o marketing social por parte de una empresa, sino ir más allá de su cumplimiento invirtiendo en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores ni se debe considerar sustitutiva de la reglamentación o legislación sobre derechos sociales o normas ambientales, ni permite tampoco soslayar la elaboración de nuevas normas apropiadas, por lo que desde este Consejo Económico y Social de Extremadura, debemos manifestar que el presentado por el Gobierno de la Junta de Extremadura constituye un Anteproyecto de Ley que apuesta por impulsar los valores y la adopción de medidas de responsabilidad social por parte de las empresas que operan en nuestra región, y que viene marcado, como no puede ser de otra manera, por un principio de voluntariedad que significa que las empresas se adhieren de manera libre y sin que ninguna norma ni autoridad les obligue al desarrollo de la Responsabilidad Social Empresarial, entendiéndose la libre voluntad como el eje central de motivación.

Este principio de voluntariedad se entiende que es perfectamente compatible con el establecimiento de políticas de incentivo y estímulo, con la introducción de mecanismos de control, certificación y verificación de carácter externo a las empresas. De acuerdo a lo anterior, cada empresa debería decidir libremente si desarrolla o no políticas de

responsabilidad social, y en otro orden de consideraciones y aun valorando positivamente el espíritu que anima a este Anteproyecto si quisiéramos destacar que se trata de una regulación novedosa tanto respecto del Estado como de las Comunidades Autónomas, ya que la Comunidad Autónoma de Extremadura es la primera Comunidad Autónoma que regula mediante norma con rango de ley la Responsabilidad Social Empresarial, aunque ya en el año 2005 intentó regular la materia pero no tuvo traducción normativa.

En opinión de este CES, el hecho de ser pioneros en regular la materia, lleva implícito el *riesgo* de que tenga que ser adaptada en breve, a la vista de los resultados que de su puesta en práctica se deriven y por la posible publicación futura de una Ley de estas características a nivel estatal, por tanto consideramos que el proceso lógico hubiera sido haber promulgado en primer lugar, una norma estatal que regulase la Responsabilidad Social Empresarial donde estuvieran marcadas las directrices generales, ya que de esta manera se propicia que cada Comunidad Autónoma regule la Responsabilidad Social Empresarial de manera diferente; no obstante, considera este Consejo Económico y Social que en Extremadura existe la suficiente madurez para este Anteproyecto de Ley pueda ser asumido por todos los interlocutores sociales y políticos (instituciones, asociaciones empresariales, sindicatos, universidad, etc.), buena prueba de lo cual es que constituya parte del gran acuerdo del Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura.

También observa este Consejo Económico y Social de Extremadura, no obstante de ser conscientes del cariz programático que siempre va a acompañar esta norma que comentamos, el uso excesivo del recurso de remisión a lo que establezca el Reglamento.

2. DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

2.1. Exposición de Motivos.

Las Exposiciones de Motivos o Preámbulos de las normas fundamentan, aclaran o justifican, habitualmente, las diversas razones que mueven a los poderes públicos, en este caso, al Ejecutivo autonómico extremeño, a ejercitar una labor de impulso de la iniciativa legislativa. Este Anteproyecto de Ley responde a lo descrito, motivando en su parte expositiva el apoyo normativo y las razones que le mueven para abordar una regulación tan novedosa, tanto respecto en el ámbito Estatal como en el ámbito autonómico, si bien este Consejo Económico y Social de Extremadura, entiende que debería quedar reflejado más claramente en esta Exposición de Motivos, que se trata de una iniciativa legislativa con la que se pretende regular la Responsabilidad Social Empresarial como una herramienta potente y novedosa para la gestión empresarial con la que se busca además de incrementar la competitividad de las empresas mejorar los beneficios para el entorno físico y social en el que operan, pero en todo caso con carácter voluntario. Con respecto al segundo párrafo de la parte II de esta Exposición de Motivos, entendemos que es acertado destacar por un lado, la “voluntariedad como un factor etiológico y nuclear de la Responsabilidad Social Empresarial” y por otro, considerar la transitoriedad de la voluntariedad manifestándose “que la discusión entre voluntariedad y obligatoriedad está superada y que por tanto hay que decantarse por la obligatoriedad, que se extiende a todas las empresas sin hacer distinciones en función del tamaño y los recursos”, si bien esta voluntariedad es perfectamente compatible con el establecimiento de políticas de incentivos y estímulo, con la introducción de mecanismos de control, certificación y verificación de carácter externo a las empresas.

Por último, mencionar que debe corregirse el penúltimo párrafo cuando dice *“que la disposición adicional primera recoge la obligación de elaborar una memoria anual por la Junta de Extremadura, que se presentará a la Asamblea para su conocimiento y la disposición adicional segunda crea un fondo especial para la implementación de las políticas de responsabilidad social empresarial”, por otro que diga lo siguiente: “que la disposición adicional segunda recoge la obligación de elaborar una memoria anual por la Junta de Extremadura, que se presentará a la Asamblea para su conocimiento y la disposición adicional tercera crea un fondo especial para la implementación de las políticas de responsabilidad social empresarial”.*

2.2. Al Articulado

Título Preliminar

Artículos 1, 2 y 3

Comprende los artículos 1º, que regula el objeto de la Ley estableciendo que se trata de *“promover la Responsabilidad Social Empresarial en la Comunidad Autónoma de Extremadura”* y el artículo 2º, que establece el *“Ámbito de aplicación”* de la Ley, señalando los destinatarios de la misma, considerando este Consejo Económico y Social de Extremadura que por razones sistemáticas tendría mejor acomodo en este Título Preliminar el artículo 3º, que establece la definición de *“Empresa socialmente responsable de la Comunidad Autónoma de Extremadura”*, pudiendo lo mismo realizarse denominando al artículo 1º *“Objeto y ámbito de aplicación”*, y el artículo 2º la definición de *“Empresa socialmente responsables de la Comunidad Autónoma de Extremadura”*. En el artículo 2º cuando se señalan los destinatarios de la Ley se establece una alternancia: empresas con domicilio social en Extremadura o la *“la mayoría de la plantilla”*, expresión ésta última que nos parece multívoca, y que podría dar lugar a diversas interpretaciones, pues podría haber empresas extremeñas con domicilio social en Extremadura, pero con una mayoría de trabajadores en centros de trabajo fuera de Extremadura, y a su vez, empresas con domicilio social fuera de Extremadura, pero con centros de trabajo con mayoría de trabajadores en Extremadura, por lo que sugerimos que la alternancia debería ser entre: tener domicilio social en Extremadura, o simplemente tener centro de trabajo en Extremadura, aunque los efectos de ser socialmente responsable no se puedan extender más allá de Extremadura, dado el ámbito de aplicación de la norma.

En cuanto a la definición de *“Empresa socialmente responsable”* del artículo 3º *consideramos que se podría mejorar la definición añadiendo al final de la misma lo siguiente “De modo que tienen como objetivo no sólo crear valor económico sino también crear valor social y medioambiental y de forma sostenida en el tiempo”.*

Título I.- La responsabilidad Social Empresarial de las Empresas Extremeñas

Artículo 4.-

El artículo 4 es con mucho el precepto más largo y exhaustivo de los veinticinco que constituyen el Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen, y es asimismo, pese a su carácter programático, el que configura los elementos más significativos de lo que en la práctica en nuestra Comunidad Autónoma vamos a entender por Responsabilidad Social Empresarial; desde esa premisa considera este Consejo Económico y Social de Extremadura, que tal vez por la profusión de elementos configuradores, fuera preciso realizar sobre los mismos un esfuerzo de síntesis o comprensión mayor, con la finalidad de reducir una formulación tan amplia, y así en el primero del conjunto de elementos

configuradores “**Ética y valores de la empresa**”, es perfectamente plausible la fusión de algunos de ellos sin que pierda sentido la pretensión que los origina, y en todo caso habría que modificar entre otros el apartado f) cuando dice “*planificación de sus objetivos y actividades con sus grupos de interés*” debería decir lo siguiente “*planificación de sus objetivos y actividades al diálogo con los grupos de interés*”, valorando también la conveniencia de suprimir o integrar en otros, los apartados c) y h) por su carácter indefinido. En lo referente al elemento de configuración segundo referente a los “**Recursos Humanos y Relaciones Laborales**”, aparte de considerar también la posibilidad de su simplificación mediante la técnica anteriormente propuesta, consideramos que algunas formulaciones son de mero cumplimiento de la legislación laboral, como los apartados e) o k), por lo que no pueden formar parte de la Responsabilidad Social Empresarial y frente a los que la Administración Laboral ha de tener una política no de premio a quién los lleva a cabo, que será lo normal, sino de sanción para quien no lo cumple, que será lo patológico socialmente; considerando también como más acertado en el apartado a) sustituir “*mecanismos y acciones positivas antidiscriminatorias*” por “*mecanismos para impedir todo tipo de discriminación*”; el apartado b) sustituirlo por “*establecimiento de planes para la igualdad de oportunidades de la mujer*” .

En lo concerniente al apartado de elementos configuradores de “*Relación Social de la Empresa*” este Consejo Económico y Social considera que el apartado a) está imbuido de cierto localismo empresarial, por lo que lo más aconsejable es modificarlo o suprimirlo, ya que en la época de la globalización resultaría pintoresco obligar a una empresa a adquirir sus suministros en el entorno regional o local; así mismo con respecto al apartado b) se trataría más bien de un establecimiento de criterios éticos para la selección de proveedores, valorando en dicha selección el respeto por parte de éstos de los derechos humanos, los estándares laborales y la protección medioambiental.

Artículo 5.-

Este artículo establece que a efectos de determinar la empresa socialmente responsable, las empresas extremeñas deberán elaborar un Balance o Informe social, como documento que recoja los resultados analíticos sistemáticos y de evaluación de los aspectos que integran la responsabilidad social empresarial, por tanto entendemos que se debería especificar que no se trata de un nuevo informe o balance sino que se trata de la memoria de sostenibilidad con el triple balance social, económico y medioambiental al que se hace referencia en el apartado d) del punto 5 del artículo 4.

Asimismo consideramos el apartado 5.5 referente a la necesidad de comunicar el Balance o Informe a la representación legal o sindical de los trabajadores, que habría que modificar la expresión “comunicar” por “entregar”; considerar como preceptivo y no facultativo la emisión de dicho Informe por parte de la citada representación, y qué la representación legal o sindical será la que, estando presente en la reunión del órgano estatutario de la empresa, presente su Informe, para la aprobación por parte del mismo.

Artículo 6.-

Entiende este Consejo Económico y Social de Extremadura que en lo referente a la verificación de la responsabilidad social empresarial, aquellas empresas que por sus dimensiones, no quieran o no puedan someterse a las costosas verificaciones que en el precepto se enuncian, establezcan algún mecanismo coordinado a través del Consejo Autonómico para el fomento de la Responsabilidad Social Empresarial, ya que carece de sentido el apartado segundo del apartado 6.1, afirmando que la citada verificación pueda ser realizada o encomendada a las entidades de prevención de riesgos laborales; en lo referente al apartado segundo, el contenido de la verificación no puede ser a título enunciativo, sino que habría que plantear “como mínimo”.

Artículo 7.-

En este precepto dedicado a la calificación de “*Empresa socialmente responsable*”, el Consejo Económico y Social de Extremadura considera que independientemente de que la Comunidad Autónoma de Extremadura otorgue esta calificación, sería conveniente que el Anteproyecto de Ley recogiese la posibilidad que esa calificación obtenida en Extremadura fuera válida para el resto de Comunidades Autónomas previo conciertos para tal menester, es decir, promover una calificación unitaria con la que se evitarían trabas en la unidad del mercado y cargas burocráticas a las empresas.

Asimismo, en lo referente al apartado 4.7 debería de constituir un precepto único que estableciera de forma tasada y exhaustiva las causas que impiden solicitar en la Comunidad Autónoma de Extremadura la declaración de “*Empresa socialmente responsable*”, entre las que obviamente habría que incluir el no estar al tanto de cualquier pago a la Hacienda Pública, o tener solicitada moratoria por cualquier causa en sus obligaciones con la Seguridad Social, así como estar incurso en cualquier clase de procedimiento ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 8.-

Consideramos que la calificación de “*empresa socialmente responsable*” ha de tener una duración del mismo lapso temporal que el Informe o Balance, con lo que cual, a priori entendemos debería de ser de duración anual, prorrogable por el mismo período de tiempo, siempre y cuando se mantengan las condiciones que dieron lugar a su calificación

Artículo 9.-

El final de este artículo dice que reglamentariamente se establecerán las bases, el procedimiento de concesión de dicho premio y su dotación económica, por lo que consideramos que el Anteproyecto de Ley aborda la materia de manera imprecisa y que convendría establecer en alguna Disposición un plazo temporal para la promulgación de este reglamento.

Artículo 10.-

En lo referente a la creación del Registro de empresas socialmente responsables de Extremadura, no sobraría expresar su carácter de “Registro administrativo” en el apartado 1, así como, dada la materia normada y su singular importancia, reseñar también en la Ley, y no como sería propio en el Reglamento, las condiciones de accesibilidad al mismo por parte de otras Administraciones Públicas, que no son la Administración Pública de la Junta de Extremadura, así como de terceros particulares

Artículo 11.-

Respecto al Consejo Autonómico para el fomento de la Responsabilidad Social Empresarial de Extremadura, considera este Consejo Económico y Social que en cuanto a las funciones, habría que diferenciarlo de su constitución en Observatorio, que tendría que tener sustantividad propia, y no ser una función del Consejo, aunque pueda formar parte del mismo, y en lo referente a su composición, entendemos que ha de tener naturaleza tripartita, no entendiéndolo muy bien quienes son esas “*organizaciones e instituciones de reconocida representatividad e interés en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas*”, y sobre todo quien es el otorgante de ese carácter de las mismas.

Artículo 12.-

Considera este Consejo Económico y Social de Extremadura que este precepto al regular los beneficios que comporta el estatus de empresa socialmente responsable constituye el nudo gordiano con el que tienen que trabajar los distintos poderes públicos

y Administraciones de nuestra Comunidad Autónoma; no obstante y dado el carácter limitado de la regulación legal a nuestra Comunidad Autónoma, habría que establecer alguna cláusula de salvaguarda, de forma que no pueda darse el caso de que una empresa sea declarada “socialmente responsable” en Extremadura, siendo acreedora de incumplimientos fuera de Extremadura, y tuviera por esa condición una prioridad en la adjudicación de contratos públicos, donde sobre todo en la renovación de los mismos, influye de una forma determinante la experiencia de gestión, y en otros casos, los compromisos de la Administración concedente.

Título II: “La responsabilidad Social en el Sector Público de Extremadura”

Como primera consideración a este Título II, este Consejo Económico y Social entiende que debería modificarse la denominación de los dos Capítulos, ya que tal y como están planteados en el Anteproyecto el título de los dos capítulos parecen equivalentes porque dentro de los Poderes Públicos está incluida la Junta de Extremadura, por tanto proponemos que el Capítulo I pasa a denominarse “Fomento de los Poderes Públicos Extremeños de la Responsabilidad Social Empresarial” y el Capítulo II “Obligaciones de la Junta de Extremadura en materia de Responsabilidad Social Empresarial” consideramos necesario además, que se precise cuales son los elementos que se valorarán en el balance o en el informe social regulado en el artículo 5 del Anteproyecto de Ley y que no sean considerados requisitos obligatorios.

Artículo 13.-

En esta artículo, que supone el frontispicio de la Responsabilidad Social Empresarial en el denominado sector público, convendría hacer, aunque resulte reiterativo o remitivo a otras normas, quiénes son los componentes del mismo en nuestra Comunidad Autónoma, y por tanto, a quienes afecta la norma, que son bastantes más que la Junta de Extremadura y las Entidades Locales.

Artículo 14.-

Respecto a este precepto entendemos que necesita una redacción totalmente nueva, ya que el apartado 1 denominado “Campañas informativas” se componen de tres puntos cuya redacción no encaja gramaticalmente con el título, proponemos que ese apartado 1 pase a denominarse “Información y sensibilización en RSE”, a tal efecto se desarrollarán las siguientes medidas: 1. Campañas informativas con el objetivo de mejorar la comprensión del concepto de RSE. 2 Creación de un portal en Internet que facilite la difusión de la información de la RSE, el conocimiento de las iniciativas y experiencias más relevantes y permita la conexión con portales similares. 3 Implantación de una línea de subvenciones para apoyar las iniciativas de los distintos actores sociales e institucionales que favorezcan el conocimiento de la RSE. 4. Plan de actuación para integrar los principios de la Responsabilidad en las políticas de consumo”.

Con respecto al apartado 2 consideramos que se suprima el apartado b) ya que está recogido en la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura y no aportada nada nuevo.

Artículo 15.-

Este artículo considera este Consejo Económico y Social debería sufrir una reestructuración, ya que el apartado 1 es absolutamente prescindible, pues se puede añadir al artículo anterior un apartado nuevo en el que se señale “Incorporación a los planes educativos, tanto a las enseñanzas básicas como en las universitarias, la formación en Responsabilidad Social Empresarial”, convirtiéndose así el apartado 2 en el artículo 15.

Artículo 16.-

Este precepto, en su vocación programática, así como de exhaustividad y prolijidad, establece en su redactado alusiones políticas con poca carga normativa, como los objetivos de la Unión Europea establecidos en la Agenda de Lisboa en materia de Responsabilidad Social Empresarial, o referencias a Comunicaciones entre instituciones europeas, en su apartado e), o la enunciación de una empresa pública como Fomento de Mercados, que como todo el mundo sabe, está llamada a su desaparición o integración en otra, elementos todos ellos y algunos más que deben de ser “purgados” de una disposición legal que quiere tener rango de ley, por lo que aconsejamos “darle una vuelta” completa al precepto, afín de adaptarle al carácter general que se presupone a una Ley .

Artículo 17.-

En relación con lo reseñado en el anterior precepto, este artículo 17 tiene tal carga programática y de planificación que lo mejor sería su exclusión, en su defecto su adecuación, y si finalmente, lo que se pretende es hacer una mención a la PYME por su halo de empresa, lo mejor sería reubicarlo en algún apartado de otro precepto, pues lo que regula, no son ni siquiera materias que pudieran ser objeto de Reglamento, sino que son cuestiones de mera planificación, que por su carácter de coyuntural no deben forma parte de ninguna norma jurídica.

Artículo 18.-

Es un artículo en línea con lo anterior sin contenido normativo, sino meramente programático y con una componente de actividades de planificación, por lo que lo mejor sería adosarle a las funciones del Consejo Autonómico o sencillamente hacerle desaparecer.

Artículo 19.-

Debería el artículo desglosarse en dos apartado: uno primero, que sería las medidas socialmente responsables que directamente lleva a cabo la Administración, y un segundo apartado, que serían las medidas socialmente responsables que pretende exigir de aquellos que sin titulares de servicios públicos, participan en la gestión de los mismos a través de los distintos concursos de la misma y las cláusulas socialmente responsables que deberían tener los contratos administrativos que la Administración establezca con las mismas.

Artículo 20.

En este artículo, aparentemente se señala que la Administración Autonómica extremeña tendrá las obligaciones que se determinan en los artículos posteriores, pero realmente lo que se establecen en los artículos posteriores son una serie de requisitos para las empresas que quieran ser “socialmente responsables” para mejorar su posición en relación a subvenciones, contratos y concursos con la Administración. Por tanto, la propia Administración Pública tendría que auditarse obligatoriamente en este propósito de Responsabilidad Social, siendo la Junta de Extremadura, la primera empresa extremeña.

Artículo 21.-

En el apartado 1 especifica claramente la preferencia en la contratación para aquellas empresas que hayan obtenido la calificación de empresa socialmente responsable de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el CES de Extremadura esto puede plantear los siguientes problemas entendemos que plantea el problema de

- 1.- Empresas radicadas en territorio de la Unión Europea con programas de Responsabilidad Social Empresarial y que no se hayan acogido a la solicitud de calificación de la Junta tendrán también trato preferente,
- 2.- Empresas radicadas fuera de Extremadura pueden solicitar la calificación y evaluación.

En cualquier caso, entendemos que esto puede ser negativo para la participación en las licitaciones de empresas pequeñas y medianas extremeñas, que en un momento como el actual, pueden resultar contraproducentes, por lo debería reconsiderarse un cambio sustancial de enfoque que lleve a eximir de las obligaciones a implantar a empresas cuyo volumen de operaciones no supere unos mínimos de cierta consideración y en especial a las PYMES.

Artículos 22 y 23.-

Estos dos preceptos, referentes a la Administración Pública de la Junta de Extremadura como consumidora y como inversora, entiende este Consejo Económico y Social que deberían “abreviarse” y unificarse con el anterior, referente a la Junta de Extremadura como contratante, y como parte de ellos son fundamentalmente filosóficos, y poca carga normativa, podían integrarse los tres, sin perder coherencia la realidad social normada.

Artículo 24.-

La Administración Pública de la Junta de Extremadura, la principal obligación que tiene en materia de empleadora, es cumplir los compromisos que adquiere con sus trabajadores y con las organizaciones sindicales que les representan, por lo que ese el marco en el que se debe negociar y acordar las características de las Ofertas Públicas de Empleo, así como los distintos cupos de reserva, por lo que carece de sentido, aunque sean cuestiones bienintencionadas, las que aquí se plantean, ya que no es cauce adecuado suprimir el diálogo y la negociación entre empleadores y empleados por la legislación no negociada en materia de empleo y contratación.

Disposición Adicional Primera, exigiría un desarrollo reglamentario y además podría establecer un compromiso de la Junta de Extremadura para la reorganización de los medios humanos y materiales con los que cuenta de tal manera que esta Oficina no tuviera mayores costes adicionales.

Por otra parte entendemos que debería ser esta Oficina la que elaborase la memoria anual de responsabilidad social gubernamental que se recoge en la Disposición Adicional 2.

Disposición Adicional Tercera, se debería especificar que el fondo de 500.000 euros que compromete la Junta de Extremadura para el desarrollo de las iniciativas contenidas en esta ley no se destinará a gastos corrientes de la Junta, sino a acciones y subvenciones para que empresas y agentes sociales puedan desarrollar actividades de Responsabilidad Social Empresarial. En cualquier caso, el fondo sería para el actual ejercicio porque en virtud de las competencias de la Asamblea Legislativa Extremeña es a ésta a quien corresponde aprobar los presupuestos anuales de la Junta de Extremadura.

Disposición Derogatoria, para mayor claridad legislativa convendría especificar cuáles son las disposiciones de igual o inferior rango quedan derogadas con la aprobación de esta ley.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su **sesión plenaria celebrada el día 24 de junio de 2010 aprobó por mayoría, con el voto particular del Grupo II, el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Responsabilidad Social Empresarial.**

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura



VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA EL GRUPO SEGUNDO DEL CES DE EXTREMADURA AL DICTAMEN SOBRE ANTEPROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EXTREMADURA

I.-CONSIDERACIONES GENERALES

Se trata de una iniciativa de la Junta de Extremadura positiva y valiente ya que apuesta por impulsar los valores y la adopción de medidas de responsabilidad social por parte de las empresas, y además lo hace con carácter pionero, siendo de las primeras, sino la primera Comunidad Autónoma que va a elevar a rango de Ley la Responsabilidad Social Empresarial.

La RSE es sin duda una herramienta esencial de gestión empresarial, una nueva cultura de valores empresariales que se inscribe plenamente en el objetivo de transformar las estructuras sociales y productivas de Extremadura contemplado en el gran Pacto de Reformas por Extremadura.

No obstante conviene hacer algunas matizaciones puesto que tal y como está redactado el Anteproyecto de Ley y con la filosofía que refleja en la Exposición de motivos podría ocurrir que provocara efectos perjudiciales para las empresas extremeñas, que estén sometidas a un nivel de exigencias muy por encima del resto de empresas españolas, pudiendo incidir negativamente en su competitividad. Por ello, *hay que buscar el equilibrio entre una norma meramente voluntarista y una norma excesivamente exigente e intervencionista.*

En cuanto a la filosofía de la norma convendría modificar las consideraciones que hace sobre la voluntariedad de la RSE, considerando que ésta es transitoria y que el debate entre voluntariedad y obligatoriedad de la RSE está ya superado; así como la contraposición que hace entre ética y negocio.

Convendría aclarar tanto en la exposición de motivos como en el articulado que la RSE:

- constituye una potente y novedosa herramienta de gestión empresarial que además de incrementar la competitividad de las empresas permite mejorar los beneficios para el entorno físico y social en el que operan, y, por ello la Junta la quiere impulsar.
- supone la incorporación voluntaria a la gestión empresarial de compromisos sociales, medioambientales y de transparencia en relación a trabajadores, clientes, accionistas, entorno y sociedad en general.
- se inscribe en una reformulación del capitalismo haciéndolo más humanista y más comprometido con el entorno físico y social.

Por ello, *la empresa socialmente responsable tiene como objetivo crear valor económico, social y medioambiental de forma sostenida en el tiempo.* Adopta, más allá del cumplimiento de la Ley y con carácter voluntario, nuevos compromisos de desarrollo

sostenible, de transparencia o de diálogo con sus grupos de interés. (Lo que no quiere decir que, una empresa que no haya incorporado en su estrategia la RSE o no haya sido reconocida como socialmente responsable, actúe al margen de la ética).

Por otra parte, no parece que sean equiparables las grandes empresas con las pequeñas y medianas a la hora de incorporar a su gestión la RSE, por tanto la norma no debería contemplar el mismo nivel de exigencias.

En especial sobre el título segundo, en conjunto su contenido supone un esfuerzo muy loable para lograr una sociedad mejor, no obstante podría incluirse la reconversión de que en el mismo se pierde la oportunidad de recordar, aun cuando sea tratando de la responsabilidad social empresarial, tanto a los poderes públicos extremeños como a la sociedad en general, que el servicio público a los ciudadanos ha de realizarse siempre con vocación y entrega.

II.-CONSIDERACIONES A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y AL ARTICULADO

-EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*Suprimir el párrafo 5º de la parte I o modificar su redacción, dejando claro que la RSE se quiere potenciar desde la Junta de Extremadura por los beneficios que supone, no sólo para las empresas sino para el entorno en que operan y la sociedad en general, pero en todo caso con carácter voluntario.

*En el siguiente párrafo, relativo a antecedentes, sería mejor citar los trabajos desarrollados por la *Subcomisión Parlamentaria para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas*, constituida a finales de 2004, que concluyeron en un Informe de conclusiones y recomendaciones aprobado unánimemente por el Congreso de los Diputados el 27 de junio de 2006; así como la *Proposición no de Ley* adoptada también por unanimidad del Congreso el 23 de junio de 2009 sobre RSE; además de citar el proyecto de la Junta de Extremadura de 2005.

*En el primer párrafo de la parte II, debería corregirse una errata sustituyendo el término “complitud” por “complejidad”.

*En el siguiente párrafo se aprecia una contradicción, por una parte se hace referencia a que la voluntariedad es un factor etiológico y nuclear de la RSE pero, por otra, se señala que el criterio seguido ex profeso en la redacción de la norma es el de considerar que la voluntariedad es transitoria, que la discusión entre voluntariedad y obligatoriedad está superada y decantarse por la obligatoriedad. Además esa obligatoriedad se extiende a todas las empresas, sin hacer distinciones en cuanto a las exigencias al menos en función de su tamaño y de sus recursos.

Se trata de una filosofía no compartida por CREEX y que puede provocar consecuencias negativas en el tejido empresarial extremeño, como se señala más adelante en las consideraciones al articulado.

Por ello, este párrafo debería ser suprimido o modificado.

*Asimismo se aprecian varias erratas: en el último párrafo de la pág. 2, final de la 4ª línea, debería suprimirse “y los hace” y dejar “y pretende hacerlo” o ponerlo en singular (lo hace); en la primera línea de la pág.3 el verbo “deben” debe ir en singular pues se refiere a la evaluación; en la segunda línea del 5º párrafo debe ponerse en singular el artículo que acompaña a Administración Pública de la Junta.

TÍTULO PRELIMINAR

- TÍTULO I

-Artículo 3.- Definición de Empresa socialmente responsable

Se podría mejorar la definición añadiendo al final lo siguiente: De modo que tienen como objetivo no sólo crear valor económico sino también crear valor social y medioambiental y de forma sostenida en el tiempo.

Por otra parte se mejoraría la redacción, diciendo en vez de empresas que... “hayan adoptado la integración voluntaria”, empresas que... “*hayan integrado voluntariamente*”

-Artículo 4.- Elementos configuradores de la “Empresa socialmente responsable”

Este artículo debería modificarse. Contiene una relación de elementos configuradores de la responsabilidad excesivamente amplia, con un calado muy distinto entre unos y otros y en algunos casos, inasumibles por ninguna empresa y, en otros, incumplibles por la mayoría de las empresas. Algunos de ellos son de tal indefinición que no aportan más que subjetividad.

Habría que precisar que son elementos que se valorarán en el balance o informe social regulado en el artículo 5 pero que no se trata de una relación de requisitos obligatorios.

En todo caso habría que modificar entre otros:

-1) Ética y valores de la empresa

- * apartado f) que establece “la planificación de sus objetivos y actividades con sus grupos de interés” por una referencia al diálogo con los grupos de interés
- * suprimir apartados c) y h), por su carácter indefinido no aportan nada
- * suprimir en apartado i) la referencia a la ética, no tiene sentido

-2) Recursos humanos y relaciones laborales

- * a) sustituir “mecanismos y acciones positivas antidiscriminatorias” por “mecanismos para impedir todo tipo de discriminación”
- * b) sustituirlo por el establecimiento de planes para la igualdad de oportunidades de la mujer
- * d) no se entiende el significado y está incluido en otro apartado el concepto
- * e) sustituirlo por el establecimiento de medidas para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral

-4) Relación social de la empresa

- * a) suprimirlo porque no se puede obligar a una empresa a adquirir sus suministros en el entorno local o regional
- * b) más que de “establecimiento de criterios éticos para la selección de proveedores” se trataría de valorar en la selección de proveedores el respeto por parte de éstos de los derechos humanos, los estándares laborales y la protección medioambiental
- * los apartados e) y f) son redundantes

-5) Tratamiento responsable de la información

- * los apartados a) y b) no tienen mucho sentido, el c) supone incrementar los gastos para la empresa
- * sin embargo esa transparencia e información responsable se consigue con el punto d) que debería estar en primer lugar

* f) el diálogo con los grupos de interés es un elemento clave en la RSE, pero no se trata de diálogo sobre la política de mercado de la empresa sino sobre “las expectativas e intereses razonables” de los grupos de interés. Está ya en el punto 1.f)

-Artículo 5.- Evaluación de la responsabilidad social.

Este artículo establece que a efectos de determinar la empresa socialmente responsable, las empresas extremeñas deberán elaborar un balance o informe social, como documento que recoja los resultados analíticos, sistemáticos y de evaluación de los aspectos que integran la responsabilidad social empresarial, por lo tanto entendemos que habría que especificar que no se trata de un nuevo informe o balance el que se regula en este artículo, sino que se trata de la memoria de sostenibilidad con el triple balance social, económico y medioambiental al que se hace referencia en el apartado d) del punto 5 del artículo 4.

Por otro lado, en el artículo no se el sistema de evaluación de la responsabilidad social empresarial que debería especificar objetivamente los principios que deben ser observados como configuradores de los índices esenciales del código de conducta, para que posteriormente puedan ser evaluadas y analizadas las empresas con la mínima subjetividad posible por parte de los organismos o entidades auditoras, para la verificación de su cumplimiento u observancia.

-Artículo 6. Verificación de la responsabilidad social.

Se deberían concretar y tipificar en el texto legal los procedimientos de verificación de la responsabilidad social empresarial, y además las entidades auditoras externas u organismos independientes que pueden tener encomendada la función de la verificación, cuestión ésta que no queda regulado. Tampoco se normaliza, como debería efectuarse, el modelo simplificado de verificación para las pequeñas y medianas empresas, que suponemos que se deja indebidamente para su posterior definición en el desarrollo reglamentario.

-Artículo 7.- Calificación de “Empresa socialmente responsable de la C.A. de Extremadura”

Sin perjuicio de que la Junta de Extremadura otorgue esa calificación, desde CREEX se entiende conveniente promover un protocolo para que el certificado obtenido en un C.A. fuera válido en el resto de las CCAA y evitar nuevas trabas a la unidad de mercado y mayores cargas burocráticas para las empresas.

-Artículo 9 y 11.-

Convendría establecer un plazo temporal para la promulgación del Reglamento que regule las bases, el procedimiento y la dotación económica del Premio así como del relativo al Consejo Autonómico.

-Artículo 12.- Beneficios.

Para la CREEX la calificación de empresa socialmente responsable en la obtención de ayudas o en la adjudicación de contratos de la Administración no deben establecerse como criterio preferente de valoración o ponderación, sino que ha de tenerse en cuenta como otro criterio a valorar.

Asimismo habría que fijar un plazo para la aprobación del Reglamento que cree el sello, etiqueta y diploma acreditativo de la condición de “Empresa Socialmente Responsable”.

TÍTULO II: LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO DE EXTREMADURA.

Artículos 13 a 25.

El Título II se subdivide en dos grandes capítulos; el I titulado Poderes públicos extremeños y el II, La administración pública de la Junta de Extremadura.

El título de los dos capítulos parece equivalente porque dentro de los Poderes Públicos ya se incluye a la Junta de Extremadura, además como principal gestor.

Parece que en el capítulo I lo que quiere la ley es resaltar las actuaciones de información, sensibilización, participación, apoyo y diálogo con consideraciones generales y declaraciones de buenas intenciones.

Sin embargo, en el capítulo II ya se establecen exigencias a las empresas que la Junta de Extremadura regulará en su función de contratante, consumidora, etc. Por tanto, lo lógico sería cambiar el título de los dos capítulos: el primero se podría titular “Apoyo de las administraciones a la RSE” y el segundo “Exigencias de la Junta de Extremadura a las empresas vinculadas contractualmente con ella”.

En el capítulo II habría que señalar como consideración básica que todo él rezuma obligaciones adicionales a todas aquellas empresas que quieran recibir subvenciones o contratar con la administración. Desde la CREEX pensamos que eso es letal para el desarrollo empresarial extremeño y, por tanto, para la generación de empleo y el mantenimiento del nivel de bienestar.

El tejido empresarial de Extremadura, compuesto en su mayoría por pymes, no puede verse afectado por obligaciones añadidas que no tienen otras empresas nacionales y europeas, para contratar con Extremadura. Como tampoco, se puede equiparar el compromiso de RSE que pueden adoptar grandes empresas con el de las pymes y, mucho menos, para los autónomos. Sin embargo, cualquiera que quiera ofrecer un servicio a la administración o percibir una subvención, según este capítulo, tendrá un trato preferente si cumple obligaciones adicionales. Dicho de otra manera, el que su estructura no le permita añadir más gastos a su cuenta de resultados, estará en peor situación aunque cumpla con la legalidad y tenga establecidos mecanismos de RSE no evaluados.

CAPÍTULO I

Artículo 13.

En dicho artículo, titulado Fomento de la Responsabilidad Social Empresarial, se establecen tanto para la Junta de Extremadura como a las Entidades Locales obligaciones, sin gran concreción, para fomentar, impulsar y promover. No se entiende muy bien que a los ayuntamientos se les exija actuaciones que podrían ser reiterativas con las de la Junta, (por ejemplo, artículo 14.1.c) Creación de un portal de Internet), imposibles de realizar (por ejemplo, artículo 15.1.c) y d) Incluir en los planes de formación la RSE) y, en cualquier caso les impone obligaciones adicionales sin establecer ningún tipo de apoyo y financiación para las mismas.

Por tanto, en opinión de la CREEX, o se articulan mecanismos de financiación para los ayuntamientos o se debería suprimir de este apartado las obligaciones impuestas a las corporaciones locales.

Artículo 14.

Este artículo necesita una redacción totalmente nueva. Por ejemplo, el apartado 1, titulado campañas informativas, se compone de tres puntos cuya redacción no encaja gramaticalmente con el título. En todo caso, se podría hacer del siguiente modo: “Art. 14. Información y sensibilización en RSE. A tal efecto se desarrollarán las siguientes

medidas: 1. Campañas informativas con el objetivo de mejorar la comprensión del concepto de RSE. 2. Creación de un portal en Internet que facilite la difusión de la información de la RSE, el conocimiento de las iniciativas y experiencias más relevantes y permita la conexión con portales similares. 3. Implantación de una línea de subvenciones para apoyar las iniciativas de los distintos actores sociales e institucionales que favorezcan el conocimiento de la RSE. 4. Plan de actuación para integrar los principios de la Responsabilidad Social en las políticas de consumo.”

Del apartado 2 del proyecto se suprime el punto b) que ya está recogido en la Ley de Consumo, el c) que es absolutamente similar al c) del apartado 1 y el punto d) porque debe estar recogido en la ley adecuada y no en este proyecto.

Artículo 15.

El apartado 1 de este artículo es absolutamente prescindible añadiendo en el artículo anterior un apartado nuevo en el que se señale: “Incorporación a los planes educativos, tanto en las enseñanzas básicas como en las universitarias, la formación en RSE”.

El apartado 2 podría convertirse en el artículo 15.

Artículo 16.

En este artículo se duplica algunos de los criterios que aparecerán en el capítulo II del Título 2º. En cualquier caso, en el apartado 1.a) habría que suprimir la última frase porque implica de una manera directa una exigencia indirecta para las empresas que puede conllevar un deterioro de la competitividad del tejido empresarial extremeño. Del mismo modo y por la misma razón habría que suprimir el apartado 1.c). No tiene ningún sentido que la ley establezca voluntariedad por una parte y, por otra, se fije como bases para dar subvenciones o contratar con la administración la exigencia de requisitos de RSE más allá del cumplimiento de la legalidad. Eso implica una traba para el crecimiento y el empleo porque supone unas exigencias empresariales más allá de las que las leyes marcan.

El apartado 1.e), en nuestra opinión, se debería suprimir. Todo el proyecto de ley emana de las recomendaciones que se establecen en el apartado 1.e), no tiene sentido decir que se va a hacer lo que ya se está realizando en este proyecto.

En este artículo en su apartado 2, el punto d) se debería desarrollar o suprimir, no tiene ningún sentido que posteriormente a la ley se indique qué empresas o qué instituciones se van a poder acoger a las ayudas que establezca la Junta.

Artículo 17.

En este artículo habría que incorporar alguna mención que señale que lo dicho en este artículo no prejuzga que las pymes puedan acogerse a todos los planes de ayuda establecidos en el resto de artículos de la ley.

Artículo 18.

En nuestra opinión, lo que se señala en este artículo está implícita y explícitamente desarrollado en los artículos 14, 15, 16 y 17; aunque no supone ningún inconveniente su duplicidad.

Artículo 19.

Este artículo expresa un deseo que no se concreta en aspectos específicos, salvo que lo que se quiera es servir de base al capítulo II. En cualquier caso, si se decide su mantenimiento, habría que suprimir la última frase que dice “y la incorporación de cláusulas sociales en los concursos y contratos públicos”. Se supone que la administración, lo que debe exigir cuando hace concursos y contratos es el cumplimiento de la legalidad

a las empresas que participan y, sin embargo, parece que con este inciso lo que se quiere es incorporar obligaciones adicionales.

CAPÍTULO II

Artículo 20.

Obligaciones de la Administración Pública. En este artículo, aparentemente se señala que la administración autonómica extremeña tendrá las obligaciones que se determinen en los artículos posteriores. Realmente, lo que en los artículos posteriores se establece son requisitos hacia las empresas si quieren mejorar su posición en relación a las subvenciones, contratos, y concursos con la administración de Extremadura.

Artículo 21.

La Administración Pública contratante. El apartado 1 ya especifica clarísimamente la preferencia en la contratación para aquellas empresas licitadoras que hayan obtenido la calificación de empresas socialmente de la comunidad autónoma de Extremadura. Como en el artículo 7 y en los anteriores y posteriores de alguna manera se establece que dicha calificación será evaluable por la Junta de Extremadura, se plantea el problema de si empresas radicadas en territorio de la Unión Europea con programas de RSE, memorias y auditorías, pero que no se hayan acogido a la solicitud de calificación de la Junta tendrá también trato preferente. Tampoco se señala si empresas radicadas fuera de Extremadura pueden solicitar la calificación y la evaluación.

En cualquier caso, esto puede ser negativo tanto para la obtención de las mejores condiciones por parte de la administración, como para la participación en las licitaciones de empresas pequeñas y medianas extremeñas. Por tanto, la CREEX opina que el punto 1 debe ser suprimido.

El apartado 5 del artículo 21 establece también restricciones a la hora de realizar los trabajos las empresas contratistas con la administración. Los puntos a) y b) pueden suponer un incremento de los costes para las empresas contratistas. Además, el punto b) estando la CREEX de acuerdo en la necesidad de dar mayor entrada a las empresas de Extremadura, no sabemos si se ajusta a la normativa comunitaria.

Artículo 22.

Establece exclusivamente compromisos de la Junta de Extremadura que, siendo formalmente correctos, pueden suponer mayor coste económico.

Artículo 24.

La administración pública empleadora. El punto 3 de dicho artículo expresa un deseo que debería ser desarrollado reglamentariamente fijando fechas para su aprobación que recogiera cuales son las “acciones positivas e innovadoras de conciliación de la vida familiar y laboral”.

DISPOSICIONES ADICIONALES, DEROGATORIAS Y FINALES.

Disposición Adicional Primera: Oficina de Responsabilidad Social Empresarial. Exigiría un desarrollo reglamentario y se podría establecer un compromiso acerca de un compromiso de la Junta para la reorganización de medios humanos y materiales de tal manera que la mencionada oficina no tuviera mayores costes adicionales. Dicha oficina debería ser la encargada de elaborar la memoria anual de responsabilidad social gubernativa que se recoge en la Disposición adicional segunda.

Disposición Adicional Tercera: Financiación. Se debería especificar de manera clara que el fondo de 500.000 euros que compromete la Junta de Extremadura para el desarrollo de las iniciativas contenidas en esta ley no se destinará a gastos corrientes de la Junta, sino a acciones y subvenciones para que empresas y agentes sociales puedan desarrollar actividades de RSE. En cualquier caso, el fondo sería para el actual ejercicio porque en virtud de las competencias de la Asamblea Legislativa Extremeña es a ésta a quien corresponde aprobar los presupuestos anuales de la Junta de Extremadura.

Disposición Derogatoria. Para mayor claridad legislativa convendría especificar cuales son las disposiciones de igual o inferior rango que quedan derogadas a la aprobación de esta ley.

CONCLUSIÓN.

Con todas las modificaciones, indicaciones y valoraciones que se hacen por parte de la CREEX a este anteproyecto de ley, se podría proceder a su aprobación, siendo conscientes de que seríamos la primera comunidad con una normativa legal sobre RSE. Por otra parte, la CREEX piensa que quizá no constituye actualmente una prioridad esta iniciativa y siendo conscientes de que es un compromiso adquirido en el Plan de Reformas Estructurales para Extremadura, se podría posponer su aprobación al de otras reformas más directamente relacionadas con la superación de la crisis y la creación de empleo.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA A TÍTULO INDIVIDUAL ALFONSO MUÑOZ GARCIA, VOCAL DEL PLENO DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA, AL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL DE EXTREMADURA.

I.- CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El anteproyecto de ley se divide en tres títulos, preliminar, primero y segundo, por lo que parecería lógico que estas consideraciones se hicieran siguiendo el mismo orden, no obstante desarrollare en primer lugar las referentes al último que trata de la “responsabilidad social en el sector publico”, pues pretendo comentar antes sus aspectos positivos, para destacar que el peso de los negativos es ciertamente mucho más relevante.

Así sobre este título segundo, he de decir que en conjunto su contenido me parece un esfuerzo muy loable para lograr una sociedad mejor, no obstante hay hacerle el reproche de que en el mismo se pierde la oportunidad de recordar, aun cuando sea tratando de la responsabilidad social empresarial, tanto a los poderes públicos extremeños, como a todas aquellas personas que de una u otro forma viven a costa de los tributos que pagamos todos, que el servicio público a los ciudadanos ha de realizarse siempre con vocación y entrega.

Digo esto, porque en no pocas ocasiones quienes han de prestar los servicios o defender los intereses públicos, lo hacen con desdén a su trabajo y desatención a los ciu-

dadanos, otras están mal dirigidos o actúan con ilógica prepotencia y también confundiendo los medios con los fines, de forma que a los contribuyentes en lógica correspondencia se les haga difícil admitir tener que pagar una administración que les oprima, en lugar de atenderles como sería lo lógico. Puede parecerlo, pero esta reflexión no es en absoluto banal, pues todos en más de un momento de nuestras vidas hemos sentido como individuos tal sensación. También hay que decir a estos efectos que una administración como la autonómica, que por principio debería estar más próxima a los extremeños, tan dotada además de personal como esta, pues solo hay que ver en contraposición a las del resto del país el ratio que representa su personal con respecto a la población activa total, no se destaca en absoluto por su atención a los administrados.

No se me malinterprete, en nuestra administración autonómica, estoy seguro, hay como en todas, sin duda, un mayoría de funcionarios admirables, muy competentes, comprometidos con la función que realizan y especialmente atentos y amables con los ciudadanos. Por cierto sería de lo más interesante para todos saber qué porcentaje real representan estos sobre el total.

En tal sentido, creo en que todos estaremos de acuerdo que incorporar a la integridad de los estamentos de la función pública, parámetros de asunción de responsabilidad social del corte de los que se pretenden con este anteproyecto de responsabilidad social empresarial, sería bueno para la región.

Así pues, que la calidad de los servicios a prestar por nuestras administraciones locales y autonómicas a los ciudadanos, se instrumentara en texto normativo con el máximo detalle y además se auditara anualmente por firmas independientes su cumplimiento, y no solo en sus aspectos empresariales, sino en la globalidad de funciones que realizan sin excepción alguna, sería de por si logro mucho mayor que cualquier otro de los que se pretenden en este proyecto normativo, razón por la que debemos abogar porque el texto comentado se corrija en tal sentido.

Centrándonos ahora en lo que específicamente se trata en el anteproyecto, hemos de decir que su texto se queda muy corto al no se prever normas sobre auditoría de cuantas obligaciones se pretenden establecer con referencia a la responsabilidad social empresarial a los poderes públicos extremeños, lo que a mi juicio constituye un serio error que probablemente pueda conducir a que finalmente todo el contenido de éste título II quede finalmente solo en un decálogo de buenas intenciones.

Si mi opinión sobre el referido título segundo, es que es positiva pero necesariamente mejorable, por el contrario la del contenido de los dos primeros títulos, es muy diferente, pues aun partiendo de la base de que sería bueno para la sociedad en general, y para el mundo de la empresa en particular, que todas las empresas, cuando menos de la Comunidad Europea, pudieran cumplir con los parámetros de responsabilidad social que se pretenden establecer en este anteproyecto de ley, y como no, tener siempre presente entre sus practicas habituales labores tan loables como el aprendizaje permanente, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el desarrollo sostenible, pues soy decididamente partidario de que la ética y los negocios han de ser necesariamente conciliables, lo cierto es que no es posible abstraerse a la realidad global que vivimos, en el sentido de que los ciudadanos, empresas y países han de adaptar sus actuaciones en función de lo que tal globalidad les impone. Ahora bien, la, vía para alcanzar estos fines entiendo que solo puede ser la de la voluntariedad, o si se quiere la voluntariedad incentivada.

No es posible abstraerse de como son realmente las estructuras de las empresas actualmente, en especial las de las de las PYMES, el entorno en que ciertamente se están moviendo y el difícilísimo momento económico que vivimos. Es por ello por lo que debemos recordar que en economía, como en todo en la vida, el sentido de la

oportunidad es siempre muy relevante, pues bien, en un momento como el actual medidas de carácter obligatorio como las que se pretenden implantar a través de este anteproyecto de ley a las empresas de la región resultan de lo más inoportunas y por ello la Conserjería de Trabajo y Asuntos Sociales debería reconsiderar seriamente, bien su retirada total o bien un cambio sustancial de enfoque que cuando menos lleve a eximir de las obligaciones a implantar a empresas cuyo volumen de operaciones no supere unos mínimos de cierta consideración y en especial a las PYMES.

Pienso así por varias razones, la primera por qué no sería bueno para nadie distraer a las empresas, y como no, a los empresarios, en un momento como el actual, cuando están haciendo frente con carácter general a problemas muy serios de competitividad, productividad, caída de ventas, reestructuraciones de costes, búsqueda de capitales, refinanciación de sus deudas y otros problemas similares de enorme calado, de cuya solución depende sencillamente su propia supervivencia. Así en tales circunstancias tener que ocuparse de cuanto se regula en esta ley, aunque no lo parezca, torna en banal y sería visto a mi entender como una carga más a la que dar solución.

La segunda, es que no perdamos más el tiempo y asumamos que hoy lo que verdaderamente interesa a nuestra sociedad es que las empresas sean responsables socialmente en dos aspectos que no están recogidos en el proyecto de ley, uno es el continuar generando riqueza, o si se quiere mantenerse, y otro el crear empleo. Ciertamente la comparación de estos objetivos de especialísima relevancia social y en estos momentos desde luego titánicos, con los pretendidos por el proyecto de ley, arroja resultados que no favorecen nada a los últimos.

La tercera, es que guste o no, ha de asumirse la realidad de que las PYMES, y en especial dentro de estas las que hoy se denominan “microempresas”, que constituyen la gran mayoría en nuestro tejido empresarial, vienen presentando en porcentaje abrumador carencias muy importantes en cuanto a capacidad y profesionalidad a los efectos pretendidos, en general tanto en su dirección como en su administración, lo que les viene llevando a cumplir sus obligaciones de esta naturaleza ya establecidas en las formas, pero no en el fondo.

Cualquiera que tenga interés en examinar las cuentas anuales que periódicamente depositan en los Registro Mercantiles, comprobaba con facilidad que una gran parte de la información mínima que deben contener brilla por su ausencia y que existen criterios de registro contable de obligatoria aplicación con los que aun no han llegado a identificarse, a pesar de que la normativa actual lleva más de dos años aplicándose.

En el mismo sentido comprobaremos que están obteniendo calificaciones de calidad, desde hace años sin que sus procedimientos de actuación o negocio se hayan adaptado realmente nunca a las normas a cumplir, en unos casos auditándose con profesionales poco rigurosos y en otros limitándose pues a prepararse para las inspecciones cuando han de pasarse, pero no a implantar de forma definitiva en sus procedimientos usuales tales normas. Ello es especialmente relevante si tenemos en cuenta además que el número de empresas que alcanzaron a obtener calificación de calidad en la región representan un porcentaje mínimo del total.

Considerando pues que nuestras empresas vienen presentando carencias muy importantes en organización y administración, no están afrontando bien sus obligaciones sociales actuales de información y además están generalmente atravesando por problemas económicos muy serios, sería mejor y más realista que nuestra sociedad se centrara más en solucionar sus problemas de supervivencia, que en plantearles con carácter obligatorio nuevos retos que hoy tienen una relevancia muy limitada.

La cuarta, es que este tipo de legislación no es ni mucho menos general, ni siquiera en nuestro país, por lo que establecer nuevas obligaciones a la empresa extremeña que no tienen las del resto del estado, constituye elemento diferenciador negativo, que

redundará negativamente en la creación de nuevas empresas y por ende en la economía de todos.

La quinta, es que como quiera que habría unas empresas que puedan cumplir esta legislación y otras no, se acrecentaría indeseadamente la factura entre nuestro tejido empresarial.

La sexta, es que hay que ser conscientes de la realidad, pues lo contrario nos hace vivir en la ficción. Así quien conozca bien el tejido empresarial extremeño, será consciente que nuestras empresas presentan en la actualidad con carácter general serias dificultades económicas de rentabilidad, capitalización y financiación, en la abrumadora mayoría de los casos con claras connotaciones en sus costes estructurales, pues estos no son fáciles de adaptar a la evolución del actual volumen de operaciones que tienen y los márgenes con los que se opera, también que a nadie se le oculta que las obligaciones derivadas de la este anteproyecto vendrían a generar sin duda mayores cargas estructurales no repercutibles, con indudables efectos en rentabilidad y financiación. A tal efecto, siento decir que los comentarios que sobre coste para las empresas que se realizan en la memoria económica que acompaña a este proyecto, en un entorno como el actual, me resultan frívolos.

Si se quiere y dicho de otra forma, las imposiciones de esta legislación tendrían indudable coste y no precisamente fácil de asumir en estos momentos, por lo que si tenemos en cuenta lo antes expuesto sobre el momento económico, los problemas estructurales de nuestras empresas y que esta legislación no es común en exigencias y costes al del resto del país, comprobaremos que su implantación supondría más un serio problema que una solución.

En síntesis, como se vera es mas fácil hoy que de una normativa como esta para las empresas, se dimanen mas problemas y perjuicios que beneficios, por lo que quien la promueve, como decimos, bien debería pensárselo dos veces antes de continuar la tramitación de un proyecto como el que comentamos o cuando menos plantear unas excepciones en cumplimiento de obligaciones que eximieran a la mayoría de nuestro tejido empresarial.

No quiero terminar sin hacer mención a que tenemos necesariamente que entender que se ha cerrado el ciclo de podernos permitir todo y plantearnos retos que no están a nuestro alcance, por lo que de ahora en adelante las buenas intenciones han de acompañarse de realidades. También que ha llegado el momento de hacer frente a los más urgentes e importantes que problemas que verdaderamente presenta nuestra economía, que no son otros que la competitividad y la productividad, por lo todo lo que no sea dedicar nuestros esfuerzos a ellos es una equivocación. Ciertamente en un marco como este, normativa como la que se pretende, que nos distrae de los objetivos principales y crea los problemas expuestos, independientemente de los beneficios sociales que potencialmente pudiera generar, puede ser realmente nociva para la región.

En correspondencia con lo expuesto, diré que como miembro de este CES entiendo que nuestra labor en momentos como los actuales, ha de ser centrar los problemas y pedir que se afronte primero lo que es más importante y urgente, dejando de lado aquello de tinte filosófico y periférico que no es de especial relevancia, distrae y no colabora en las soluciones que entendemos son de necesaria adopción, pues en caso contrario pasaremos a ser parte del problema.

II.- CONSIDERACIONES A LA EXPOSICION DE MOTIVOS

En la exposición de motivos nos esta pretendiendo vender la imagen de que existe un mundo al que debemos tender y coincido con ello, lo que ocurre es que entiendo que

antes de mirar la paja en el ojo ajeno, hay que echarse un vistazo al propio, y en concordancia con lo expuesto soy un convencido de que es más urgente, posible y deseable, que antes de imponer obligatoriamente practicas de este tipo a los demás las implante primero uno mismo. Dicho de otra forma, entiendo que ha llegado ya de una vez la hora de que todos los entes públicos sin excepción revisen sus practicas y se centren en la productividad de todo cuanto realizan, la calidad del servicio que prestan y las atenciones que merecen los ciudadanos, tanto porque deben, como porque pueden. También de que no es el momento de presionar a las empresas con unas parafernalias administrativas de coste cierto y resultados poco o nada rentables socialmente hoy.

Insisto que lo que debemos hacer ahora es marcarnos solo objetivos que podamos cumplir y no abandonar el resto, pero si dejarlos para mas adelante,

De otra parte la totalidad de la exposición de motivos esta marcada por un buenísimo que ciertamente a todos nos agrada, el problema es que hoy desgraciadamente no es en absoluto vigente, por lo que habría que preguntarse si no esta fuera de contesto.

III.- CONSIDERACIONES AL TEXTO NORMATIVO

1º.- ARTICULO 2º.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

Obligar a que esta norma sea de aplicación a empresas no domiciliadas en la región, pero que la mayoría de su plantilla radique en Extremadura, tiene poco sentido, primero porque la verificación de esta circunstancia no me parece fácil y después porque las posibilidades de comprobación de si cumplen o no, con los elementos que configuran la responsabilidad por parte de la sociedad en general será nula y por parte de nuestra administración autonómica muy limitada.

De otra parte no obligar al resto de empresas que operan en Extremadura, supone establecer elemento diferenciador que perjudicara a las aquí radicadas.

Piénsese en dos empresas que licitan obras de cualquier administración publica de la región, una con sede en Extremadura y otra no, a la primera se le exigirá confeccionar, auditar y depositar su informe social, pero no a la segunda, salvo que tenga la mayoría de su plantilla aquí, cosa poco probable, lo que nos llevaría de forma nada lógica e injusta a resolver la licitación a favor de la empresa que social y económicamente menos nos interesa a quienes vivimos en la región. Ello desde luego constituye un despropósito que precisa de subsanación.

ARTICULO 4º.- ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA “EMPRESA SOCIALMENTE RESPONSABLE”.

El conjunto de los elementos que se definen como configurantes de la responsabilidad social de las empresas recogidos en el anteproyecto ciertamente es muy exhaustivo y seria a mi juicio necesario una reflexión sobre la conveniencia de mantener todos, e incluso de retirar algunos.

El que piense así está tanto en razón de que el cumplimiento o incumplimiento de algunos se basaría en verdaderos juicios de valor de difícil o imposible verificación, como de que no se puede exigir a las empresas lo que no pueden cumplir. En particular sobre este último extremo habría que ser muy cauto.

ARTICULO 5º.- EVALUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL.

Este artículo concentra la mayoría de los problemas que plantea el anteproyecto de ley por la tremenda carga de burocracia que supone para las empresas.

Una cosa es la realidad vista desde el punto de vista de los políticos y los funcionarios y otra desde los que se están jugando sus patrimonios y futuro todos los días, además hoy no con mucho éxito.

Personalmente mi opinión como experto en auditoría y asesoría de empresas con más de 35 años de experiencia, es que el pretender que todas las empresas extremeñas hayan obligatoriamente de “elaborar un balance o informe social, como documento que recoja los resultados analíticos sistemáticos y la evaluación de los aspectos que integran la responsabilidad social de la empresa, que harán público junto con las memorias anuales de su actuación en el ejercicio fiscal en que presentan sus cuentas anuales con igualdad de trato, de transparencia y difusión de la contabilidad ordinaria y los resultados de su ejercicio”, sobre la base de todos y cada uno de los elementos recogidos en el artículo anterior, es uno de los despropósitos más grandes que he visto en mi carrera profesional.

Todo ello, independientemente de que haya que recordarle a los redactores del proyecto que los ejercicios de las entidades son “sociales” y no “fiscales” y que se está olvidando de regular el depósito de esta documentación en el Registro Mercantil, pues sino, me temo que este no la admitiría.

También sería bueno que políticos o administración se preocuparan, bien de pedir informe o directamente de echar un simple vistazo a las cuentas anuales de nuestras empresas, para constatar si están utilizando la normativa recogida en la normativa mercantil y medioambiental vigente, pues estoy seguro que si se hace, se comprobara como antes expongo, que en la forma algo, pero en el fondo, desde luego no mucho. Y la razón no es otra de que no se entiende la nueva legislación, pues es de por sí compleja y de difícil aplicación, en muchos casos incluso para los técnicos y que en absoluto no ha calado como debiera por considerar una realidad diferente a la que efectivamente tenemos, cosa que sin duda puede dar lugar igualmente el precepto que se pretende.

Así y en tal sentido no estaría de más preguntarnos, que si no se hace bien la memoria de sus cuentas anuales, incluso haciendo incurrir en responsabilidad patrimonial a quien la suscribe, que pasara con todo esto, de lo que desde luego se entiende mucho menos hoy en el mundo de las empresas.

Desde luego a mi solo se me ocurre un único procedimiento, que es contratando a un técnico que la confeccione, o sea que asuman, insisto con carácter de obligatoriedad, los empresarios otra carga formal que no dudaran en tildar hoy de inútil, al menos para la mayoría de ellos. En todo caso de lo que no hay duda es del gasto que supondrá y a cargo de quien correrá, cualquiera que sea el procedimiento que utilice para ello, pues ya se aclara en la memoria económica cuando se dice que será coste directo para las empresas.

No se confunda lo que digo, pues no es que las empresas extremeñas con carácter general en la medida de sus posibilidades, no estén cumpliendo o intentando cumplir con los valores que configuran su responsabilidad social, o que sus directivos no deseen de corazón un mundo mejor para todos, que dicho sea de paso es de puro sentido común, social y empresarialmente hablando, el problema es como afrontar esta nueva obligación documental, el coste que tendrá, el tiempo que será necesario invertir en ello y el nulo beneficio que les reportará en verdad, pues no olvidemos que el único, si ciertamente el único real, que se prevee para todo esto es el dimanante del número 3 del artículo 12 de este anteproyecto.

Menos mal, que como no se establece en la norma régimen sancionador por incumplimientos, solo quienes estén interesados en contratar con la Administración, serán quienes finalmente hayan de completar esta documentación, lo que no deja de ser un absurdo. A los efectos, siendo las cosas así, para no crear un alarma social e inestabilidad en el sistema, no estaría de más que las obligaciones del anteproyecto solo se refirieran a estos.

ARTICULO 6.- VERIFICACIÓN SOCIAL DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL.

Si opino como opino del texto del artículo 5º, mi criterio sobre cuanto se pide en este artículo no es mejor, y puede resumirse en mas gastos para los contratistas de la Junta quienes, como no, nos lo cargaran en sus licitaciones y así mas costes para todos. Si se quiere, como dice la memoria economica, coste directo para las empresas, sin que la Administración intervenga en el mismo.

Para el resto de empresas, en la medida de que no se prevén ni beneficios, ni perjuicios para ello, ocurrirá con la auditoria lo mismo que con el informe del artículo anterior y es que quien voluntariamente, como ocurre hoy, entienda que es bueno hacerlo y pueda lo hará, pero para ello no es preciso ni esta Ley, ni la obligación legal.

ARTICULO 7º.- CALIFICACIÓN DE “EMPRESA SOCIALMENTE RESPONSABLE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA”.

Mas de lo mismo, a través de contratistas mas costes para todos. Ademas también para la propia Junta que se presupuesta inicialmente en 92.476,42 Euros /año.

ARTICULO 10º.- CREACIÓN DEL REGISTRO DE EMPRESAS SOCIALMENTE RESPONSABLES DE EXTREMADURA.

Este registro en razón de lo expuesto producirá factura en el tejido empresarial, pero lo que es peor por razones ajenas a la productividad de las mismas, que es el único elemento diferenciador real.

Esta factura artificial, desde luego no puede ser buena, ni siquiera para la propia Administración autonómica, por cuanto diferenciara positivamente, no necesariamente a las mejores empresas, lo que sin duda tendrá sus efectos económicos.

ARTICULO 11º.-

Mas gastos, otra vez con cargo al presupuesto, con una eficacia mas que dudosa, pues a pesar de que la memoria economica exprese que no tendrá coste, ya sabemos bien aquí como son estas cosas.

ARTICULO 12º.-

El punto uno, realmente supone mas gastos a cargo del presupuesto que pagáramos todos, con una utilidad actual mas que dudosa.

El dos, realmente nada, pues no dice, ni cuando, ni como se establecerán los beneficios fiscales, ni en que consistirán, en síntesis, no se asume ninguna obligación concreta al respecto. Curiosamente, por llamarlo de alguna forma, la memoria economica que se une al anteproyecto expresa que tales beneficios se establecerán sobre unos tributos propios que tampoco aclara, y en tal sentido convendría recordar que el numero de contribuyentes de estos tributos en razón de su naturaleza es muy limitada, con lo que las empresas que de establecerse alguna vez tales beneficios podrían beneficiarse de los mismos, realmente serian muy pocas.

El punto tres, al que nos hemos referido, es la única medida que tendrá efectos y será sin duda el único motor de que ese lleve a cabo, si bien muy limitadamente, lo que se pretende en este texto legal.

El punto cuatro, supone, como no, con las mismas consecuencias más gastos con cargo al presupuesto. A tenor de la memoria economica 50.000,00 Euros anuales..

ARTICULO 13º Y SIGUIENTES..

Me remito a lo antes expresado al inicio del apartado de “Consideraciones de carácter General”

Dictamen 9/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de impulso al nacimiento y consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE)



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE IMPULSO AL NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (LINCÉ)

I. ANTECEDENTES

El pasado 19 de mayo de 2010 se solicitó por la Excmo. Sr. Presidente 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 de Impulso al nacimiento y consolidación de empresas en 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 24 de junio de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Presidencia de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social se estructura del siguiente modo: una parte expositiva, una dispositiva y una parte final. El texto articulado esta formado por diecinueve artículos que se estructuran en, Capítulo Preliminar y tres Capítulos, la parte final está integrada por nueve disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo, dividida en tres apartados en los que se establecen los objetivos que se pretende conseguir con la norma y las razones que justifican la necesidad de su promulgación. El apartado I, se recogen los títulos habilitantes para regular esta materia recogidos en nuestro Estatuto de Autonomía.

El II apartado de la citada Exposición de Motivos recoge otras de las pretensiones de la norma que no es otra que la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo de 12 de diciembre de 2006. relativa a los servicios en el mercado interior al marco legislativo regional. En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma con en este Anteproyecto de Ley se aprovecha para la adaptación de nuestro marco jurídico a la Directiva, y se adoptan normas generales y medidas singulares que fomenten la actividad económica empresarial, anuncio que sólo se materializa posteriormente en el procedimiento de Declaración de Nueva Empresa (DNE), partiendo para ello de alguna jurisprudencia constitucional en relación con la interpretación del artículo

38 de la Constitución Española referente a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

Se dedica el tercer apartado de la Exposición de Motivos a señalar el objeto de la Ley como creadora de un entorno facilitador para la creación y consolidación de empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, reiterando el procedimiento de Declaración de Nueva Empresa, finalizando el último párrafo señalándolas las medidas contempladas en el Derecho Transitorio.

Como ya hemos señalado este Anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Capítulo Preliminar, del artículo 1 y 2, en el que se recoge el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Capítulo I, bajo la denominación de “ Normas generales para la creación y consolidación de empresas”, artículos del 3 al 9, en el que se encuentra el núcleo esencial del texto legal

Capítulo II, bajo la denominación “Medidas singulares para la creación y consolidación de empresas”, artículos 10 al 16, señala un conjunto de modificaciones que afectan a diversas leyes regionales.

Capítulo II, bajo la denominación “ Procedimiento de Declaración de Nueva empresa y de Nuevas actividades empresariales”, artículos 17 a 19 recoge el procedimiento voluntario y alternativo de Declaración de Nueva Empresa y los efectos de dicha declaración

Se dedican las nueve Disposiciones adicionales a establecer un conjunto de modificaciones que afectan a diversas leyes regionales

Se cierra este Anteproyecto con el habitual contenido derogatorio general de normas de igual o inferior rango que se opongan a la misma y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor de la ley.

III.- VALORACIONES

a) De carácter general.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, 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.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera 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.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Presidencia de la Junta de Extremadura destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley

- Memoria Económica
- Tabla de vigencias
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos
- Informe de legalidad

Es necesario destacar y agradecer por este Consejo la amplia documentación complementaria que ha sido facilitada junto con el Anteproyecto de Ley, si bien entendemos que una norma de estas características debe ir precedida de un estudio y análisis de cuál es la situación de partida y cuales serían los resultados (proyecciones) de la aplicación de la misma.

b) Consideración general del texto.

Previo al análisis desde el punto de vista jurídico y socio-económico de este Anteproyecto, este Consejo Económico y Social no puede sino tener una pronunciamiento favorable sobre la voluntad del legislador. Esta Ley resulta necesaria, debido al impacto de la situación económica en las empresas y por ende en el mercado laboral.

El estudio de este Anteproyecto no puede entenderse si no partimos del devenir cronológico del mismo:

En el debate sobre el Estado de la Región, celebrado a finales de junio de 2009, el Presidente de la Junta de Extremadura formuló en la Asamblea la propuesta de alcanzar un gran Pacto Social y Político por Extremadura, cuyas bases metodológicas remitía a la Declaración de Diálogo Social suscrita en octubre de 2007, y entre cuyas propuestas más concretas en materia de impulso y promoción empresarial se planteaba la sustitución de todos los trámites burocráticos para crear una empresa por una mera declaración responsable acompañada de informes técnicos, no siendo la empresa la que tendría que demostrar que cumple, sino la Administración la que debería comprobarlo a posteriori.

Por Decreto del Presidente de la Junta de Extremadura 2/2009, de 10 de julio, de 2009, se constituyó una Comisión de Expertos, como grupo de asesoramiento especial para la elaboración de una propuesta legislativa para el impulso al nacimiento y creación de empresas en nuestra Comunidad Autónoma, donde se establecieran medidas concretas para la adaptación del tejido empresarial extremeño a la nueva realidad creada con la Directiva 2006/123/CE más conocida como Directiva “Bolkestein” o de Servicios en el mercado interior.

Los ejes sobre los que se constituyó el funcionamiento de la Comisión de Expertos eran cuatro:

- 1.- La declaración de nueva empresa (DNE).
- 2.- Atajar la burocracia, modificando el régimen de autorizaciones administrativas previas al funcionamiento de una empresa por un régimen de meras comunicaciones o declaraciones responsables.
- 3.- Un conjunto de medidas de gran impacto, que supondrían una serie de modificaciones legales en ámbitos especialmente relevantes para el inicio de la actividad empresarial.
- 4.- Y el cumplimiento de la Directiva de Servicios 126/2003/CE.

En un momento posterior el Pacto Político y Social de Reformas por Extremadura suscrito por la Junta de Extremadura y las organizaciones sindicales CC.OO.- Extremadura y UGT Extremadura, así como la Confederación Regional de Empresarios de Extremadura (CREEX), contemplaba un conjunto de Anexos, entre los cuales el Anexo III

prescribía la obligación de promulgar una Ley de Impulso al Nacimiento y la Creación de Empresas, con el objetivo de que Extremadura se convirtiera en la Comunidad Autónoma donde más fácil y rápido fuera crear una empresa y ponerla en funcionamiento, objetivo para el cual suprimir o simplificar de forma relevante los trámites administrativos autonómicos se consideraba fundamental en el crecimiento y consolidación del tejido empresarial extremeño.

Este Consejo entiende que estas medidas han de adoptarse con la prudencia necesaria para que no se vulneren la legalidad y el principio de seguridad jurídica en el momento de constitución de las empresas y se garanticen tanto los derechos de los consumidores y usuarios como de los trabajadores.

A la vista de lo expuesto y dada la composición de este Consejo parece obvia la valoración positiva desde un punto de vista general de esta norma que analizaremos en este Dictamen con mayor detalle, para realizar las aportaciones que este Ces considere más oportunas en aras al mayor cumplimiento de los objetivos que se recogen en el propio Anteproyecto.

Esta norma, que hoy dictaminamos gira en torno a tres ejes básico determinados en su objeto como son:

- Facilitar la creación y consolidación de empresas en el seno de la Comunidad Autónoma Extremeña dentro del marco de la normativa comunitaria.
- Establecimiento de un procedimiento restringido, alternativo, voluntario y eventualmente transitorio para la creación y consolidación de nuevas empresas en Extremadura, mediante la declaración de nueva empresa y nuevas actividades empresariales.
- Transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y Consejo, de 12 de octubre, en cuanto tenga incidencia en el ámbito de creación y consolidación de empresas.

Estos objetivos se pretenden conseguir a través de diferentes medidas entre las que desde el Consejo destacamos:

- Consagración del principio de "in dubio pro apertura o favor libertatis" aplicado por la Jurisprudencia Constitucional recaía en torno al artículo 38 de la Constitución Española con relación a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.
Se cuestiona este Consejo si es conveniente consagrar en un norma autonómica un principio que solamente ha sido definido desde el punto de vista jurisprudencial.
- Se determina como regla general en el procedimiento el **silencio positivo**, sustituyéndose las inscripciones y autorizaciones por declaraciones responsables.
- Garantía del principio de **presunción de veracidad** con controles a posteriori, lo que no debe significar en ningún caso que se eluda la responsabilidad de demostrar lo declarado.
- **Simplificación de trámites y procedimientos**, aprovechando los medios y recursos que nos ofrecen las nuevas tecnologías, abandonando procesos lentos y burocráticos. Esta medida no es sino una reproducción de los criterios establecidos en la Ley 11/2007, de acceso a los ciudadanos a los servicios Públicos. El Consejo Económico y Social entiende que en principio la reducción de cargas administrativas para la creación de empresas es un objetivo beneficioso para el fomento de la creación de las mismas, y que los procedimientos y tiempos de las Administraciones Públicas han de adecuarse a la realidad del mundo presente evitando la burocracia, y buscando fórmulas de mayor eficacia y colaboración en

su relación con el ciudadano. Extendiendo la tramitación telemática a todo tipo de empresas, posibilitar la tramitación electrónica mediante un documento único, simplificar el lenguaje administrativo para hacerlo más accesible, e incluso permitir que en las empresas cuya actividad sea considerada inocua baste la mera comunicación a la Administración que corresponda sin necesidad de autorización previa, pero siendo realistas, y entendiendo que éstas cuestiones incidirán según el tipo de empresa a que se aplica.

- La norma permitirá la creación de determinadas empresas de forma inmediata, constituyéndose de forma que no requieran para su constitución la inscripción en registros públicos, así se regula una nueva modalidad de empresa que se llevará a cabo a través de un documento único, la "Declaración de Nueva Empresa".

Esta iniciativa legislativa como se desprende del propio texto legal no debe entenderse únicamente referida al contexto jurídico y socio-económico de nuestra Comunidad Autónoma, así dentro de la Estrategia de Lisboa (Europa 2020), el Consejo Europeo fijó el objetivo de hacer una Europa más competitiva, y dinámica, marcándose para ello tres áreas prioritarias, entre la que destacamos a efectos de este Dictamen el “ reforzamiento de la competitividad de las empresas europeas a través de la aplicación de una regulación más adecuada, en particular para el sector industrial, junto con la adopción tanto de una propuesta de una directiva marco sobre los servicios como de una propuesta de un plan de acción a largo plazo de tecnologías medioambientales”.

Esta prioridad es coherente con los objetivos que a largo plazo inspiran la política empresarial, en concreto, aquellos que tratan de fomentar la cultura empresarial, la creación de puestos de trabajos, así como los sectores económicos de alta tecnología e intensivos en conocimiento.

Lo expuesto debe complementarse con recogido en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre el espíritu empresarial en Europa, que insiste en el importante papel que deberán desempeñar las empresas en el proceso de Lisboa y establece cinco áreas estratégicas prioritarias: promover el espíritu emprendedor entre los Jóvenes, atenuar el estigma del fracaso empresarial, apoyar a las mujeres y a las minorías étnicas en este ámbito, reducir la complejidad administrativa de la fiscalidad empresarial y facilitar los traspasos de empresas.

Entendemos que son estos principios los que deben marcar las acciones de cualquier gobierno en el momento de legislar una materia que tiene, y más aún en estos momentos, una importancia vital para el desarrollo económico y social en cuanto instrumento capaz de contribuir a crear un tejido empresarial ágil y flexible, pero que ofrezca las necesarias garantías para todos los ciudadanos.

El inicio de cualquier actividad empresarial supone responder a una serie de retos que afectan tanto al proceso de creación como al posterior de consolidación o de éxito empresarial. El éxito o la supervivencia empresarial dependerá de diversos factores como, el sector al que dedique su actividad, el tamaño inicial elegido, y otros como la capacidad emprendedora, el entorno empresarial en el que se desarrolla la actividad, y como no con factores de carácter administrativo, financieros y fiscales.

Todos ellos inciden de manera evidente tanto en la propia decisión de crear una empresa como el grado de consolidación o de supervivencia que pueden alcanzar. En general, son estos factores los que mejor explican las diferencias de desarrollo y dinamismo empresarial.

Este Consejo Económico y Social entiende que la promoción empresarial y consolidación de empresas se refiere en primer lugar : a) que han existido y existen políticas públicas avaladas por los agentes sociales y económicos en esta materia, y debería haberse hecho un mínimo balance de su resultado que sería el que debería haber lle-

vado a la conclusión de la necesidad o no de promulgar un norma legal con esta finalidad; b), resultan cuestiones muy diferentes las vicisitudes administrativas que puede tener la creación o puesta en funcionamiento de una empresa, y las vicisitudes que mercados abiertos y muy competitivos pueden tener en la consolidación de la misma o negocio, y por tanto, el papel que los poderes públicos tienen asignados en uno u otro fenómeno, toda vez que la empresa en constitución, tanto en sus aspectos administrativos, mercantiles, fiscales y laborales no deja de ser una expectativa de futuro. Mientras, que la empresa constituida y en funcionamiento es una realidad tangible, que aporta riqueza al mercado, ingresos a la Hacienda Pública, y lo que es fundamental, mediante el empleo y la cohesión social, por lo que el grado de preferencia en la atención bien puede ser diferente; y c) una reflexión sobre qué instrumentos son los idóneos en este momento de crisis económica y financiera para facilitar la constitución y consolidación de empresas en nuestra región, y qué medidas legales dentro de nuestro marco competencial, pueden formularse para fortalecer la consolidación a las que ya existen siendo en ese contexto y con esa finalidad con las que se establecen las siguientes líneas de reflexión en torno a esta materia.

Es obvio y así es exigido por la propia Constitución que compete a los poderes públicos, pero también es un reto para la sociedad en su conjunto, expandir la cultura del emprendedor promoviendo un giro en las actitudes hacia la actividad empresarial que redunde en una valoración más positiva de la misma. Es por ello que, además de actuaciones sobre estos aspectos económicos y administrativos, se requerirán también modificaciones en los contenidos generales y específicos de los sistemas educativos, incorporando las habilidades emprendedoras y la práctica de las mismas, entendido todo ello en un contexto de aprendizaje que incorpore el diálogo social como un elemento más de la cultura del desarrollo económico y social

En esta línea entendemos la voluntad del legislador que como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente encaja dentro de lo postulado en el Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura en cuyo Anexo III prescribía la obligación de promulgación de una Ley de Impulso al Nacimiento y la Creación de Empresas, con el objetivo de que Extremadura se convertiría en la Comunidad Autónoma donde más fácil y rápido fuera crear una empresa y ponerla en funcionamiento, objetivo para el cual suprimir o simplificar de forma relevante los trámites administrativos autonómicos se consideraba de gran interés.

A modo de conclusión de esta valoración general, este Anteproyecto de Ley que parte del artículo 38 de la Constitución Española que consagra la libertad de empresa y obliga a los poderes públicos a garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, pretende, cambiar la realidad extremeña, basándose en una serie de principios como son los de celeridad (el tiempo pasa a ser un activo empresarial reconocido), en el silencio administrativo positivo, que supone la sustitución de las inscripciones y autorizaciones por declaraciones responsables, la presunción de veracidad con control a posteriori, Asimismo se contempla en la Ley un cambio en la ámbito de actuación de la Administración, que no podrá establecer más límites que los marcados por el interés general y se apuesta por la simplificación de los trámites administrativos utilizando para ello las nuevas tecnologías.

Establece la posibilidad de crear determinadas empresas de forma inmediata, constituyéndose figuras jurídicas empresariales que no requieran para su constitución la inscripción en registros públicos (autónomos, comunidades de bienes...) no siendo obstáculo para que evolucionen hacia figuras jurídicas ordinarias. La creación de esta nueva modalidad de empresa se llevará a cabo a través de un documento único, la “Declaración de Nueva Empresa”, que se hará por medio telemático.

B.- DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

B.1) Exposición de motivos

Tras la lectura de la Exposición de Motivos que precede al articulado de esta Ley desde el Consejo Económico y Social de Extremadura consideramos oportuno hacer una serie de observaciones en aras a la mejora del tenor literal y contenido de la misma.

Desde el punto de vista formal, en primer lugar, señalar que la estructura de la citada Exposición de Motivos es deficiente y farragosa, desde el Consejo Económico y Social de Extremadura proponemos un nuevo apartado sinóptico que recogiese la estructura y contenido de la ley a fin de lograr una mayor comprensión del texto.

En segundo lugar señalar y teniendo en cuenta lo establecido en la **Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, 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**, hemos detectado que en la Exposición de Motivos se reproducen literalmente el contenido de determinados artículos, por ello aconsejamos la desaparición de partes del texto del articulado en la parte expositiva de la norma como ocurre por ejemplo en los párrafos segundo y tercero del apartado tercero de esta Exposición de Motivos.

En cuanto al contenido, el legislador debería de haber formulado las líneas generales conceptuales de lo que la Junta de Extremadura entiende por promoción para la creación y ayudas para la consolidación del tejido económico empresarial.

B.2) Al articulado

Capítulo Preliminar: artículos 1 y 2

En este Capítulo se establece el objeto y el ámbito de aplicación de la norma .

Del análisis de este Capítulo hemos de señalar, desde el punto de vista formal, que debería ir precedido de algún título o denominación como tienen los siguientes, ya que resulta poco edificante una ley dividida en Capítulos, donde unos tenga denominación y otros carentes de ella. Además este Consejo Económico y Social propone una reelaboración u obviarse por innecesario, ya que prácticamente todos sus apartados están contenidos o son copias literales de algún párrafo del apartado III de la Exposición de Motivos, por lo que este Capítulo Preliminar se convierte en una Exposición de Motivos bis, no aportando por otra parte nada sustantivo a la norma.

Artículo 1 y 2

En estos preceptos nos reiteramos en la recomendación realizada anteriormente ya que todos su preceptos están contenidos en algún párrafo del apartado III de la Exposición de Motivos por lo que convendría depurarlos técnicamente.

Capítulo I: “Normas generales para la creación y consolidación de empresas” (artículos 3 al 9)

Como consideración General, podemos señalar que coexisten en el citado Capítulo I, varios preceptos de distinta finalidad y mandatos muy heterogéneos, por lo que su agrupación en el mismo Capítulo pudiera resultar discutible, por una parte lo que podríamos denominar “principios aplicables a los requisitos exigidos” (artículos 3, 4 y 6), por otra los efectos del silencio administrativo (artículo 5) y la posibilidad de ejercicio por vía electrónica de las solicitudes administrativas (artículo 7).

Artículo 3

El apartado 1 de este artículo legaliza el principio de favorabilidad para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios en Extremadura, cuando lo soliciten a través de las declaraciones responsables, cumpliendo los requisitos exigidos, aunque tal vez hubiese sido más comprensible para los destinatarios e intérpretes de la norma haberlo denominado “libertad de establecimiento”, ya que la enunciación de principios a través de términos latinos resulta impropia en el lenguaje legal, siendo más propia de las explicaciones conceptuales de la doctrina científica o de la labor interpretativa de la jurisprudencia. De hemos como ya hemos señalado en las Consideraciones Generales de este Dictamen este principios tiene únicamente base jurisprudencial por lo que consideramos excesivo su consagración como principio legal.

Por otra parte el apartado dos y tres no es más que una transposición de lo contenido en la Ley 11/2007, de acceso a los Servicios Públicos con lo que esta regulación la virtual novedad que pudiera aportar en cuanto a la simplificación de trámites administrativos en el proceso de creación y consolidación de empresas.

Artículos 4 y 6

Los principios aplicables a los requisitos exigibles para la constitución y consolidación (simultaneidad, preferencia, simplificación, legalidad, y transparencia), enumerados en estos preceptos, podrían haberse agrupado en un solo precepto.

Por otra parte el apartado primero del artículo 6 se refiere a que la Junta de Extremadura revisará los procedimientos y trámites de creación y consolidación de empresas, que se produzcan en el seno de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre los que tenga competencia normativa, con objeto de impulsar la simplificación y el establecimiento de nuevos trámites se llevará a cabo por ley de la Asamblea de Extremadura. Este Consejo Económico y Social de Extremadura entiende que en este precepto se establece una cierta obligatoriedad para la Junta de Extremadura sin establecer plazos, es por lo que aconsejamos fijar en una disposición adicional y no en un artículo de la ley, un mandato para que la Junta de Extremadura realice esta tarea en un plazo determinado, y además parece exagerado que la establecimiento de nuevos trámites haya de hacerse por Ley de la Asamblea de Extremadura.

El apartado tercero del artículo 6 dice textualmente “anualmente la ley de presupuestos incluirá las adaptaciones necesarias con el objeto de impulsar la simplificación de los procedimientos..., así como instará a la Junta de Extremadura las modificaciones que deberán llevarse a cabo por normas reglamentarias”. En nuestra opinión contiene dos preceptos con contenido contradictorio. Por una parte, la ley de presupuestos debe modificar leyes que hagan referencia al ejercicio económico de los presupuestos y relacionados con estos, por tanto no debería tener capacidad para modificar leyes con carácter permanente y sin ninguna relación con los presupuestos.

Por otra parte, no parece tener mucho sentido que la Asamblea de Extremadura, encargada de confeccionar leyes, reciba en una Ley instrucciones sobre lo que debe hacer en otras. Si la Junta de Extremadura entiende que tiene que hacer modificaciones que deban llevarse a cabo por normas reglamentarias las puede realizar sin el mandato de esta ley y la Asamblea, si lo entiende, lo incluirá, pero sin tener que obligarse a ello.

Artículo 5.

Es incuestionable la obligación que tiene la Administración de resolver, por ello valoramos positivamente que ante el incumplimiento de esta obligación la regla general sea el silencio administrativo positivo.

Artículo 7

Este precepto a nuestro entender tiene cierta carga superflua, ya que por un lado, lo que viene a realizar en el apartado primero es una especie de legalización de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en lo que a la firma electrónica se refiere, lo que da una cierta peculiaridad al mandato, pues las leyes estatales no necesitan transposición al ordenamiento autonómico, aunque requieran de adaptaciones, mientras que los apartados dos y tres manifiesta voluntades de la Junta de Extremadura que no es necesario regularlas por ley

Artículo 8

El apartado segundo de este precepto establece que la normativa reguladora de los distintos procedimientos y trámites para la constitución y el ejercicio de la actividad de la empresa no podrá imponer un régimen de autorización, salvo por razones de interés general, sin embargo en la propia ley, concretamente en las disposiciones adicionales, se recogen regímenes de autorización para establecimientos comerciales de más de 2.500 metros cuadrados.

Artículo 9.

En este artículo se define la declaración responsable, definición que nos parece acertada, si bien no deja de ser una transposición literal del concepto contemplado en el artículo 3 apartado 9 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Capítulo II: “ Medidas singulares para la creación y consolidación de empresas” (artículos 10 a 16).

Como consideraciones generales a este Capítulo, este Órgano Consultivo, considera que no es correcto ni adecuado incluir en una misma norma cuestiones tan diferentes y diversas, como el conjunto de leyes que se modifican, porque la utilización de esta técnica legislativo no hace sino aumentar la dispersión normativa existente en el Derecho Autonómico, dispersión que no facilita la comprensión y aplicación de las normas jurídicas por los destinatarios e intérpretes, por ello hubiera sido más aconsejable que como técnica legislativa las normas legales nazcan y vivan en el seno de la materia objeto de regulación, hasta que sean modificadas o sustituidas por otras.

Por todo ello y teniendo en cuenta el conjunto de modificaciones que se pretenden introducir en este Capítulo, hubiera sido más aconsejable recoger en un listado las modificaciones concretas, por ser más preciso y claro para los destinatarios de la norma y más práctico para los intérpretes de la misma.

Artículo 10

Este artículo referido a la calificación urbanística en suelo no urbanizable, nos parece discutible por las consecuencias medioambientales que puede tener la instalación de una empresa.

Artículo 11

Este artículo referente a la cédula de habitabilidad, también nos parece discutible, al no exigir la necesidad de requisitos tan básico como abastecimiento de agua potable, luz y telecomunicaciones para conceder la cédula de habitabilidad, salvo que se trate de pequeños autónomos o profesionales liberales.

Artículo 14

Este artículo titulado licencia comercial específica, dice en el punto 1 “el ejercicio de una actividad comercial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura no estará sujeto de régimen de autorización previa, sin perjuicio de las que sean exigibles por las corporaciones locales dentro de sus competencias”.

Sin embargo, en la Disposición Adicional 1ª mediante la que se modifica la ley 3/2002 de comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, fija en el cambio del artículo 36.1 “la implantación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura de grandes superficies comerciales, así como de equipamientos comerciales colectivos, conforme a las definiciones establecidas en el artículo 35, con una superficie de venta igual o superior de 2.500 metros cuadrados, requerirá de manera preceptiva un informe vinculante de la consejería competente en materia de comercio, integrado dentro de un procedimiento único y simplificado seguido por los ayuntamientos, en orden a su instalación y apertura”.

Independientemente del fondo de la cuestión en la que parece razonable para no tener una presencia desordenada de las grandes superficies en detrimento del pequeño comercio el establecimiento de una autorización previa de la consejería, lo que no tiene sentido es que en dos leyes, que quedan fijadas en el mismo proyecto, se establezcan preceptos que parecen contradictorios. La normativa española que se ha modificado recientemente, establece que las CCAA tienen capacidad de fijar la doble licencia para los establecimientos de más de 2.500 metros cuadrados, que, además, en esta ley, al establecerse el silencio positivo mejora en la tramitación de sus expedientes de manera muy importante.

Capítulo III: Procedimiento de Declaración de Nueva Empresa y de Nuevas Actividades Empresariales” (artículos 17 a 19)

Además de seguir manteniendo el articulado que se propone, en este capítulo entendemos que se podría incorporar una serie de propuestas que planteamos a legislador como inversiones de Interés regional, Protocolos de colaboración en materia socio-laboral, la creación del Observatorio Industrial... con la finalidad de crear instrumentos económicos, laborales e industriales que permitan que la Ley pueda tener en su desarrollo concomitancias con la realidad socio-económica regional.

Artículo 18

En cuanto al contenido mínimo de la Declaración de Nueva Empresa establecido en el artículo 18, que remite al Anexo “ Modelo de Solicitud Declaración Nueva Empresa o Nueva Actividad” establecido en la Disposición Adicional Octava, situación que formalmente parece impropia del rango normativo que se pretende dar a la materia, es decir, una Ley, y que la lleva a niveles del contenido de Decreto u Orden, echamos en falta cuando se pregunta por los centros de trabajo con los que pretende contar, el número de empleados, aunque sea estimativamente, así como el régimen laboral que se pretende instaurar.

La Disposición Adicional 4ª modifica la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura. Los preceptos que en este anteproyecto se modifican de esa ley no coinciden con los artículos del anteproyecto en trámite de la ley de turismo. Sería más razonable eliminar esta disposición adicional e incorporar la modificación al anteproyecto en trámite.

La Disposición Adicional 5ª modifica la ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Los preceptos que en este anteproyecto se

modifican de esa ley no coinciden con los artículos del anteproyecto en trámite de la ley de turismo. Sería más razonable eliminar esta disposición adicional e incorporar la modificación al anteproyecto en trámite.

La Disposición Adicional 6ª, relativa a la creación del Observatorio, sería conveniente que en lo referente a su composición, el señalamiento de la paridad de empresarios y organizaciones sindicales, así como unos plazos concretos y ciertos a partir de la entrada en vigor de la presente Ley para su puesta en funcionamiento.

IV. CONCLUSIONES

Partiendo de que la grave crisis económica por la que atraviesa nuestro país y nuestra región, los agentes sociales y económicos que intervenimos en ésta última, estamos obligados a mediante el diálogo y el consenso, como seña de identidad para el progreso social y como referencia democrática para el desarrollo de las políticas públicas, abordar un proceso de reformas estructurales que la economía y el empleo de nuestra región vienen demandando, y que son inexcusables para alcanzar mayores cotas de desarrollo social y económico, proceso que viene materializándose de forma embrionaria mediante el diálogo social en un plano, y que ha recibido mayor impulso con la incorporación en su configuración también del marco político.

El tejido empresarial extremeño tiene algunas características que le singularizan, tales como el predominio de las pequeñas y medianas empresas y la microempresas, la preponderancia de los sectores tradicionales, junto a una gran flexibilidad, así como su gran capacidad de adaptación a situaciones de adversidad. Pero éstas aparentes virtudes del tejido productivo, suelen solapar a la vez algunos de sus grandes problemas, como son la gran dependencia de ayudas y subvenciones públicas, el bajo nivel de capacidad ganancial, financiera y de organización por parte del empresario, que considera éstas funciones como de carácter secundario; por todo ello el gran dinamismo y de emprendimiento empresarial en nuestra región ha tenido y sigue teniendo dos caras distintas: por una cara, una alta tasa de creación de empresas de nueva factura, pero, por otra cara también, una alta tasa de defunciones empresariales a los pocos años de nacer.

Valorando positivamente una vez más esta iniciativa del Ejecutivo Regional y buscando siempre realizar aportaciones que mejoren el contenido y forma de la norma este Consejo Económico y Social plantea las siguientes recomendaciones:

- 1.- Asignación de un nuevo papel a los órganos e instituciones de Administración Económica de Extremadura, como por ejemplo la Junta Consultiva de Contratación, el Registro Oficial de Licitadores.
- 2.- Creación de la figura de las Inversiones de Interés regional, como fórmula protectora del interés general. Entre las actividades que se consideran de interés general figuran las relacionadas con el orden público, seguridad pública y protección civil, salud pública, política social, protección de consumidores y usuarios, prevención de fraudes, bienestar animal, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, seguridad vial, política cultural, garantía de un alto nivel de educación, fomento de la lengua, así como el patrimonio nacional, histórico y artístico.

Las Inversiones de Interés Regional, que estarían, dentro de las actividades que la normativa comunitaria permite declarar como de interés general, serían las declaradas como tales por la Junta de Extremadura por su especial relevancia para el desarrollo económico, social y territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro de cualquiera de esos sectores de actividad económica

- 3.- Protocolos de Colaboración en Materia Socio- laboral en la construcción de las grandes infraestructuras públicas de Extremadura. De los Protocolos de colaboración en Materia Socio- Laboral formarían parte las Administraciones Públicas titulares de las sociedades de gestión de estos equipamientos, las empresas constructoras concesionarias y los sindicatos más representativos, sin perjuicio del funcionamiento de los órganos de representación de los trabajadores establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley Orgánica de Libertad Sindical en el ejercicio de las funciones y competencias que les son propias, debiendo tomarse los acuerdos por consenso y vinculando a todas las partes, y estableciendo una Oficina Técnica.

- 4.- Impulso a las formas de cooperación inter-empresarial societarios entre empresa extremeñas: UTE y AIE.

La fenomenología de las uniones o vinculaciones entre empresas que registra la vida de los negocios, presenta gran riqueza y variedad, pero no todos ellos presentan rasgos de integración empresarial, ya que a menudo obedecen a propósitos de cooperación, en el sentido de agrupación de esfuerzos para mejorar las actividades propias, de coordinación.

En Extremadura esta fenomenología de las vinculaciones empresariales se ha quedado prácticamente en el Grupo de Sociedades o Empresas, consistente en algunos grupos industriales o comerciales organizan varias sociedades jurídicamente independientes bajo una dirección económica unitaria, que o bien se realizan para la diversificación de actividades económicas diferentes, o bien para fragmentar las distintas fases del proceso productivo entre ellas estableciendo relaciones de no mercado, pero esta situación puede empezar a cambiar en la medidas que la Hacienda Pública les someta en sus relaciones a la fiscalidad de las operaciones vinculadas, establecidas por la Ley 36/2006, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal, que introdujo la inversión de la carga de la prueba y la obligación de documentar dichas operaciones por parte del contribuyente.

Por ello en la Comunidad Autónoma de Extremadura debe impulsar y apoyar, más allá del impulso a la creación de empresas, la consolidación de algunas existentes a través del fomento de las figuras de las Agrupaciones de Interés Económico, cuya finalidad legal típica es precisamente facilitar el desarrollo o mejorar los resultados de la actividad de sus socios, o la Unión Temporal de Empresas, cuyo cometido es arbitrar un sistema de colaboración entre empresarios para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro, fomento que puede encontrar una adecuada contextualización en los Clusters, y que sería una de las fórmulas que permitiera a las empresas extremeñas adecuarse en tamaño a los restos que tienen planteados.

- 5.- Creación del Observatorio Industrial de Extremadura, previsto en el Acuerdo Marco para el Desarrollo Económico y Empresarial de Extremadura, cuyo objetivo sería aunar esfuerzos para fomentar el desarrollo y modernización de los sectores industriales, en aspectos tales como la potenciación de la capacidad productiva y exportadora de las empresas, de consolidación de inversiones y empleo, modernización tecnológica y adaptación a las nuevas condiciones internacionales de competencia.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su **sesión plenaria celebrada el día 24 de junio de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Impulso al nacimiento y consolidación empresarial en Extremadura** .

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 10/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de Educación de Extremadura



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE EDUCACIÓN DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 22 de junio se solicitó por la Ilma. Sra. Consejera de Educación 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 Educación 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 29 de julio 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, con un total de ciento ochenta y ocho artículos, ordenados en ocho Títulos, que a su vez se estructuran en Capítulos –excepto el primero, que comprende las Disposiciones Generales-; consta asimismo el indicado texto normativo de seis Disposiciones Adicionales, y dos Disposiciones Finales; no se comprenden en el anteproyecto sin embargo, ni previsiones específicas que regulen la transición de la normativa anterior a las determinaciones del nuevo texto legislativo (no existen Disposiciones Transitorias), e igualmente se echa en falta una Disposición Derogatoria, en la que de forma expresa, y con rango de Ley, se exprese la pérdida de vigencia de las disposiciones preexistentes que se opongan a la nueva regulación.

La Exposición de Motivos se estructura en dos extensos apartados, de los cuales el primero se ocupa, en términos generales, de los antecedentes que justifican la promulgación de una Ley de Educación de Extremadura en el momento actual; el segundo desarrolla una visión general del contenido de la Ley, reseñando las principales determinaciones de los diferentes títulos, así como los principios y criterios que los informan. Los ciento ochenta y ocho artículos que integran la parte dispositiva de la Ley se estructuran ocho títulos, subdivididos en Capítulos:

- El Título Primero comprende las Disposiciones Generales: es el único Título de la Ley que no se divide en Capítulos, al constar únicamente de tres artículos, relativos, respectivamente al Objeto y ámbito de aplicación, Principios Generales y Objetivos Generales.

- El Título II (“La individualización de la enseñanza y la equidad en la educación”) consta de 6 Capítulos:
 - Capítulo I. El acceso del alumnado al sistema educativo
 - Capítulo II: Individualización de la enseñanza y éxito educativo del alumnado
 - Capítulo III. La igualdad efectiva de mujeres y hombres en la educación
 - Capítulo IV. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo
 - Capítulo V. Prevención del absentismo y del abandono educativo.
 - Capítulo VI. Becas, ayudas y servicios educativos complementarios.

- El Título III se denomina “La Comunidad Educativa”, y consta de ocho capítulos, relativos, respectivamente, a las materias siguientes:
 - Capítulo I. Disposiciones generales
 - Capítulo II. El alumnado.
 - Capítulo III. Las familias
 - Capítulo IV. El profesorado
 - Capítulo V. Otros agentes educativos
 - Capítulo VI. Personal de administración y servicios
 - Capítulo VII. Participación de la sociedad en la educación
 - Capítulo VIII. La convivencia escolar.

- Título IV. La enseñanza como proceso. El aprendizaje a lo largo de la vida.
 - Capítulo I. El currículo
 - Capítulo II. Plurilingüismo
 - Capítulo III. Las tecnologías de la información y la comunicación
 - Capítulo IV. Aspectos prioritarios en el currículo
 - Capítulo V. Educación infantil
 - Capítulo VI. Educación básica
 - Capítulo VII. Bachillerato
 - Capítulo VIII. La formación profesional en el sistema educativo
 - Capítulo IX. Enseñanzas artísticas.
 - Capítulo X. Enseñanzas de idiomas de régimen especial.
 - Capítulo XI. Enseñanzas deportivas
 - Capítulo XII. Educación permanente.

- Título V. Los centros educativos
 - Capítulo I. Normas generales
 - Capítulo II. Planificación de la red de centros de Extremadura
 - Capítulo III. La autonomía de los centros educativos.
 - Capítulo IV. Órganos de gobierno y de coordinación docente de los centros educativos.

- Título VI. El profesorado
 - Capítulo I. La función pública docente.
 - Capítulo II. La formación permanente
 - Capítulo III. Valoración, reconocimiento y apoyo social y profesional

- Título VII. La evaluación del sistema educativo
 - Título VIII La administración educativa
 - Capítulo I. Disposiciones generales
 - Capítulo II. Organización territorial de la Administración educativa.
 - Capítulo III. Servicios de apoyo al sistema educativo

- Capítulo IV. La inspección del sistema educativo.
- Capítulo V. Cooperación con otras Administraciones e Instituciones

Las seis disposiciones adicionales de que consta el Anteproyecto se ocupan de aspectos puntuales de la regulación, con cierto carácter heterogéneo: Registro de Personal Docente, contratación de profesorado especialista y acceso electrónico; interpretación en relación con referencias de género; modificación de la Ley de los Consejos Escolares; y financiación.

La Disposición Final Primera faculta al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para dictar normas de desarrollo (cuestión de indudable trascendencia en una Ley de esta naturaleza); y la segunda disposición final establece como fecha para la entrada en vigor la del día del comienzo el primer curso académico que se inicie tras la publicación de la Ley.

Se echa en falta, como reseñábamos, una Disposición Derogatoria, así como Disposiciones Transitorias que regulen el periodo de transición a la nueva normativa.

III.- VALORACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL.

a) Documentación aneja al Anteproyecto.

Del texto presentado a dictamen cabe inicialmente valorar de manera positiva la extensa y fundamentada documentación que se acompaña, con lo que entendemos se cumple en esta ocasión adecuadamente el mandato recogido en el artículo 69.1, en relación con 66 1 a 3 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En particular, se considera especialmente destacable:

1. Documentos que plasman el periodo previo de audiencia y consultas. Muy particularmente, es de especial estimación el periodo de consultas abierto con todos los sectores implicados, que han tenido ocasión de presentar sus ideas, aportaciones y valoraciones al desarrollo del texto articulado, y que se han plasmado en documentos de inequívoca significación, como el que se denomina “Síntesis de aportaciones”, donde se recogen de manera sistemática y extensa las distintas valoraciones efectuadas al texto y la propuestas para su desarrollo y mejora, hechas no sólo desde todos los sectores implicados, sino incluso también por parte de cualquier persona interesada dado que se ha abierto un espacio de participación mediante la creación por la Consejería promotora de una página web de acceso general.

Por otro lado, se ha recabado de las diferentes Consejerías e instancias administrativas información, colaboración y aportaciones. Asimismo, los órganos consultivos existentes en el sector de la educación en Extremadura, han elaborado documentos en los que se ha plasmado la opinión consensuada de los integrantes –aspecto éste de particular importancia desde la óptica de este CES, por cuanto a través de ellos han tenido posibilidad de ser escuchadas las aportaciones de los agentes sociales- y de ello es muestra el Informe emitido por el Consejo Escolar de Extremadura, precedido de un “Documento de Propuestas para la Ley de Edu-

cación de Extremadura” y el Informe del Pleno del Consejo de la Formación Profesional de Extremadura.

De particular trascendencia, por su órgano de procedencia, es el documento elaborado por la Comisión de Educación de la Asamblea de Extremadura, plasmando los principios y objetivos constitutivos del Texto Base de trabajo para la elaboración posterior del Anteproyecto de Ley de la Educación. Desde instancias administrativas se han recibido asimismo aportaciones, centradas en los diferentes sectores de competencia de cada Consejería.

En resumen cabe afirmar que sí se han llevado a cabo por la Consejería promotora del Anteproyecto no sólo el mandato de artículo 69.1 en relación con 66.2 y 3 de la precitada Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sino que cabe afirmar –y queremos destacarlo especialmente– que sí se ha dado cumplimiento al objetivo de intentar alcanzar un texto consensuado y acorde con los principios expresados en el Pacto Social por la Educación, suscrito el pasado 29 de Junio de 2009 entre la máxima representación de la Junta de Extremadura y la de los Agentes Sociales y Económicos más representativos en Extremadura.

2. Memoria Económica. Es en principio de necesaria estimación el hecho de que al texto del Anteproyecto se acompañe la correspondiente Memoria Económica, en particular si esta no se limita a cumplir extrínsecamente la formalidad normativa sino que, como es el caso, se plantea de manera pormenorizada y sistemática los recursos económicos que serán necesarios para implementar los objetivos de la Ley, a medio y largo plazo.

Es de todo punto evidente que una Ley como la examinada carecerá completamente de virtualidad, y decaerá de la manera más absoluta en la consecución de sus objetivos si no va acompañada de los recursos necesarios para su desarrollo. Así se recoge en la Memoria Económica, donde se expresa además el compromiso de los poderes públicos de la región de comprometer los medios económicos y presupuestarios necesarios para llevar a cabo los objetivos de la Ley, incluso en detrimento de otros ámbitos de la economía regional, erigiendo así a la Educación no sólo con declaraciones programáticas, sino también por la vía incuestionable de los hechos, en uno de los elementos centrales de las políticas de futuro de nuestra Comunidad.

No podemos por menos que preguntarnos, sin embargo, cuales son los criterios y cálculos concretos que subyacen en la extraordinariamente precisa cuantificación de recursos económicos que se lleva cabo en dicha Memoria Económica, hasta el punto que se valoran incluso a largo plazo objetivos que en muchas ocasiones no serán de fácil desarrollo, y se lleva a cabo tal estimación con una precisión absoluta, en cantidades precisas y ajustadas al euro. Sin duda con carácter previo a la elaboración de la Memoria Económica se ha producido un meditado proceso de valoración de recursos y posibilidades económicas; pero hubiera sido deseable que se hubieran explicitado, al menos en sus líneas generales, los criterios que han regido dicho proceso, lo que dotaría a los importes y partidas contenidas en la memoria de un mayor grado de verosimilitud fiabilidad, y especialmente, de una mayor posibilidad de corrección y ajuste en una fase económica nada expansiva como la actual, que previsiblemente continuará en el momento de la promulgación y puesta en vigor de la Ley. En lo que ciertamente hemos de estar es en desacuerdo la inclusión en la propia Ley de una determinación tan implausible, y con tanto margen para la discrecionalidad, como la que se contiene en la Disposición Adicional 6ª (“Financiación. La implementación y puesta en práctica de las políticas, medidas y acciones contenidas en esta norma se supeditará a la evolución

general de la economía y a su concreción en disponibilidades presupuestarias futuras”), lo que es tanto como dejar sin contenido no ya la Memoria Económico, sino las mismas previsiones de la Ley en su generalidad, ya que en definitiva todas sus previsiones van a quedar sujetas a un control discrecional de atribución del gasto, que priva absolutamente de virtualidad a la mayor parte de su contenido.

b) Valoración general del texto.

Antes de entrar en el examen de los preceptos que conforman el Anteproyecto de la Ley de Educación de Extremadura, es necesario hacer una mención a la trascendencia del texto legislativo presentado para su dictamen. La educación constituye, sin matices, un pilar básico sobre el que se erige toda sociedad o empresa humana, y su garantía constituye una responsabilidad, tal vez la primera, de los poderes públicos. La educación es el soporte y principio de un sistema político democrático, y sostén básico para alcanzar la igualdad y la cohesión social. Educación y política educativa se erigen, pues, en factores de vital importancia para que una ciudadanía pueda desarrollarse en libertad, democracia y progreso, y constituyen la base de partida para cualquier sociedad que pretenda cimentarse en valores como la solidaridad, la integración, la cooperación, el esfuerzo, el talento y la excelencia.

Es por ello que se hace imperativo alcanzar un alto grado de consenso y participación en la elaboración de las normas básicas que han de regir el proceso educativo, y de hecho, se observa que, aun con limitaciones y aspectos mejorables, se ha buscado por los promotores de la Ley la intervención de todos los sectores de la sociedad extremeña. Es buena muestra de ello la documentación que acompaña al Anteproyecto, que incorpora el resultado del extenso proceso de consultas y aportaciones de los sectores implicados, que hay que valorar muy positivamente. Es cierto que la Ley nace con un inconveniente de origen, cual es que la regulación de la educación en España adolece de una cierta carencia de criterios generales unívocos, trasladándose la mayor parte de las responsabilidades sobre la materia a las comunidades autónomas; precisamente por ello hay que reconocer especialmente el esfuerzo del legislador extremeño de considerar el mayor número de aportaciones de todos los sectores sociales, y de optar por unos criterios y principios rectores que, en su mayor parte, pueden ser asumibles por la generalidad de los ciudadanos.

Por lo demás, se trata de una Ley extensa que trata de una multiplicidad de aspectos; precisamente por ello, y por afectar a un derecho básico y de tanta relevancia, hubiera sido de agradecer que se hubiera posibilitado un periodo más dilatado de estudio y reflexión por parte de este Consejo. Nos encontramos en un periodo de extraordinaria producción legislativa, consecuencia de un proceso intrínsecamente positivo como es el denominado Pacto Social y Político suscrito entre la representación de los poderes públicos de Extremadura y los principales Agentes Sociales y Económicos; una parte integrante de dicho acuerdo es el desarrollo y publicación de una serie de proyectos normativos, entre los que se cuentan el ahora analizado, en un periodo de tiempo relativamente breve, lo que supone una compresión de los plazos ordinariamente empleados en la elaboración legislativa, que en el caso de este Consejo, se traduce en la consiguiente acumulación de dictámenes preceptivos. Sin embargo, la relevancia de un texto normativo como el ahora examinado bien hubiera merecido una más pausada consideración.

En esencia, la Ley recoge los principios y valores plasmados en el Pacto social por la Educación, así como los precedentes Declaración Para el Diálogo Social y en el ámbito de la Formación Profesional, y es fruto de una larga experiencia de una década de diálogo social, y de la puesta en valor de principios y criterios que ahora recogen expresa configuración normativa.

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Exposición de Motivos.

La Exposición de Motivos que antecede al texto articulado se estructura únicamente en dos apartados, cada uno de ellos bastante extenso. En el primero se exponen, en líneas generales, los principios y criterios que inspiran la nueva regulación, así como los objetivos que se tratan de alcanzar con ella; en el segundo apartado se particularizan tales objetivos para cada uno de los ocho Títulos que conforman la estructura del texto articulado. En relación con su contenido, deben hacerse algunas indicaciones:

- En primer término, se considera que la Exposición de Motivos, si bien es el lugar donde plasmar aquellas valoraciones, objetivos y criterios interpretativos que no caben en el texto articulado ya que este ha de ser de contenido netamente dispositivo, ello no debe dar lugar a incurrir en una excesiva generalización ni, como se aprecia que ocurre en determinados casos, en manifestaciones puramente programáticas o en un cierto tono de autocomplacencia. Aun reconociendo que se partía de una situación educativa de escaso y deficiente nivel, y por más que la consideración general del texto haya de ser positiva –y así lo hemos expresado- sería deseable que la Exposición de Motivos del propio texto normativo adoptase un tono más neutro y enunciativo.
- En segundo lugar, sería aconsejable que la Exposición de Motivos acogiese una reseña de los antecedentes normativos del propio texto, así como el marco de disposiciones en el que se encuadra, y no se limitase a reflejar los Pactos y Acuerdos que –siendo trascendentes y determinantes para la promulgación de la Ley en el momento actual– constituyen únicamente su antecedente inmediato. La Ley viene a regular, dentro del ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura, un derecho que tiene carácter de fundamental, y recogido como tal en la Constitución Española; ha sido objeto de profusa regulación por normas de todo rango, en distintos ámbitos e instancias, de las que hay que reflejar por su especial trascendencia las sucesivas Leyes Orgánicas sobre la materia, y la no escasa conflictividad y disenso que ello ha dado lugar. Entendemos que no sería una mención superflua de la Exposición de Motivos la reseña de tales antecedentes y del marco normativo en que se encuadra, de la misma forma que sí se expresa la voluntad integradora del actual legislador extremeño.
- Finalmente, en lo que a la Exposición de Motivos se refiere, consideramos que habría de tener cabida en el mismo una mención al título habilitante –y seguimos en este punto, y también en el reseñado en el párrafo anterior, las indicaciones del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa-; es decir, convendría se incorporase un apartado en el que se expresaran las competencias en cuyo ejercicio se dictan que en el caso de una Ley de esta naturaleza supone la mención explícita a los preceptos pertinentes de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y en su caso, del proceso de asunción de competencias.

Título I: Disposiciones Generales.

Integra los artículos 1 a 3, que tratan respectivamente, del “Objeto y ámbito de aplicación”, “Principios Generales” y “Objetivos Generales”. En este Título se acogen los principios rectores del sistema educativo extremeño, haciendo una reseña previa de los valores y objetivos que informan su regulación, antes de pasar a especificar los con-

cretos aspectos de la normativa básica, con la generalidad propia de una Ley que posteriormente habrá de ser desarrollada.

Desde este punto de vista, hay que valorar positivamente la generalidad y amplitud de los criterios acogidos, que en gran medida trasladan los que en los antecedentes del texto normativo fueron establecidos como principios rectores. De estos, hay que destacar principalmente –además de los principios y objetivos que se plasmaron en el ya citado Texto Base, elaborado por la Comisión de Educación de la Asamblea– los acogidos y suscritos en el Pacto por la Educación en Extremadura, a que ya hemos aludido, y que tienen para este Consejo Económico y Social especial trascendencia ya que supone que en el proceso de elaboración de una Ley de la importancia de la presente se han tomado como elemento central las aportaciones de los Agentes Sociales, en particular en la medida que se acoge una apuesta decidida por la igualdad y la calidad:

- asegurando una educación de calidad para todo el alumnado, impulsada desde los principios de inclusión y normalización educativa.
- Promoviendo la participación de toda la comunidad educativa en los procesos de enseñanza, en los distintos niveles de decisión y especialmente en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes.
- Incentivando la motivación y atención individualizada al alumnado, como parte esencial del esfuerzo compartido de alumnos y alumnas, familias, profesorado, centros, Administraciones, instituciones y el conjunto de la sociedad.
- Erigiendo en elementos centrales del sistema la construcción de la convivencia, basada en la libertad y en la responsabilidad, en la justicia social, la democracia, y la tolerancia mediante la prevención de los conflictos y su resolución pacífica.
- Impulsando una mayor autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas, curriculares y de gestión de los Centros educativos.
- Considerando la función docente como factor esencial de la calidad de la educación, el reconocimiento social del profesorado y el apoyo a su tarea.
- Concibiendo la educación como un aprendizaje permanente que se desarrolla a lo largo de toda la vida.
- Fomentando la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.
- Acercando a la totalidad de los sectores implicados en el proceso educativo mediante la renovación y descentralización de la Administración educativa.

Finalmente, en lo que se refiere a los principios generales, debe expresarse que la educación, como valor de cohesión e integración social, ha de estar libre de condicionantes ideológicos y religiosos. El Anteproyecto expresa con claridad que en el acceso a la educación se excluye cualquier clase de discriminación por razón de circunstancias personales, sociales, económicas o culturales, y también ideológico políticas y religiosas en consonancia con el carácter aconfesional del Estado reconocido en la Constitución. Se comprenden, sin embargo, entre las competencias estatales, la determinación de la normativa básica de los contenidos curriculares, y por ello, no es objeto de tratamiento en la Ley materias como las referentes a la educación a la ciudadanía, o la enseñanza de la religión (respecto de la cual, la competencia estatal se encuentra a su vez condicionada por los Acuerdos alcanzados por el Estado Español). Sí que es explícita en la Ley, como eje transversal del currículo en Extremadura, la educación en los valores democráticos y de convivencia ciudadana, y la no discriminación de personas por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de género, orientación sexual, raza o nacimiento, o cualquier otra condición que suponga en la práctica una dificultad real.

Título II: “La individualización de la enseñanza y la equidad en la educación”

Se comprenden en este Título 36 artículos, agrupados en 5 capítulos (arts. 34 a 39). El primero de dichos Capítulos (arts. 4 a 8) se ocupa de regular el acceso al alumnado al sistema educativo. Como es lógico, tratándose de un texto de rango legal, no se desciende al pormenor de los criterios de acceso, materia que expresamente se remite al posterior desarrollo reglamentario. La Ley establece en este punto los principios que habrán de informar el desarrollo posterior, tanto en el plano normativo –reglamentos– como en el puramente fáctico, reseñando los criterios a que se habrá de ajustar la actuación de los intervinientes en el proceso educativo, ya se trate de poderes públicos o de responsables de centros educativos, en cuanto a la garantía del acceso a la educación en condiciones de igualdad y equidad.

Lo cierto es, sin embargo, que el acceso del alumnado al sistema educativo es en no pocas ocasiones un factor problemático, y un foco de conflictos en tanto que no es fácil en muchas ocasiones desarrollar criterios no excluyentes y llevarlos a la práctica pacíficamente, dada la multiplicidad de intereses en juego. Es encomiable, en cualquier caso, el criterio general plasmado en la Ley, de excluir cualquier clase de discriminación y priorizar la adjudicación de plazas por criterios de integración, a los que aludíamos en el comentario al Título relativo a los principios generales y objetivos de la Ley, por cuanto es precisamente en este ámbito en el que se han de desarrollar en mayor medida. Ni que decir tiene que estas reglas y valores no vinculan únicamente a la administración educativa, sino que todos los agentes y partícipes del proceso educativo habrán de asumir tales prioridades, y ciertamente el posterior desarrollo de la Ley en este punto concreto habrá de ser objeto de particular cuidado y consenso en su elaboración.

Asimismo, precisamente por la trascendencia de la labor que se les encomienda, los Consejos Escolares y las Comisiones de Escolarización, de los que se trata en el artículo 8 del Anteproyecto, deberán ser objeto de un tratamiento normativo adecuado, incluyendo la necesaria constitución de estas últimas en los ámbitos en que sean necesarios, ya que la Ley las contempla únicamente como una posibilidad que queda a criterio de la administración educativa, lo que comporta un margen para la discrecionalidad administrativa que parece escasamente compatible con la generalidad de los principios que han de desarrollar.

El Capítulo II (“Individualización de la enseñanza y éxito educativo del alumnado”) pretende concretar alguno de los principios centrales del proceso educativo, impulsando la adaptación de la respuesta educativa a las necesidades del alumnado, previendo diferentes modalidades de escolarización y apoyo.

Individualización de la enseñanza y éxito educativo son dos términos que necesariamente se complementan. Por ello, se ha de valorar positivamente la expresa plasmación en el Anteproyecto de los principios de prevención, inclusión, normalización, superación de desigualdades, globalidad, coordinación y corresponsabilidad de todos los miembros de la comunidad educativa en el texto legal; sería conveniente, sin embargo, que se llevase a cabo –aun en un texto de rango legal que necesariamente ha de plantear las cuestiones en términos de generalidad– una cierta concreción en el desarrollo de cada uno de estos principios o criterios, expresando lo que cada uno comporta y relacionando los medios a través de los cuales se pretende su obtención. En concreto, uno de los aspectos que merecería una mención explícita es que los servicios y los profesionales necesarios para su consecución, y en particular, aquellos que supongan atención a necesidades específicas, sean prestados por personal especializado, debidamente acreditado y autorizado por la Administración educativa.

El artículo 13 del anteproyecto trata de la escuela rural, sector de la enseñanza que presenta nítidas singularidades que han de ser tratadas específicamente, y que ni que decir tiene que es de particular importancia en una región con la dispersión geográfica que caracteriza a la población extremeña. Por ello, ha de ser una de las señas de identidad de nuestro sistema educativo y en consecuencia, la Administración educativa habrá de tener presente de manera muy particular el mandato legal de dotar a la escuela rural de los recursos de todo tipo, necesarios para que también en este ámbito se garantice la igualdad de oportunidades y el éxito en el alumnado.

Recoge también este título la plasmación de una serie de principios, ya enunciados en las Disposiciones Generales, tendentes a la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la educación, como valor de ciudadanía, con una doble consecuencia: de un lado, la promoción de la composición equilibrada de los órganos de control y gobierno de los centros educativos, y de otro, a través de la manifestación inequívoca del principio de coeducación en todos los centros sostenidos con fondos públicos. Presenta esta última manifestación, sin embargo, algunos problemas, por cuanto que implica la necesaria imposición de las unidades escolares mixtas también, y en todo caso, en los centros concertados e incluso en los privados que reciban cualquier clase de ayuda o financiación pública. Esta determinación, que excede del pronunciamiento más genérico de la Ley Orgánica de Educación -que otorga una atención preferente a los centros que implanten la coeducación- podría en ocasiones entrar en conflicto con otros modelos educativos no excluidos por la interpretación jurisprudencial de los artículos 14 y 27 de la Constitución. Sería conveniente, pues, que se especificase con mayor precisión el alcance de esta determinación, en particular precisando si es de aplicación indiferenciada a todos los centros que reciban cualquier clase de ayudas públicas.

Título III: La Comunidad Educativa

Recoge el artículo 40 una definición amplia de la comunidad educativa, integrando en ella al profesorado, al alumnado, a las familias, personal de administración y servicios, y a la Administración autonómica, municipios, y demás entidades públicas y privadas que participan en la educación. A lo largo de este Título se desarrollan y concretan algunos de las declaraciones y principios contenidos en las Disposiciones Generales, formulando determinaciones concretas –sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario- para cada uno de los integrantes de la comunidad educativa. De ellos, creemos conveniente destacar los siguientes:

- Respecto del alumnado, se recoge una relación de derechos en el ámbito educativo, y de deberes en el proceso educacional, que se formulan en consonancia con los principios ya enunciados en la Ley, así como en otros textos legales y convenios suscritos por España. Mención explícita ha de hacerse a la regulación que se hace en el artículo 46 de las asociaciones del alumnado; el derecho de asociación es un derecho fundamental, recogido en de manera irrestricta en el artículo 22 C.E. sin otro límite que las leyes penales, y cuyo desarrollo tiene reserva de Ley Orgánica (art. 81.1 CE). Actualmente, el desarrollo normativo del derecho fundamental de asociación se ha llevado a cabo por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de Marzo. Así pues, es discutible la virtualidad de determinaciones como las contenidas en el apartado 3 del citado artículo, en tanto que exige un contenido necesario para los estatutos de las asociaciones; igualmente, el apartado 5 supone una deslegalización de la regulación de las asociaciones, que igualmente entendemos difícilmente compatible con las determinaciones constitucionales y con las contenidas en la Ley Orgánica para su desarrollo; y finalmente, por más que haya que entenderse así

necesariamente, sería igualmente conveniente que el párrafo 6 determinase que la inscripción en el registro no tiene carácter constitutivo, sino que se dispone a efectos de publicidad, como regula el párrafo 3 del artículo 22 CE.

- En relación con las familias, la Ley establece el carácter esencial de su papel en el ámbito escolar, y su condición de principales responsables de la educación de los hijos. En particular, se determina y concretan el derecho/deber de participar en el proceso formativo, estableciéndose las determinaciones generales que habrán de articular esta intervención esencial. Al igual que en el caso del alumnado, tiene mención y regulación explícita en el Anteproyecto el derecho de asociación de los padres y madres de alumnos; cabe, pues, reproducir lo mismo en este lugar que reseñábamos al respecto en el apartado anterior. Entre los derechos de las familias que se enumeran consideramos, sin embargo, que debería tener una mayor clarificación del derecho a elegir centro educativo, ya que estimamos que es precisamente éste uno de los ámbitos en que mayor trascendencia práctica puede tener la regulación legal que sí es competencia de las Comunidades Autónomas. Se imbrica de manera necesaria este derecho con el del acceso del alumnado al sistema educativo, y como ya señalábamos en su oportuno lugar, la Ley no regula de manera concreta los criterios específicos de aplicación, limitándose a la enunciación de unos principios generales y a su remisión a un posterior desarrollo. Consideramos que sería conveniente que la Ley precisara en mayor medida los criterios a que se ha de ajustar tanto la normativa posterior de desarrollo, como la actuación de los poderes públicos y órganos de decisión sobre estas materias, limitándose se esta forma el ámbito discrecional e interpretativo en la multiplicidad de cuestiones que pueden surgir –y que de hecho son fuente de no poca conflictividad- a la hora de compatibilizar estos derechos.
- Respecto del profesorado, destacamos la enunciación del “reconocimiento de la labor profesional del profesorado” (art. 54.2), que la Ley remite a un posterior desarrollo reglamentario, vinculado únicamente a “las directrices generales del sistema educativo y a una evaluación objetiva”; desde este Consejo Económico y Social no puede por menos que reseñarse que todo el desarrollo normativo posterior, como las actuaciones concretas para su materialización que sean consecuencia de este principio de enunciación legal, debiera ser previamente negociado y consultado con los agentes sociales.
- El Anteproyecto regula la integración en la comunidad educativa de “otros agentes educativos” (aun cuando tal vez la expresión “agente” no sea la más precisa, dado que en todos los casos, se refiere a medios personales individuales). La ley recoge su posibilidad de participación y, como decimos, su integración en la comunidad educativa; sin embargo, quedan bastantes cuestiones por concretar al respecto, empezando por su explícita consideración como personal educativo, así como la naturaleza contractual de su aportación, hasta la concreción de la decisión sobre su incorporación (en ocasiones se habla de “centros” en otras, de “centros públicos”), como los medios concretos de coordinación de su función con la del personal docente y de administración.
- La mención al personal de administración y servicios es bastante escueta, limitándose a mencionar su participación en la vida del centro –sin expresar la manera en que se ha de llevar a cabo-, así como la formación permanente de este personal. En este sentido, al igual que en el caso anterior, consideramos que la Ley debería contemplar medidas concretas que mejoren y amplíen los derechos de estos integrantes de la comunidad educativa, así como la dotación de los mismos a los centros educativos - en especial a los de infantil y primaria-, al igual que la intervención de los agentes sociales en la determinación de las condiciones de su prestación laboral.

En general, este Consejo Económico y Social considera que la participación de la comunidad escolar y de la sociedad a través de los agentes sociales que la representan, ha de ser una constante para todo aquello que suponga desarrollo o aplicación de la Ley, a través de órganos de participación social donde sus miembros se sientan directamente comprometidos y partícipes en la toma de decisiones y en el desarrollo de nuestro sistema educativo.

En este punto, se ha de hacer mención a los instrumentos existentes para conocimiento, análisis y evaluación de la convivencia escolar en nuestra Comunidad Autónoma, en particular, el Observatorio para la Convivencia Escolar en la Comunidad Autónoma de Extremadura (regulado por el Decreto 28/2007, de 20 de febrero, modificado por el Decreto 244/2009, de 20 de noviembre), cuya finalidad específica es la resolución de conflictos en el ámbito educativo y la prevención de la violencia. En consideración con cuanto hasta ahora hemos venido expresando, cabría plantearse la conveniencia de dar un paso más, cualitativamente hablando, de manera que se llegara a un órgano con capacidad de mediación y de desarrollar un trabajo más autónomo, óptico y dinámico, e independiente de las rigideces burocrático administrativas y, como no, con la implicación y participación de la sociedad a través de las organizaciones que legítimamente representan.

Título IV. La enseñanza como proceso. El aprendizaje a lo largo de la vida.

El currículo se configura en el Anteproyecto, como no puede ser de otra forma dado el marco normativo en que se incardina, como elemento central del proceso educativo. Los objetivos de calidad educativa que se pretenden implican la consideración especial de competencias y valores y su adaptación a las diferentes etapas del ciclo formativo, del mismo modo que han de ser aplicados los principios ya enunciados de atención individualizada, consideración a la diversidad (y en este punto, sí se considera necesaria la adecuación de las ratios), el impulso de las áreas instrumentales y la acción tutorial, entre otras actuaciones de consideración especial.

Plurilingüismo. Una de las señas de identidad del anteproyecto –en realidad, se ha tratado de que inspirase toda la labor desarrollada desde la asunción de competencias en materia de educación- ha sido el esfuerzo por el conocimiento de otros idiomas desde edades tempranas. Sin embargo, la generalidad de los términos en que se configura esta aspiración en el texto dictaminado nos lleva a concluir que podría haber sido más intensa la apuesta por la formación en otras lenguas, y muy especialmente, por la enseñanza del inglés. En realidad, el único idioma que se cita expresamente es el portugués, y si bien es cierto que esta lengua es básica en Extremadura, es el idioma inglés el que posibilita en el mundo actual un mayor número de opciones; desde el punto de vista de la formación –para la vida, pero especialmente para el trabajo- es cada vez más conveniente, y en muchos casos imprescindible, una mayor profundidad en el conocimiento del inglés, verdadera *lingua franca* del mundo actual.

Para la consecución de este objetivo, sólo alcanzable mediante la enseñanza de las lenguas extranjeras desde edades tempranas, los centros bilingües se muestran como una herramienta de actuación eficaz, por lo que sería deseable que el texto legal contemplase un impulso decidido a su constitución, incluyendo la previsión legal de un plan para su desarrollo.

Tecnologías de la información y la comunicación. Consideramos que debe prestarse una especial atención en la Ley a la formación del profesorado en estas materias, en las que es especialmente susceptible de aparición un “hueco generacional” entre

los que imparten la docencia y quienes la reciben. Las nuevas tecnologías son un ámbito en el que por vez primera en la historia de la docencia el profesor, en frecuentes ocasiones, se encuentra en desventaja con el alumno, que está más familiarizado con los medios tecnológicos, ya que ha nacido y crecido en un mundo informatizado y crecientemente interrelacionado a través de sistemas universalizados de comunicación instantánea. La Ley, sin embargo, no reconoce esta situación sino de manera muy genérica, y se limita a la enunciación de una aspiración, sin prever medios efectivos para atender esta necesidad, conformándose con un llamamiento a la innovación y a la formación continua.

Las enseñanzas y regulación. Particular mención se ha de hacer de varios aspectos:

- Inicialmente, hemos de referirnos a la educación infantil, por cuanto se considera necesario que se articule con mayor concreción las previsiones de la Ley que de ella se ocupan. El sentido en que se han de orientar estas previsiones –siendo conscientes de las dificultades que ello comporta– implican la ordenación de que se configure como un ciclo de carácter educativo también en sus fase inicial, con unas plantillas adecuadas y adaptadas a sus necesidades, principio éste último, que junto con la posibilidad real de la disminución o adaptación de las ratios a las situaciones concretas de los centros o aulas en las diferentes etapas educativas, habrá de redundar en la calidad y éxito educativo.

- En el capítulo de la Formación Profesional –Artículos 98 a 106–, hemos de reiterar la importancia de la participación social como hilo conductor que debe guiar este periplo educativo. El artículo 98, que fija los objetivos, sólo puede ser adecuado si el currículo que regula el artículo 99 se lleva a cabo de manera efectiva de acuerdo con los agentes económicos y sociales, y posteriormente la formación se desarrolla también muy en contacto con las empresas y el tejido productivo. Por ello, se ha de incluir la posibilidad de convenios en esta materia concreta de la administración con los agentes sociales y económicos más representativos de la región, para que éstos, puedan aportar sus experiencias y conocimientos reales del mundo del trabajo y de la salud laboral. Con ello no sólo se fomentará el valor de la educación y el valor del trabajo conjuntamente, sino que esta colaboración podrá dar una mejor respuesta a las necesidades formativas del tejido productivo extremeño a través de una mayor concienciación y valoración por parte del alumnado, tanto del sistema educativo como del sistema productivo al que pretende acceder.

Por otro lado, señalar que las previsiones del artículo 100, y en particular la constitución de centros integrados de formación profesional, comporta la coordinación interadministrativa al estar residenciadas dichas competencias, a día de hoy, en diferentes Consejerías (Educación e Igualdad y Empleo). Sin caer en la contingencia de perpetuar en una norma con rango de Ley la actual designación de Consejerías, sí sería conveniente que la Ley estableciera los criterios básicos para dicha coordinación interadministrativa, así como la intervención, ya aludida, de los agentes económicos y sociales.

Hay que valorar positivamente, en un aspecto afín al señalado, que la Ley se ocupe y fomente también la capacidad emprendedora, tanto en los principios generales como en los aspectos prioritarios del currículo. Falta, sin embargo, por concretar esta aspiración con medidas concretas, de las que la Ley no trata específicamente ni prevé su desarrollo posterior, so pena de que resulte una mera aspiración sin materialización efectiva.

- En cuanto a las **enseñanzas artísticas**, se debe señalar que la Ley deja sin resolver las cuestiones que actualmente se suscitan en relación con las competencias

ejercidas por las diferentes administraciones sobre esta materia, y en particular, en las enseñanzas de ciclo superior dado que los conservatorios actualmente no se integran entre las instituciones gestionadas por la Junta de Extremadura, y es una materia en la que se observan no pocas deficiencias, no tanto por la calidad de la enseñanza impartida como por la insuficiencia de oferta educativa. En este sentido, se propone que la Ley contemple una red pública de conservatorios “de gestión y competencias de la Junta de Extremadura”, ajustada a la planificación educativa regional. Ello supondría un esfuerzo de la Administración educativa regional, bien suplementaria a la oferta existente en el ámbito municipal o de las Diputaciones provinciales, o bien asumiendo la unificación administrativa y de gestión de estos centros educativos, que supondría ventajas adicionales en cuanto a calidad, desarrollo y control de estas enseñanzas, así como su oferta e impartición, a la vez que para la estabilidad de los profesionales que las imparten.

Una última cuestión a significar dentro de este apartado es en relación con la creación del Consejo Extremeño de Enseñanzas Artísticas, que el artículo 111 se limita a crear, remitiendo su constitución y funcionamiento al posterior desarrollo reglamentario. En este punto, nos vemos en la necesidad de recordar que los artículos 63 y 64 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, establecen ciertos requisitos para la constitución de órganos colegiados, y entre ellos está el que la Ley de su creación determine, como presupuesto indispensable, extremos tales como: sus fines u objetivos; su integración administrativa o dependencia jerárquica; la composición y los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros; las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya; y la dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento.

- Finalmente, trata el Anteproyecto en este Título de la educación permanente. En este sentido, se consideraría positivo que la nueva regulación plasmase como objetivo el establecimiento de una Red de Centros y aulas de adultos, que -con total dependencia de la Consejería de Educación-, cubra las necesidades regionales, estando dichos centros y aulas dotados, preferiblemente, con docentes que tengan la condición de empleados públicos estables, con puestos catalogados en la correspondiente plantilla.

Título V. Los centros educativos.

El examen de la regulación que lleva a cabo el Anteproyecto de los centros educativos comporta referirnos a la cuestión, no poco controvertida, del grado de autonomía de tales centros educativos. En principio, puede considerarse que es un avance cualitativo importante mejorar en el reconocimiento de la autonomía de los centros y en su planificación regional para cubrir adecuada y debidamente, todas las necesidades educativas de la población extremeña. La cuestión, sin embargo, no está exenta de problemas por cuanto las decisiones que se tomen para llevar a cabo esta adecuada planificación territorial, deben huir siempre de criterios políticos o coyunturales propios del interés particular de un grupo político o de población concretos, y basarse en criterios objetivos e intereses generales de toda la población y del sistema educativo. Esta Ley debe plasmar un compromiso social generalmente asumido que, con el debido debate y concertación, sirva para señalar criterios y adoptar decisiones basados en el interés general, en claros objetivos educativos y en la búsqueda de la mayor calidad de la educación. En este sentido, este Consejo entiende que la promulgación de la Ley debería ser la ocasión de normalizar la hoy existente Comisión Regional de Red de Centros de Ex-

tremadura para darle un carácter de actuación dinámico y permanente, puede ser un foro de debate, discusión y participación adecuados, donde confluyan las diferentes sensibilidades sociales para ayudar a la Administración educativa a la mejor toma de decisiones en asuntos tan problemáticos y difíciles, como son estos a los que estamos aludiendo.

La Ley configura la autonomía de los centros sobre tres criterios: autonomía pedagógica, de organización y de gestión. Creemos necesario, sin embargo, introducir algunas precisiones en esta configuración legal dado que el ejercicio irrestricto de esta autonomía puede resultar problemático, tanto más cuanto la responsabilidad última de la prestación educativa y su garantía en cuanto a calidad y universalidad recae en los poderes públicos extremeños (Junta, Asamblea). Además, la Ley debería, al conferir un amplio grado de autonomía a los centros, establecer un sistema efectivo de supervisión de tales competencias y de control de responsabilidad para los centros. Así,

- La autonomía pedagógica: Al respecto, y reconociendo este principio, se han de plasmar con claridad unos límites de la autonomía de los centros y en las funciones y competencias de los equipos directivos en cuanto a los contenidos curriculares que viene impuesta no sólo por el propio contenido normativo de la Ley en su capítulo correspondiente, sino por las propias competencias estatales sobre la materia, de tal forma que no se pueda dar lugar a la modificación de la oferta educativa, ni a especialización curricular ni selección alguna del alumnado.
- Respecto de la autonomía de organización, y como en el caso anterior, partiendo de su reconocimiento, es también imprescindible que queden bien definidas y concretadas en el texto legal las líneas maestras a las que se ha de ceñir, garantizando en todo caso que la Dirección de los centros conserve el carácter y procedencia docente, y que su elección ha de ser democrática, con participación directa de los claustros de profesores y de la comunidad escolar.
- La autonomía de gestión viene recogida en la Ley desde la misma Exposición de Motivos (“en cuanto a la autonomía de gestión, la ley prevé la posibilidad de delegar en los centros competencias para contratar con los límites que se establezcan y en el marco de la normativa general de contratación del sector público”). Sin embargo, se hace también igualmente necesario señalar claramente algunos criterios legales: tal es el caso de la determinación de perfiles profesionales por cuanto no puede dar lugar a que con el ejercicio de dicha autonomía se pudiera quebrar el actual modelo de selección y movilidad del profesorado y del resto del personal, basado en criterios generales y objetivos, para ser sustituido por otros modelos que incorporen mayor subjetividad o incurran en arbitrariedad o desigualdades. Igualmente, las competencias delegadas no deben llegar a la gestión de personal, como ahora se contempla en el Anteproyecto. Asimismo, y ya desde un plano puramente económico, el principio de autonomía también debería estar modulado por el principio de eficiencia, especialmente en el ámbito de los suministros, dado que en este caso la centralización de las contrataciones de servicios –teléfono, luz, Internet...- y de obras, redundaría en menores costes y mejor calidad y garantía de prestación adecuada.

Título VI. El profesorado.

El profesorado es la piedra angular del sistema educativo. Sobre él descansan varias responsabilidades: por un lado, la presión social y mediática que lo considera verdadero artífice del cambio social a través de la trasmisión de conocimientos y valores sociales; y por otro, la presión profesional de organizar y desarrollar un trabajo diario, muchas de las veces, no en las mejores condiciones laborales, de recursos y de convivencia.

El reconocimiento social y profesional que en este Anteproyecto se contempla, es bien acogido y compartido por este Consejo Económico y Social. Por otro lado, la Ley se limita al reconocimiento de la autoridad magistral o académica del profesorado (artículo 160), sin otorgar explícitamente tal condición a efectos penológicos. Creemos, sin embargo, que es el criterio correcto, dado que el Código Penal no contempla explícitamente la condición de autoridad del personal docente, sin que quepan las interpretaciones extensivas en esta materia, y ello a pesar de que otras Comunidades Autónomas sí han promulgado preceptos conteniendo tal determinación. Consideramos, sin embargo, que es materia sujeta a reserva de Ley orgánica, y que el legislador extremeño adopta el criterio adecuado otorgando al personal docente el reconocimiento social y administrativo que se sitúa en su ámbito de competencia, sin invadir otros ámbitos normativos (que en cualquier caso, resultarían de difícil aplicación en la práctica forense).

Título VII. La evaluación del sistema educativo.

Los principios y medidas expuestos en Anteproyecto de Ley de Educación parecen en principio adecuados, dependiendo más su efectividad de su correcta puesta en práctica que de unas previsiones normativas que sí contemplan los aspectos esenciales, necesarios para su posterior desarrollo. Cabe valorar positivamente la creación de la Agencia de evaluación extremeña, pero en consonancia con lo que venimos manifestando, debe reiterarse la conveniencia de incluir a los agentes y organizaciones sociales en los procesos de evaluación.

En otro orden de cosas consideramos también necesario que se concrete que las evaluaciones no pueden servir para hacer clasificaciones del profesorado o de cualquier otro grupo o personal de la Comunidad Escolar.

Título VIII. La administración educativa.

Consideramos en principio acertada la nueva organización territorial administrativa que es objeto de regulación en el Anteproyecto, en tanto que los Distritos educativos pueden servir para acerca la Administración educativa y sus servicios a los ciudadanos. En esta distribución territorial hay algunos elementos que han de cobrar especial importancia, y ser objeto de tratamiento particular, como son los propios de la configuración territorial extremeña: así, deben contemplarse las singularidades de la educación de adultos, o las necesidades de la escuela rural. Asimismo, se habrá de promover la participación social como medio imprescindible de conseguir el objetivo general de mejora de la actuación educativa, con atención especial a la gestión del distrito y a la adecuación de los servicios a las necesidades de la población asignada.

En estos Distritos deben contemplarse las aulas y centros de adultos a los que anteriormente se hacían referencia a la vez que proponemos la creación de los “*Consejos de Participación Social de Distritos*” como órganos colegiados de consulta y participación social que tiene como objetivo general la mejora de la actuación educativa, efectuará el seguimiento de la gestión del distrito, procurando una mejor adecuación de los servicios a las necesidades de la población asignada. En estos Consejos habrá una participación social a través de los sindicatos de carácter más representativo a nivel regional.

Por otro lado, reconociendo la importancia de las Corporaciones Locales en la Educación, entendemos que sería necesario que este texto legal, en desarrollo de la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOE, comprometa a que la Administración educativa establezca convenios o acuerdos con las administraciones locales, en el sentido de garantizar de manera más ordenada y eficaz, el compromiso de mantenimiento de edificios y cooperación que las corporaciones locales deben tener con la educación en sus respectivos ámbitos.

Disposiciones adicionales.

Como señalábamos al principio de este dictamen, consta también el Anteproyecto de seis Disposiciones Adicionales, que si bien tienen tal carácter en el texto, en realidad regulan aspectos que bien pudieran formar parte del articulado. Con cierta heterogeneidad –no queda clara la razón por la que estas previsiones normativas se incluyen al final del articulado y no en su normal ubicación sistemática, ya que no contemplan en puridad situaciones jurídicas singulares que quiebren la coherencia interna de la Ley- se ocupan las cuatro primeras Disposiciones Adicionales del Registro de Personal Docente, contratación de profesorado especialista y acceso electrónico; interpretación en relación con referencias de género. En consideración con la importancia que le venimos dando a la participación social en la toma de decisiones y desarrollo normativo posterior de la Ley, sería deseable reseñar en una disposición adicional que los aspectos laborales y profesionales que se tengan que abordar, se harán en el marco de la negociación y concertación con los agentes sociales.

La Disposición Adicional quinta deberá tener la condición de Disposición Final, dado que modifica el derecho vigente en materia de Consejos Escolares (Directriz nº 42, a de Técnica Normativa, citada con anterioridad).

La Disposición Adicional 6ª más bien debería tener la condición de derecho transitorio; sin embargo, es tal la generalidad de la determinación que contiene, y tan contraria al propio espíritu de la norma –condicionando su total aplicación a la disponibilidad presupuestaria-, que consideramos preferible su desaparición, como expresábamos al tratar de la Memoria Económica.

Se ha de reseñar también que no se comprenden en el anteproyecto previsiones específicas que regulen la transición de la normativa anterior a las determinaciones del nuevo texto legislativo (no existen Disposiciones Transitorias), e igualmente se echa en falta una Disposición Derogatoria, en la que de forma expresa, y con rango de Ley, se exprese la pérdida de vigencia de las disposiciones preexistentes que se opongan a la nueva regulación.

La Disposición Final Primera faculta al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para dictar normas de desarrollo (cuestión de indudable trascendencia en una Ley de esta naturaleza); y la segunda disposición final establece como fecha para la entrada en vigor la del día del comienzo el primer curso académico que se inicie tras la publicación de la Ley.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 29 de julio de 2010, aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Educación de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 11/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley por la que se modifica parcialmente la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura



DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 2/1999, DE 29 DE MARZO, DE PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 14 de abril fue remitido desde la Consejería de Educación y Cultura, 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, el texto de:

“El Anteproyecto de la Ley por la que se modifica parcialmente la Ley 2/1999, de 29 de Marzo, de Patrimonio Histórico y Cultura de Extremadura”

A fin de que el Consejo Económico y Social de Extremadura, emitiera el correspondiente dictamen. 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 4 de octubre 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 un solo artículo, dividido en nueve apartados. El indicado texto normativo contiene una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos, sin estructura interna, tras reseñar la habilitación normativa que faculta al legislador extremeño para el ejercicio de las competencias legislativas en la materia, desarrolla los motivos que impulsan la reforma de la Ley preexistente, plasmando en particular, como motivo principal la necesaria transposición 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, pero cuidándose de reseñar que la propia Directiva admite que por razones de interés general -como la que es objeto de esta Ley- el legislador puede excepcionar en casos excepcionales el principio general de eliminación de los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios.

Los nueve apartados que conforman puede ser agrupado, en función de la materia de que tratan, en cinco categorías

- adaptación a la directiva Bolkestein de la regulación las empresas dedicadas el comercio de bienes integrantes del patrimonio histórico o cultural extremeño (apartado 1 del artículo único del Anteproyecto, que modifica el artículo 47 de la Ley.

- Los apartados dos, tres y cuatro del artículo único del Anteproyecto modifican parcialmente el Título III de la Ley –en concreto, artículos 50, 52 y 53- regulando nuevos tipos de intervenciones arqueológicas de carácter eminentemente preventivo, como consecuencia de la exigencias derivadas del impacto ambiental.
- Los apartados cinco, seis y siete adaptan la normativa preexistente a las exigencias de la Directiva en lo referente a la creación e inscripción en el Registro de museos y exposiciones museográficas permanentes. Asimismo, la reforma del artículo 66 contiene la definición y composición de la Red de Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes.
- Mediante el apartado ocho se modifica el actual título VIII que pasa a ser el Título IX, de tal manera que el Título VIII se dedica a la regulación de la ventanilla única (nuevos artículos 91 bis y 91 ter); y
- Finalmente, el apartado nueve incorpora una mejora técnica, al modificar la disposición final primera de la Ley, autorizando al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura a actualizar por vía reglamentaria todas las cuantías previstas en la Ley, y no sólo las del artículo 96 como se establecía.

La disposición adicional única se establece la inscripción en el Registro de Museos y Exposiciones Museográficas de una serie de Museos, así como su incorporación a la Red de Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes. La disposición transitoria única prevé la adaptación a la nueva regulación de los museos que ya estaban en funcionamiento. La disposición derogatoria única tiene el contenido que le es propio, dejando sin vigor cuantas disposiciones de rango legal o reglamentario se opongan a lo dispuesto en esta Ley. Y por último, las disposiciones finales contienen, respectivamente, las habilitaciones necesarias para el desarrollo y aplicación de ley y determinan el momento de su entrada en vigor.

III.- VALORACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL.

a) Documentación aneja al Anteproyecto.

No existe: el texto remitido para su dictamen a este Consejo Económico y Social carece de documentación que acompañe, contraviniéndose con ello –al menos en lo que se refiere a su conocimiento por este órgano consultivo- las determinaciones de los artículos 69.1, en relación con el 66. 1 a 3, ambos de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Tal omisión no puede considerarse baladí, en tanto que supone que no se dispone, a efectos de este dictamen, de documentos de tanta trascendencia como los referentes a la Memoria Económica, Informe de Necesidad y Oportunidad, Informes de la Secretaría General, de los Servicios Jurídicos, de Impacto de Género, o –en su caso- de los procesos de consultas de los sectores implicados, y en consecuencia, que el presente dictamen se emite sin información sobre aspectos esenciales, legalmente exigibles, referidos al texto normativo. Se ha de hacer, pues, una llamada de atención en tal sentido.

b) Consideración general del texto

La reforma legislativa sometida a dictamen cumple con dos finalidades claramente señaladas en la Exposición de Motivos: de una parte, viene a adaptar el texto legal vigente

sobre la materia a las exigencias 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, los que supone en términos generales la agilización de los trámites administrativos y la eliminación de trabas a las libertades de establecimiento y prestación de servicios. El segundo de los objetivos que se marca la reforma legislativa es adaptar la regulación anterior a las nuevas necesidades y supuestos de hecho que se han puesto de relieve en el periodo de vigencia de la Ley que se viene a reformar, en particular, regulando nuevos tipos de intervenciones arqueológicas, de carácter eminentemente preventivo, que han surgido como consecuencia de las exigencias derivadas del impacto ambiental. En estos nuevos supuestos de intervención arqueológica –más propiamente, en su nuevo reconocimiento legislativo- se hace primar, por razones de obvio interés general, la conservación del patrimonio histórico, excepcionando en ciertos casos la simplificación administrativa antes mencionada, y manteniendo el régimen de autorización previa a la intervención, así como el sentido negativo del silencio; desde este punto de vista, y en atención muy especialmente a la trascendencia del interés protegido –nada menos que el legado arqueológico en una región de tan amplia riqueza histórica como es Extremadura- se considera no sólo justificado, sino especialmente aconsejable, no sólo el mantenimiento de la regulación preexistente para la autorización de las intervenciones arqueológicas, sino la consagración normativa, con rango legal, de los requisitos que ha de reunir la entidad o persona que pretenda llevarla a cabo, acreditando con carácter previo la idoneidad de las personas y medios a emplear.

La Ley, asimismo, procede a llevar a cabo la adaptación de la normativa autonómica en consonancia con las exigencias de la Directiva citada, y en tal sentido crea y regula la denominada “ventanilla única”, que faculta a cualquier persona para obtener por vía telemática la información necesaria, y para realizar por ese mismo medio los trámites y procedimientos precisos para presentar documentación, obtener autorizaciones, conocer resoluciones, y en definitiva, encauzar a través de la misma las relaciones del administrado con la Administración. Como en el caso anterior, la valoración de esta iniciativa ha de ser positiva, en tanto que comporta una significativa simplificación y agilización en los muchas veces farragosos trámites administrativos, en consonancia con las exigencias de una administración adaptada a los medios actuales.

Finalmente, procede la Ley a organizar y sistematizar el conjunto de museos y exposiciones museográficas extremeños, mediante la creación de una Red que los integra, así como mediante la creación de un Registro –cuya llevanza corresponde de oficio a la administración autonómica- en el que han de figurar todos los centros museísticos de la Comunidad Autónoma. A esta finalidad se de la Ley, así como –en cuanto a su materialización a través de la designación concreta de los centros que la integran- la Disposición Adicional Única.

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Exposición de Motivos.

La Exposición de Motivos cumple adecuadamente con la función que le es propia, desarrollando las razones que llevan al legislador extremeño a la modificación de la regulación preexistente, el título habilitante, y las líneas inspiradoras de la reforma. En este sentido, y a falta de la remisión del Informe de Oportunidad y Necesidad, es el único medio a través del cual conocer las nuevas necesidades normativas puestas de relieve durante la vigencia de la Ley anterior, que han impulsado por un lado una reforma tendente a la adaptación al marco jurídico europeo, pero que también preserva las garan-

tías –cuya necesidad es perfectamente reconocible- que han de cumplimentar quienes pretendan llevar a cabo actuaciones arqueológicas en el ámbito de nuestra comunidad. La Exposición de Motivos, a pesar de ser relativamente extensa en relación a la propia Ley, carece de estructura interna, por lo que sería aconsejable que las indicaciones contenidas en la misma fueran ordenadas y sistematizadas en párrafos o apartados, ocupándose cada uno de ellos de los aspectos que según las Directrices de Técnica Normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Julio de 2005) constituyen el contenido propio de la parte explicativa de una disposición legal: descripción de su contenido, con indicación de su objeto y finalidad; reseña de los antecedentes, así como de las y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta; y, en el caso presente, resumen sucinto del contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, sin contener partes del texto del articulado.

El artículo único que integra el Anteproyecto dictaminado se divide en nueve apartados, que siguiendo las indicaciones anteriores, sistematizaremos en los términos siguientes:

Apartado 1º

A través de este apartado, se modifica el artículo 47 de la Ley, modificando de manera sustancial los requisitos que han cumplir quienes pretendan dedicarse a la actividad de comercio de bienes integrantes del Patrimonio Histórico y Cultural Extremeño.

En consonancia con la Directiva de Servicios, se exige antes del comienzo de la actividad una declaración responsable del titular previa al comienzo de la actividad en la que se haga constar, además de los datos de identificación, el cumplimiento de los requisitos específicamente establecidos para el desarrollo del comercio sobre esta clase de bienes, y específicamente, el de disponer de un libro registro –ya exigido en la regulación anterior- en el que se haga constar la información relevante de las transacciones de bienes que se integren en el patrimonio histórico y cultural extremeño. Siguiendo las determinaciones de la regulación europea, desaparece cualquier forma de autorización previa al comienzo de la actividad, sin perjuicio de las labores de inspección que competen a la administración; y en cuanto al Registro de empresas dedicadas habitualmente a este tipo de actividad, se determina que corresponde gestionarlo a la Consejería con competencias en materia de cultura, sin necesidad de la previa inscripción al comienzo de la actividad. Se siguen en esta materia, pues, de manera estricta las exigencias de la reseñada Directiva, eliminando los condicionantes previos al ejercicio de la actividad, sin perjuicio de la singularidad de llevar el libro registro de transacciones, que por otra parte se entiende plenamente justificado en razón de la especialidad del objeto de esta clase de comercio.

Apartados 2º, 3º y 4º

En estos apartados, procede el Anteproyecto a una reforma significativa de la regulación anterior, justificada no tanto por exigencias de la Directiva de Servicios como por necesidades que se han puesto de relieve durante la vigencia de la actual regulación. Se modifican, en concreto:

- a) La enumeración de lo que se consideran intervenciones arqueológicas (apartado 2º, que modifica el artículo 50 de la Ley). Al respecto se ha de señalar:
 - De un lado, en cuanto a la definición de lo que se considera como prospección arqueológica (“exploración sistemática de un área superficial o subacuática que no precisa remoción de tierras”), se simplifican los términos de la definición respecto de la regulación anterior; consideramos, sin embargo, más precisa la ca-

racterización de la norma preexistente, ya que viene a enumerar aspectos no explícitamente comprendidos en la definición actual (como la finalidad a que se dirige la exploración, o la recogida de restos en superficie), y reseña elementos de necesaria comprensión (componentes geológicos o empleo de medios tecnológicos específicos). Por ello, se considera conveniente el mantenimiento de la definición actual de prospección arqueológica: *“exploración sistemática de un área superficial o subacuática que no precisa remoción de tierras dirigida a la detección y estudio de restos históricos o paleontológicos, así como de los componentes geológicos con ellos relacionados, y la recogida de restos muebles de actividad humana depositados en superficie. Se incluyen también aquellas técnicas de observación y reconocimiento del subsuelo mediante la aplicación de instrumentos geofísicos y electromagnéticos diseñados a tal efecto”*.

- Sí aparece justificada la reseña de otras formas de intervención arqueológica –por tanto, sujetas a autorización previa- que no aparecían expresamente reseñadas en la regulación anterior, si bien hay que reseñar que dada la generalidad de los términos en que viene redactado alguno de los apartados (por ejemplo, el consignado con la letra g: *“estudio de los materiales depositados en los museos, instituciones u otros centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura”*), se podría dar lugar a una extensión ocasionalmente exorbitante de la norma.

- b) La clasificación de las intervenciones arqueológicas, mediante la modificación del artículo 52.1, que en su nueva redacción recoge la clasificación de las intervenciones arqueológicas en función de la causa que motiva la solicitud de autorización distinguiendo entre intervenciones arqueológicas motivadas por un proyecto de investigación, de carácter preventivo, e intervenciones arqueológicas de urgencia. Este artículo viene a complementar adecuadamente el precitado artículo 50, contribuyendo a clarificar los supuestos que pueden dar lugar a la solicitud de intervención, de tal forma que se hace explícita en la Ley la extensión de los requisitos de que se trata en los artículos siguientes a todos los casos de solicitud de intervención, con independencia de la causa que la motive.

Respecto de las intervenciones de urgencia, indicar que la Ley mantiene la vigencia del artículo 51, referido a las denominadas “urgencias arqueológicas”, concepto que presenta algunas diferencias respecto de las “intervenciones arqueológicas de urgencia”, de las que se trata en el precepto comentado: las primeras comportan la gestión de la ejecución de la intervención en los yacimientos arqueológicos con grave e inminente riesgo para su conservación, en tanto que las “intervenciones arqueológicas de urgencia” derivan del hallazgo casual de restos arqueológicos descubiertos durante la realización de una obra de demolición o actuación”, que en principio no son gestionadas directamente por la administración, sino que siguen el régimen general de autorización. Dada la similitud de denominación, sería conveniente que se deslindaran más nítidamente los casos y supuestos en que cada una procede, así como el distinto régimen jurídico; igualmente, sería preferible que se emplease una terminología más diferenciada, para evitar equívocos.

- c) El régimen de autorización de intervenciones arqueológicas (párrafo 2 del artículo 52). En este sentido:

- Se considera, más que conveniente, imprescindible que se mantenga el régimen de autorización previa, y el silencio administrativo negativo para todos los casos de solicitud de intervenciones arqueológicas: en la primera de las condiciones, la necesidad de autorización previa deriva sin necesidad de mayores

argumentaciones del objeto mismo de protección de la norma, ya que si una intervención arqueológica inadecuadamente realizada implica la destrucción o lesión de un yacimiento arqueológico o de bienes que integran el patrimonio histórico extremeño, la propia condición irremediable del perjuicio justifica sobradamente la sujeción al régimen de autorización previa, y no al de inspección a posteriori. Igualmente, se entiende incompatible con esta protección otro régimen que no sea el de silencio administrativo negativo, en primer lugar, por la propia naturaleza de los bienes objeto de protección, pero también, desde el plano estrictamente jurídico, porque sólo tal interpretación sería compatible con el tenor del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece el sentido desestimatorio del silencio, con carácter general, cuando el transcurso del plazo sin haberse dictado resolución hubiera supuesto, en otro caso, que se transfieran al solicitante facultades sobre bienes de dominio público (cuya condición tienen los bienes hallados ex novo con arreglo al artículo 55 de la propia Ley).

Sin perjuicio de lo anterior, cabría plantearse la posibilidad de reducir los plazos de respuesta en las intervenciones arqueológicas de urgencia, para no dar lugar a la paralización de la ejecución de obras por más tiempo que el absolutamente imprescindible. Es necesario señalar, sin embargo, que ello habría de comportar un significativo esfuerzo por parte de la administración en cuanto a la dotación de medios suficientes para posibilitar esa respuesta casi inmediata, única vía a través de la cual se podría compatibilizar esa necesidad de pronta resolución con necesidad de mantener los requisitos y comprobaciones en todos los casos de intervención arqueológica.

- d) Asimismo, se procede en el Anteproyecto a la enumeración extensa y precisa de los requisitos necesarios para la concesión de una autorización de intervención arqueológica (párrafos 3 a 5 del nuevo artículo 52), indicación que sólo puede ser valorada positivamente. Con anterioridad, el artículo 52.1 determinaba los requisitos exigibles para la concesión de la autorización de intervención arqueológica; en un ejemplo claro de las necesidades que se han puesto de relieve desde la promulgación de la Ley que ahora se reforma, se procede en la nueva redacción a establecer, con rango de ley, el detalle y la extensión de los requisitos que se han de cumplimentar con carácter previo por quien pretenda una autorización de intervención arqueológica: estas exigencias aparecen en todo caso justificadas, por cuanto sólo con su cumplimentación íntegra estará la Administración en situación de valorar con garantías la procedencia de la intervención arqueológica solicitada, así como que con ella no se dará lugar a una lesión o perjuicio para el patrimonio histórico arqueológico de Extremadura. Es preciso reseñar que una intervención arqueológica defectuosa, incompleta, realizada por personal o con medios inadecuados dará lugar a una pérdida irreversible para legado arqueológico extremeño, y por ello es esencial la previa comprobación de cuestiones tales como la idoneidad –en formación y experiencia- de los profesionales intervinientes; la constatación de que quien pretende la intervención dispone de los medios materiales necesarios (cartografía a escala suficiente, medios económicos –ya que un presupuesto detallado es inequívocamente revelador de la calidad de la intervención a realizar-; programa detallado de trabajo, detalle de la etc.), y en general, cuanto sea posible aportar con carácter previo a la intervención arqueológica, que permita a la administración estar en situación de valorar con conocimiento e información suficiente las condiciones en que se habrá de efectuar la intervención ar-

queológica, optimizando sus resultados y –muy especialmente- minimizando el riesgo que pudiera ocasionarse al patrimonio histórico y cultural extremeño por intervenciones arqueológica deficientemente dirigidas o gestionadas.

- e) Es también positiva la inclusión, en el párrafo 9 del artículo 52, de la posibilidad no sólo de suspensión (como con anterioridad contemplaba el artículo 52.5), sino de revocación de la autorización cuando se considere fundadamente que la intervención no se ajuste a los términos en que fue concedida, o las actuaciones profesionales no alcancen el nivel adecuado. Es conveniente, sin embargo, que para evitar que pueda darse lugar a una excesiva discrecionalidad, en el desarrollo reglamentario al que el propio precepto se remite, se efectúe una regulación de los casos de incumplimiento que pudieran dar lugar a la suspensión y, en su caso, a la revocación de la autorización, y con ello se daría contenido, en términos más precisos y por ello menos susceptibles de impugnación, al apartado j) del artículo 92.3 de la Ley. Asimismo, y particularmente respecto de la revocación, ya que podría considerarse que tiene carácter sancionador, sería conveniente que se modificase el artículo 94 de la Ley, a fin de añadir que la comisión de una falta grave consistente en la ejecución de una intervención arqueológica contraviniendo los términos de la autorización o sin sujeción a lo determinado en ella podrá dar lugar a la revocación de dicha autorización.
- f) La reforma del artículo 53 (párrafo cuarto del artículo único del anteproyecto), viene a integrar el régimen de obligaciones de los beneficiarios y directores de las intervenciones arqueológicas con las indicaciones efectuadas en los preceptos mencionados, y establece de manera explícita obligaciones que derivan no sólo de dicho régimen de autorización, sino también de otros lugares de la Ley, evitando interpretaciones equívocas y subsanando carencias de régimen anterior: es el caso, por ejemplo, de la imperatividad de comunicar descubrimientos o incidencias, responsabilizar de la conservación de los bienes que pudieran aparecer hasta que se determine por la administración su destino final, o –entre otras- la obligación para el director del proyecto de intervención de asumir personalmente la dirección de los trabajos, bajo su responsabilidad, y con obligación de permanecer físicamente en el lugar donde se efectúen los trabajos por el tiempo que estos se estén realizando.

Apartados 5º, 6º y 7º

En estos apartados se procede a una reordenación del régimen jurídico de museos y exposiciones museográficas, estableciendo en primer término que su creación no exige en lo sucesivo decreto del Consejo de Gobierno, sino resolución de la Consejería con competencias en materia de cultura. En la misma línea de agilización de trámites y procedimientos, se dispone en consonancia con las determinaciones de la Directiva de Servicios que la administración o persona, física o jurídica, que pretenda crear un museo o exposición museográfica habrá de presentar declaración responsable y se procederá a su inscripción de oficio en el Registro correspondiente (del que se trata en el artículo 67, que es también modificado, por el apartado siete del artículo único del Anteproyecto), sin perjuicio de las facultades de inspección y control.

Se amplía la regulación de la Red de Museos y Exposiciones Museográficas de Extremadura (artículo 66), determinándose que en la misma se habrá de integrar a los de titularidad autonómica o gestionados por la Comunidad, así como los de carácter privado que hayan presentado declaración responsable y tengan interés cultural notable, caso en el que la incorporación se producirá a través de convenio con la Consejería

competente. Esta disposición se ha de integrar, implícitamente, con los términos del artículo 91 de la Ley, que trata de los beneficios fiscales contemplados en la legislación vigente para los titulares de bienes y derechos que se integren en el patrimonio histórico y cultural, en tanto que se entiende que el instrumento idóneo para concretar beneficios, y en su caso, ayudas, a los particulares en esta concreta materia sería el reseñado convenio de colaboración.

Apartado 8º

Trata este precepto de la denominada Ventanilla Única, que se instaura mediante la inclusión en el texto normativo de dos artículos, 91 bis y 91 ter, y en los que se dota de contenido a este medio de relación entre el administrado y la administración. La ventanilla única posibilitará la presentación de solicitudes y documentos, la obtención de información, así como la cumplimentación de cualesquiera trámites o requisitos, de manera rápida y a distancia, por medios telemáticos, y con ello habrá de suponer una agilización significativa de los procedimientos, y un acortamiento de los plazos de respuesta.

Apartado 9º

Modifica la Disposición Final Primera, a fin de que la habilitación para actualizar cuantías no quede limitada al artículo 96 de la Ley, como ocurre en la redacción anterior, sino que se extienda a todas las cuantías pecuniarias que son objeto de tratamiento normativo en la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

Disposición Adicional Única

En consonancia con las determinaciones de los artículos 66 y 67, integra a las instituciones museísticas de titularidad de la Comunidad Autónoma ya existentes en la Red regulada en el primero de los preceptos citados, y acuerda su inscripción en el Registro de que trata el artículo 67.

Disposición Transitoria, Disposición Derogatoria Única, Disposición Final Primera y Segunda

Tienen el contenido que les es propio.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 4 de octubre, aprobó por mayoría el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Educación de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 12/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de Concentración Empresarial Pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura



DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONCENTRACIÓN EMPRESARIAL PÚBLICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 22 de junio de 2010 se solicitó por 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 emita Dictamen sobre

“El Anteproyecto de la Ley de concentración empresarial pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura”

A fin de que el Consejo Económico y Social de Extremadura, emitiera el correspondiente dictamen. 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 4 de octubre ha acordado 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, para su dictamen por este Consejo Económico y Social, está conformado por una Parte Expositiva, otra Dispositiva vertebrada por un Texto Articulado de ocho artículos, y se cierra con tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo viene a justificar la finalidad de la Ley que se propone y cuyo objetivo es la creación de una empresa pública denominada **EXTREMADURA AVANTE**, que revistiendo la forma jurídica de sociedad limitada preste atención integral al empresario ubicado en Extremadura y lleve a cabo la labor de acompañamiento que la Administración regional le encomiende, y todo ello a partir de criterios de austeridad presupuestaria y optimización de recursos, en consonancia con la difícil etapa que estamos atravesando, y a la que nos han llevado la crisis financiera y económica de dimensión internacional.

Asimismo, la parte expositiva recoge la base competencial conferida a través del Estatuto de Autonomía, al establecer competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Extremadura para la creación y gestión de un sector público regional propio.

En cuanto a la parte dispositiva de la Ley se señala seguidamente de forma sucinta, el contenido de la misma:

El Artículo 1º establece la creación de la empresa pública EXTREMADURA AVANTE bajo la forma jurídica de sociedad limitada unipersonal y en cuanto a la cuantía del capital social será el resultante del proceso de concentración empresarial de los cinco entes públicos mercantiles implicados.

El Artículo 2º señala que el objeto de la nueva Sociedad será prestar servicio a los empresarios, resto de agentes económicos que contribuyan al desarrollo económico y social de Extremadura y acompañamiento a la Junta de Extremadura, desempeñando el papel de ente instrumental.

En el Artículo 3º se fijan los controles a establecer en función del riesgo financiero asumido, siendo necesario cuando el riesgo asumido supere el millón de euros, la autorización del Consejo de Gobierno.

El Artículo 4º se refiere a las limitaciones y en este sentido tanto la sociedad de nueva creación como sus filiales sólo responderán de las deudas sociales hasta el límite de las aportaciones realizadas o suscritas.

En el Artículo 5º se recoge la relación de recursos económicos o fuentes de financiación con que se dotará la entidad EXTREMADURA AVANTE, así como la posibilidad de beneficiarse de garantías y avales otorgados por la Junta de Extremadura y por las entidades financieras.

El Artículo 6º, referido a los administradores, establece que el Consejo de Administración contará con presencia de los agentes económicos y sociales más representativos de la Comunidad Autónoma.

En el Artículo 7º se señala que las cuentas anuales se someterán a auditoría sin perjuicio del control que pueda ejercer la Intervención General de la Junta de Extremadura.

Y el artículo 8º, establece que tanto EXTREMADURA AVANTE como sus filiales gozarán del mismo tratamiento fiscal que el fijado para las empresas públicas estatales.

En cuanto a las Disposiciones Adicionales primera, segunda y tercera aluden respectivamente al disfrute de los privilegios que la legislación autonómica extremeña establezca para las empresas públicas, a la autorización para que las empresas concernidas en el proceso de concentración se integren en la nueva entidad pública resultante, y a la limitación funcional en tanto que EXTREMADURA AVANTE, y sus filiales no podrán adquirir la condición de medios propios o servicios técnicos de la Junta de Extremadura a los efectos previstos en la Ley de Contratos del Sector Público.

Sigue una Disposición Derogatoria única y tres disposiciones finales que contemplan respectivamente modificaciones de la Ley 4/2005 de 8 de julio, de reordenación del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, habilita al Consejo de Gobierno y a la Consejería competente en esta materia a proponer y adoptar las medidas necesarias para la ejecución de esta Ley, y por último fija la entrada en vigor de la Ley objeto de Dictamen.

III.- VALORACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL.

a) Documentación aneja al Anteproyecto.

Previamente al análisis del texto que conforma el Anteproyecto de Ley queremos dejar constancia de la documentación aportada a este Consejo en conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002 del 28 de febrero del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Así la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Economía, Comercio e Innovación ha sido la siguiente:

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Comercio e Innovación.
- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley.
- Tabla de vigencias de disposiciones relacionadas con el Anteproyecto de Ley.
- Memoria Económica.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Si bien este Consejo Económico y Social valora la remisión de dichos informes, aún espera se remita el informe emitido por el Instituto de la Mujer de Extremadura sobre el impacto de género.

Respecto a la información complementaria recibida, este Consejo quiere reseñar una mención explícita a la memoria económica al entender que la austeridad a la que se alude, y de la que somos conocedores, no es óbice para extrapolarla al ámbito informativo, con el traslado de una austera y lacónica información al señalar que el proceso de concentración empresarial no supone ningún gasto directo para la Comunidad Autónoma. Este Consejo considera que todo proceso de concentración empresarial conlleva un proceso de racionalización o reestructuración, y tales experiencias permiten constatar que se traducen en cifras restrictivas en una doble vertiente, económica y laboral, máxime en una etapa como la actual en la que los mercados priorizan políticas de austeridad extrema en el gasto público aunque ello vaya en detrimento del crecimiento económico y del empleo, echando en olvido el alto coste de la socialización del saneamiento de los mercados financieros y su elevado impacto negativo sobre las cuentas públicas.

b) Consideración general de texto

La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene reconocida a tenor de los artículos 7.1.10 y 61.6 del Estatuto de Autonomía vigente la competencia exclusiva para la creación y gestión de un sector público empresarial propio en la región, así como la iniciativa pública en la actividad económica regional, constituyendo, por tanto, la empresa pública regional uno de los instrumentos principales de los que dispone el Gobierno de la Junta de Extremadura para intervenir en la actividad económica con el objetivo de la promoción del desarrollo regional, tanto en su vertiente de cohesión territorial, como en su vertiente de creación de riqueza y empleo.

Para atender al cumplimiento de este objetivo estatutario de desarrollo regional y propiciar el cambio de la estructura económica de nuestra región, así como para jugar el papel de motor de la economía regional en un sistema de economía mixta como el que consagra nuestra Constitución, la Asamblea de Extremadura promulgó en la mitad de la década de los 80, la Ley 4/1987, de creación de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura y el Reglamento de Funcionamiento mediante Decreto 54/1987 naciendo la misma con la vocación de complementar la actividad económica de la iniciativa privada, participando en proyectos empresariales ubicados en sectores industriales considerados preferentes por la Administración autonómica.

En la citada Ley 4/1987, de Creación de la Sociedad de Fomento Industrial se señalaban como elementos más significativos que la misma adoptaría la forma jurídica mercantil de sociedad anónima, con la finalidad de garantizar la operatividad y agilidad en la toma de decisiones del mundo empresarial, que la Junta de Extremadura ostentaría en la misma, como mínimo, el 51% del capital social, asignando a la citada sociedad la posibilidad de participar en el capital social de las empresas de nueva creación en

un porcentaje no superior al 50%, entre otras restricciones, para señalar finalmente que las centrales sindicales más representativas de nuestra región formarían parte de los órganos de gestión de la misma.

A mediados de la década de los 90, mediante la Ley 1/1994, se procedió a la modificación de la Ley de Creación de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, con la pretensión según sus promotores de afianzar y potenciar su actuación como instrumento de promoción industrial, concibiéndola como un grupo empresarial nuevo y complementario de la iniciativa privada especialmente de las pequeñas y medianas empresas, tras ciertas experiencias de participación en empresas existentes, que más que para la promoción y saneamiento industrial de las mismas, sirvieron para trasladar al sector público costes derivados de la mala gestión de algunas experiencias. Consecuencia de lo cual la sociedad pública redujo su ámbito de actuación a la participación en empresas nuevas o a la ampliación de capital de las ya participadas, señalando la propia Ley, que consideraba a los efectos de la misma empresa de nueva creación aquella que no tuviese más de un año de constitución, limitando la participación a 100 millones de pesetas en las sociedades de nueva creación y 75 millones a la participación de las ampliaciones de capital, modificación que en cierta medida frenó a la Sociedad de Fomento Industrial para poder jugar todo el papel catalizador en la actividad industrial que podía haber tenido.

A mediados de la década del 2000, se produce mediante la Ley 4/2005, de Reordenación del Sector Público Empresarial de Extremadura, una reorganización instrumental del sector público empresarial autonómico, es decir SOFIEX, mediante la creación de una nueva empresa desgajando parte de las sociedades componentes de la misma: la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura (GPEX), señalándose como motivos fundamentales la amplia experiencia y el notable dimensionamiento del sector público empresarial extremeño, produciéndose una desconcentración o desagregación del mismo en dos entidades fundamentales: el Grupo de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (SOFIEX), como empresa de capital riesgo encargada de participar en proyectos empresariales privados que redunden en creación de empleo y contribuyan a fortalecer el tejido industrial de Extremadura y el Grupo de la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura (GPEX), como conglomerado de una quincena de sociedades, incluida la empresa matriz, que se encargaría, a través de los oportunos convenios de colaboración, de las encomiendas de gestión de la Administración autonómica y sus organismos e instituciones, y cuyos activos y patrimonio social procedieron de la propia SOFIEX.

En este marco de reorganización técnica e instrumental se ubica este Anteproyecto de Ley de Concentración Empresarial Pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura que se nos somete a Dictamen, planteando una nueva concentración de sociedades, mediante la creación de una nueva empresa, EXTREMADURA AVANTE, que con los pretendidos objetivos de superar ciertos solapamientos en las actuaciones del sector público empresarial, y algunos vacíos como el apoyo financiero a las sociedades cooperativas, se concretará en la creación de una Sociedad de Responsabilidad Limitada, cabecera de grupo, que gestionará las actividades de inversión y de no inversión del sector público empresarial autonómico, y que deberá esforzarse para la obtención de recursos que no procedan, exclusivamente, de los presupuestos autonómicos, y cuyo objeto social será las actividades de SOFIEX, junto con algunas de las sociedades de GPEX.

Paralelamente al sector público empresarial autonómico, ha venido y viene funcionando en nuestra región un tímido sector público empresarial estatal, nacido en el año 1977 en Cáceres en torno a la Sociedad de Desarrollo Industrial de Extremadura (SODIEX), sociedad mercantil de capital-riesgo mayoritariamente público, y cuyas actividades van encaminadas a promover y fomentar el desarrollo industrial de la región, materializándose a través de la participación en el capital social de nuevas sociedades o sociedades

ya existentes con proyectos de ampliación, siempre también de forma temporal y minoritaria, y cuyos accionistas de referencia son la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales del Estado (SEPIDES) con el 62% y la Junta de Extremadura con el 18%, y que viene realizando, por tanto, funciones semejantes a SOFIEIX, incluida la gestión de fondos de la línea FEDER-SODIEX del Programa Operativo Integrado 2007-2013. También los procesos de concertación y diálogo social de los últimos años en Extremadura han estado impregnados de la preocupación por el papel del sector público empresarial regional, señalándose ya, en la propia Declaración para el Diálogo Social de octubre de 2007 sobre “Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social” en el ámbito del desarrollo empresarial la necesidad de la *“participación del sector público empresarial en sectores estratégicos para la economía y el empleo regional”*, cuestión que fue desarrollada ampliamente en el Acuerdo Marco para el Desarrollo Económico y Empresarial de Extremadura 2008-2011, todavía vigente, que señalaba la necesidad de formalización de protocolo de colaboración entre las empresas que actúan en materia de promoción de desarrollo industrial en la región: SOFIEIX, SODIEX y CEX, así como la realización de actuaciones concretas en apoyo a la proyección internacional de los clusters. Asimismo, el Plan de Impulso y Consolidación Empresarial de Extremadura (PICE) 2008-2011 contemplaba la necesidad de establecer un Plan Estratégico de SOFIEIX con la misión de *“promover la implantación en Extremadura de empresas que aporten valor a nuestra Comunidad Autónoma participando como socio financiero temporal en proyectos empresariales viables, bien como capital arranque, o bien como capital expansión...”*, para culminar hasta la fecha, el más reciente Pacto Social y Político de Reformas para Extremadura en su Resumen Ejecutivo de los acuerdos en las acciones a desarrollar la *“Reestructuración de SOFIEIX, Fomento de Emprendedores y Fomento de Mercados”*. Entiende este Consejo Económico y Social de Extremadura como primera consideración al Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, que el sector público empresarial autonómico con sus distintas fórmulas organizativas e instrumentales utilizadas durante el proceso autonómico, ha sido y sigue siendo el instrumento de apoyo e incentivo al sector empresarial más importante con el que ha contado nuestra Comunidad Autónoma, y sin cuya existencia resultaría de muy difícil comprensión la mejora de la empresa extremeña en las últimas décadas, ya que durante esta etapa ha sido destacable y diversificado el desarrollo de la misma, pero al mismo tiempo considera que desde la perspectiva del tamaño del sector público empresarial autonómico, éste no aumenta ni disminuye porque la técnica de organización instrumental utilizada sea una u otra, es decir, sea la desconcentración o concentración de sociedades, sino por el impacto económico, por el valor añadido generado, y por el número de empleos creados, ca-sándose, por ello mal, la finalidad que dice el promotor de la norma de impulsar un proceso de coordinación de todas las medidas de atención y apoyo a las empresas, pretendiendo lograr la atención integral al empresariado ubicado en Extremadura, con el tener esparcidos recursos en distintas sociedades públicas de promoción industrial, o dicho de otra forma, se pierde una ocasión histórica para haber incluido en este proceso de concentración a SODIEX, con la finalidad de haber aportado más músculo al sector público empresarial extremeño, mayores sinergias y haber terminado con la dualidad Junta de Extremadura/Estado en la promoción empresarial en nuestra región. No obstante, el tejido empresarial de nuestra región a pesar de los enormes esfuerzos realizados en los últimos años para acelerar los procesos de desarrollo e impulso empresarial presenta caracteres peculiares: nuestra densidad empresarial sigue siendo inferior a la media nacional, existe un menor tamaño empresarial formado de forma mayoritaria por microempresas, pero sin duda uno de los mayores problemas, en una situación de crisis como la actual, es la de la carencia de financiación, dada la renuencia de las entidades financieras a conceder créditos a las empresas y a las familias,

por lo que la falta de liquidez está ahogando a muchas pequeñas empresas en nuestra región, amenazando el mantenimiento del empleo y, por tanto, lastrando el consumo y la actividad económica general.

Como *segunda consideración* en cuanto a la financiación empresarial y con la finalidad de ayudar a superar la situación negativa descrita, ya mostro su acuerdo este Consejo Económico y Social, en su Dictamen 4/2009, con la iniciativa del Consejo de Gobierno de Junta de Extremadura de Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de Finanzas de Extremadura, instrumento que mediante la promulgación de la citada norma tenía por finalidad dotar a la Comunidad Autónoma de un instrumento de política financiera y crédito público, que permitiría al Gobierno regional coadyugar a la mejora financiera del tejido productivo.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el citado Dictamen, y desconociendo este Consejo Económico y Social si el citado Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de Finanzas de Extremadura, sigue su curso legislativo, o si, descartada la constitución del mismo, o si cabe plantearse si las funciones esenciales que al mismo se atribuían han quedado subsumidas en el Anteproyecto de Ley de Concentración Empresarial Pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y más en concreto en el objeto social de EXTREMADURA AVANTE, dado que entre otras actuaciones para el cumplimiento de sus fines, se le atribuyen las de otorgar préstamos, conceder avales, establecer líneas de mediación mediante convenios de colaboración con el ICO, o cualesquiera otras entidades financieras públicas o privadas, promover fuentes privadas de financiación del tejido empresarial, etc.

Como *tercera consideración* entiende asimismo, este Consejo Económico y Social de Extremadura, que la existencia de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) representan un papel básico en el proceso de financiación de las PYMES, sirviendo de avalistas ante las entidades financieras y siendo la única condición que su proyecto empresarial sea rentable y viable.

Desde esta perspectiva hubiera sido de interés alguna indicación en la Ley sobre el asunto de la garantía recíproca, ya que no queda suficientemente claro si AVANTE EXTREMADURA va a cooperar o competir con Extremeña de Avales (EXTRAVAL), cuando se señala en el Anteproyecto de Ley que el otorgamiento de préstamos, la concesión de avales y garantías y la gestión de fondos europeos se llevará a cabo a través de las sociedades filiales de EXTREMADURA AVANTE

Como *cuarta consideración*, en cuanto al papel de impulso a la Innovación en el tejido productivo, que se pretende atribuir EXTREMADURA AVANTE, con la integración de la Sociedad Pública de Gestión de la Innovación de Extremadura, entiende este Consejo Económico y Social de Extremadura que siendo positivo el balance de la política de la Junta de Extremadura que sobre la ordenación de políticas industriales viene impulsando desde los años 90 en un proceso de desarrollo basado en los clusters, partiendo de la base de que “cooperar para competir” constituye el planteamiento básico para poder sobrevivir con garantías, combinando las políticas horizontales, con políticas de carácter más sectorial, sin embargo esta política presentaría restricciones si no va complementada con la creación del Observatorio Industrial de Extremadura, como lugar y foro de encuentro de análisis de la realidad y prospección para el futuro de manera que permitan el planteamiento de medidas de fomento empresarial eficaces para la mejora de la competitividad cada sector, y por extensión, para la mejora del sistema de ciencia, tecnología e innovación de Extremadura.

Como *quinta consideración* y en lo referente a la necesidad de internacionalización de nuestra economía, pilares básicos de la cual son la Estrategia y el Plan de Internacionalización de la Economía Extremeña, este Consejo Económico y Social entiende que integrar en la nueva sociedad EXTREMADURA AVANTE, a Fomento de Mercados de

Extremadura, es una oportunidad para el acceso de inversores de naturaleza transnacional, que puedan contemplar nuestra región como destino de inversión, pero a la vez conlleva riesgos, no vaya a ser que algunos fondos de inversión internacionales, como los que han estado detrás de algunas empresas gráficas de triste recuerdo, tengan como finalidad el obtener subvenciones, extorsionando la actividad productiva, y resulten no controlables, dada la carencia de legislación pública en el comercio internacional.

Como *sexta consideración* infiere este Consejo Económico y Social, que aunque no se establezca de forma expresa en precepto o Disposición alguna del Derecho Transitorio del Anteproyecto de Ley, que se asume la subrogación de todos y cada uno de los trabajadores que componen las plantillas de las sociedades que se van a integrar en EXTREMADURA AVANTE, con las mismas condiciones y los mismos derechos que en la empresa de origen tenían, cabe interpretar que será así, de no serlo este Consejo Económico y Social no tendría por menos que revisar su posición de apoyo a la constitución de la nueva empresa.

Asimismo, desde una perspectiva general, no cabe duda a este Consejo que el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Anteproyecto de Ley van a permitir un reforzamiento de la riqueza regional (UAB), tanto en sectores tradicionales como emergentes, y especialmente por la apuesta que se hace hacia la apertura exterior en el comercio de bienes y servicios a tenor del potencial competitivo que nuestra Comunidad presenta en rúbricas arancelarias como es el caso del sector alimentario. Cooperación y competitividad deben reforzar su imbricación para aprovechar las sinergias, y en este sentido EXTREMADURA AVANTE deberá jugar un papel relevante impulsando la cooperación empresarial y la “clusterización” para ganar cuotas de comercio en los mercados exteriores. La brecha de carácter estructural existente entre demanda interior regional y oferta, que se ha visto reducida en los dos últimos años, debe continuar por esta senda de reducción del desequilibrio, y para ello EXTREMADURA AVANTE puede y debe jugar un importante papel catalizador, propiciando más riqueza productiva y más empleo.

Desde otra perspectiva, debe recordarse que la Memoria de actuaciones del Tribunal de Cuentas del reino de España correspondiente al 2009, recomendaba a nuestra Comunidad la racionalización del sector empresarial evitando el mantenimiento de sociedades públicas con el mismo objeto social. Pues bien, con la creación de EXTREMADURA AVANTE este Consejo entiende que viene a darse cumplimiento a la recomendación realizada por el mencionado Tribunal.

Y finalmente, considera este Consejo Económico y Social, que aún haciendo un balance positivo del quehacer realizado durante el período autonómico del sector público empresarial, es imprescindible señalar algunas pautas de futuro, de las que debe participar cualquier empresa pública.

En primer lugar, convendría establecer códigos de conducta en las existentes y en las futuras empresas participadas o asociadas en lo referente al empleo, la igualdad, la salud laboral, la mujer, el medio ambiente, participación de los agentes sociales, etc. en la estela de la Ley de Responsabilidad Social Empresarial; en definitiva, hacer partícipes a las nuevas compañías que se constituyan en las que EXTREMADURA AVANTE participe de los nuevos valores de un modelo social sostenible y democrático.

En segundo lugar, las empresas del grupo AVANTE EXTREMADURA, así como aquellas nuevas que se constituyan deben impregnarse de esos mismos valores en su operativa mercantil, tanto cuando gestionen directamente como cuando contraten, subcontraten o adjudiquen a terceros, contribuyendo a la creación de empleo de calidad

En tercer lugar, EXTREMADURA AVANTE debe ser el motor y acicate de futuras uniones e instrumentos de cooperación entre aquellas empresas y sectores que tienen un valor estratégico para el desarrollo económico regional, de forma que puedan llevarse

a cabo proyectos de mayor tamaño que permitan la producción y transformación en Extremadura de aquellos productos en los que tenemos ventajas comparativas. Convendría por último estudiar, la conveniencia de no ser minoritario por naturaleza en proyectos de inversión, o bien garantizar la presencia en el tiempo en aquellos que puedan ser de interés vital para el desarrollo regional y el empleo, ó pretenden un alto valor estratégico

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

En opinión de este Consejo probablemente hubiera resultado conveniente una más clara sistematización de la Exposición de Motivos en lo referido al complejo proceso de concentración empresarial. Asimismo, el hecho de que la nueva entidad pública nazca en un contexto de austeridad presupuestaria, resulta obvio a este Consejo. No obstante, hubiera resultado de interés un mayor nivel de desarrollo explicativo para interpretar la mención a “la transformación de los métodos de trabajo que permitan hacer lo mismo o más con menos recursos”, a la que se hace referencia en el párrafo final de la primera parte de la Exposición de Motivos.

En cuanto al texto articulado consideramos de interés hacer las siguientes sugerencias: En el apartado 2 del Artículo 1 entendemos que la referencia a Extremadura Avante no procede, ya que la entidad mencionada es la que se pretende crear y por tanto aún no existe.

En el artículo 2 apartado 2 probablemente el término “celebrar” cuentas en participación que refleja el texto debiera ser sustituido por otro término o frase más rigurosa acorde con el objeto que se pretende que es posibilitar la implantación de créditos participativos. Asimismo en el apartado 1 del Artículo 2 hubiera resultado de interés explicitar el papel de acompañamiento de la Junta de Extremadura o bien añadir en el apartado 2 la concreción de dicho acompañamiento.

- El Artículo 3º referido a “controles” podría incluir el artículo 7º referido a “auditoría de cuentas” e incluir además la labor fiscalizadora externa que corresponde al aún no nacido Consejo de Cuentas autonómico.
- La Disposición final primera convendría revisarla, ya que por un lado fija el número de miembros del Consejo de Administración en equivalencia con el de Consejería y seguidamente añade uno más en representación de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 4 de octubre, aprobó por mayoría el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Educación de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 13/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SUBVENCIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 30 de julio de 2010 fue remitido desde 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, el texto de:

“El Anteproyecto de Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura”

A fin de que el Consejo Económico y Social de Extremadura, emitiera el correspondiente dictamen. Analizado y tratado el indicado Anteproyecto de Ley por la Comisión Permanente y a tenor de 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 25 de octubre de 2010 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 una parte dispositiva en la que se integran 74 artículos -divididos en cinco títulos, y éstos, a su vez, en capítulos-, cinco Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

La Exposición de Motivos, dividida en párrafos sin numerar, se limita a desarrollar los motivos que impulsan a la reforma, realizando a continuación una reseña somera del contenido de cada uno de los títulos que integran la Ley.

El Título I ("Disposiciones Generales") comprende los artículos 1 a 21, y está dividido en dos Capítulos: en el primero, denominado "Del ámbito de aplicación de la Ley" se integran los cuatro primeros artículos de ésta; en el Título segundo se agrupan los artículos 5 a 21, bajo la denominación "Disposiciones comunes a las subvenciones del Sector Público Autonómico".

El Título II (artículos 22 a 41), con la denominación "Procedimiento de concesión y gestión de subvenciones", se estructura en cinco Capítulos:

1. Capítulo I, "Del procedimiento de concesión", con un único artículo, el 22.
2. El Capítulo II, denominado "Procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva", tiene a su vez dos Secciones: 1ª, "Convocatoria periódica" (artículos 23 a 27), y 2ª, "Convocatoria abierta" (artículo 28).
3. Capítulo III: "Del procedimiento de concesión directa" (artículos 29 a 32)

4. Capítulo IV: "Del procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones", con dos Secciones: 1ª "Subcontratación" (artículos 33 y 34), y 2ª "Justificación de las Subvenciones" (artículos 35 a 38).

5. Capítulo V: artículos 39 a 41, bajo la denominación "Del procedimiento de gestión presupuestaria".

El Título III, que se denomina "Del reintegro de Subvenciones", tiene a su vez dos Capítulos:

6. Capítulo I, "Del reintegro", con los artículos 42 a 46; y

7. Capítulo II, "Del procedimiento de reintegro", que comprende los artículos 47 a 49.

El Título IV trata "Del control financiero de las subvenciones", e integra los artículos 50 a 55.

Y finalmente, en el Título V se regulan las "Infracciones y Sanciones administrativas en materia de subvenciones", dividiéndose los preceptos que lo integran en dos secciones, denominadas a su vez "De las infracciones administrativas" (artículos 57 a 63), y "De las sanciones" (artículos 64 a 74).

III.- VALORACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL.

a) Documentación aneja al Anteproyecto.

1. Informe de la Intervención General sobre la necesidad y memoria económica justificativa del Anteproyecto de la Ley de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Este documento que se anexa al texto del Anteproyecto expresa que se emite en cumplimiento de lo dispuesto en 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. Dicho informe, sin embargo, procede de la Intervención General, y no de otra dependencia de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, lo que en sí es significativo de la finalidad a que obedece la nueva normativa que se pretende incluir en el Ordenamiento Extremeño a través de este Anteproyecto.

En este informe se hace mención a que una de las finalidades primordiales de la nueva Ley es compendiar y sistematizar el conjunto de normas que confluyen en la regulación de la materia (no todas con rango de Ley: se hace específica mención al Real Decreto 887/2006, y dentro del ámbito autonómico, a los Decretos 77/1990, 3/1997, 50/2001, 125/2005 y 17/2008).

Esta finalidad, que se ha de valorar como intrínsecamente positiva, dada la dispersión de la normativa existente, tiene sin embargo una doble consecuencia a la que sí cabe plantear algunos reparos: en primer término, que la Ley extremeña consiste, en grandes partes de su articulado, en una transliteración de la regulación estatal, mecanismo al que el Tribunal Constitucional ha planteado objeciones; y en segundo término, que incurre en un cierto sobredimensionamiento en tanto que supone dar rango de Ley a disposiciones normativas que por su prolijidad o detalle encontrarían mejor cabida en normas de carácter reglamentario.

En cuanto a la necesidad de la reforma, el indicado Informe recoge como principio inspirador de la reforma la necesidad de adaptar, dentro del correspondiente ámbito com-

petencial, la normativa existente a las necesidades del Sector Público Extremeño, a fin de servir a los objetivos que en materia de política económica y social tiene la subvención como instrumento de fomento a disposición de los poderes públicos. Es significativo, en cualquier caso, significar que en el Informe de la Intervención General sólo se alude a la "Necesidad" de la reforma, sin mención alguna al otro concepto del que se trata en el artículo 66.1 de la mencionada Ley 1/2002, la "Oportunidad": cabe preguntarse si tal omisión ha de reputarse significativa, o si con ello cabe implícitamente entender que el propio impulsor de la reforma trasluce ciertas dudas sobre la oportunidad de un cambio legislativo de esta naturaleza en una coyuntura como la presente. Por lo demás, el Informe de Necesidad se limita a transcribir en su literalidad las indicaciones que sobre el contenido de la Ley hace la Exposición de Motivos (tanto es así, que esta última termina abruptamente -"Asimismo..."- donde continúa el Informe de Necesidad, al menos en el texto entregado a este Consejo Económico y Social para su dictamen; obviamente, tal discordancia deberá ser corregida en el texto final). Finalmente, en lo que se refiere a la Memoria Económica, el Informe mencionado se limita a reseñar que "el cambio de regulación derivado de esta nueva normativa no se deriva incremento de costes para la Comunidad Autónoma, sino al contrario, puede servir como consecuencia de la normalización de procedimientos a una mayor agilidad, eficacia y economía de la gestión pública". Sin embargo, consideramos que hacer una indicación tan escueta como la reseñada es dejar sin contenido la previsión normativa que contempla la necesidad de la Memoria Económica, tanto más cuanto que una norma como la que es objeto del presente dictamen tiene precisamente su razón de ser en el contenido económico que ha de aportar al Ordenamiento extremeño.

2. Informe del Instituto de la Mujer

Partiendo de la premisa de que la materia tratada en el Anteproyecto es de una naturaleza eminentemente técnica, no parece por ello apreciarse una situación de partida desigualitaria o que precise la adopción de medidas correctoras en materia de género, si bien se hace la salvedad, que compartimos, que no se aportan para el estudio y análisis datos históricos, estadísticas desagregadas y elementos de juicio suficientes para establecer indicadores fiables. Reseña por otra parte el informe de que si bien en la regulación en sí del texto normativo no se observan elementos desigualitarios, lo cierto es que la Ley "piensa literalmente en masculino", en todas las referencias a actuaciones o situaciones administrativas habla de "el beneficiario", "los funcionarios", "los jefes o directores", etc. , por lo que insta a un esfuerzo suplementario que permita desterrar esta forma indirecta de discriminación.

3. Resolución de 31 de Mayo de 2010 por la que se acuerda la apertura de un periodo de información pública.

La documentación que se adjunta al Anteproyecto se limita a incorporar la copia de la indicada Resolución, por la que se abre plazo para información pública del texto normativo por quince días; con ello se cumple sólo extrínseca o formalmente el mandato del artículo 66.1 de la Ley 1/2002 (cit.), ya que no se hace mención alguna al resultado de ese periodo de consultas, o a las aportaciones o indicaciones llevadas a cabo por los distintos sectores implicados.

4. Informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos

Se aportan dos Informes, el primero de fecha 10 de Junio del año en curso, en sentido desfavorable, en el que se hacen una extensa serie de consideraciones y propuestas de mejora al articulado; trata sobre una versión anterior del texto, ya que según se expresa en el segundo de los Informes, del siguiente día 17 del mismo mes, se han aco-

gido de forma significativa las observaciones vertidas en el informe anterior, por lo que en este caso sí se informa favorablemente.

5. Otros documentos de preceptiva aportación

La documentación que se ha reseñado constituye, junto con la Certificación sobre el pronunciamiento favorable del Consejo de Gobierno de Extremadura, la totalidad de la aportada junto con el Anteproyecto. De la literalidad del artículo 69.1, en relación el 66.1, ambos de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (citada), se desprende que no han sido recabados, o se encuentran ausentes de la documentación remitida a este Consejo Económico y Social, a los efectos de este dictamen, otros informes y documentos, tales como los estudios o informes previos que hubieren justificado la resolución o propuesta de la iniciativa; así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia o que pudieran resultar afectadas, así como el resultado de las consultas o del periodo de información pública, a que ya se ha hecho referencia.

Igualmente, a pesar de que se incluye el informe de la Intervención General, no se comprende el de la Secretaría General de la Consejería, que es el que viene exigido en el artículo 67 de la Ley citada, al igual que tampoco ha sido recabado - y consideramos que en este caso, tiene particular trascendencia - el informe de la Consejería de Presidencia, necesario a tenor del mismo precepto en aquellos casos en que "pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que como se examinará, es el caso en el presente Anteproyecto.

Se hace necesario, pues recordar una vez más la conveniencia de cumplir de manera adecuada las determinaciones de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en particular en Anteproyectos de Ley con trascendencia y extensión normativa, como es el caso de la presente Ley.

Consideración general del texto

Como consideración inicial, se puede señalar que la principal significación del texto legislativo ahora sometido a dictamen es que a través del mismo se viene a sistematizar y organizar una materia normativamente dispersa, como es la relativa a las subvenciones. Hay, sin embargo, que compatibilizar las especificidades que se han considerados precisas para el Sector Público extremeño con una legislación de carácter nacional que en gran medida tiene carácter básico: en este sentido, la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, determina que tiene carácter básico una gran parte de su contenido, lo que comporta que para mantener la unidad y coherencia del texto legislativo, el legislador extremeño ha optado por incorporar, en su literalidad, un número significativo de preceptos de la normativa estatal.

Esta forma de integrar ambos textos legislativos, estatal y autonómica, presenta la innegable ventaja de la coherencia de la regulación; tiene, sin embargo, una importante dificultad, como es el hecho de que el Tribunal Constitucional no suscribe con carácter general dicha técnica legislativa: sirva como ejemplo la STC 62/1991: "*No se salva tampoco, como pretende el representante de la [Comunidad Autónoma], la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en todo lo referente a las prescripciones que constituyen una mera reproducción del [precepto] estatal, y que, por tanto, no incurre en contradicción con la regulación estatal. La determinación del contenido de los contratos corresponde incuestionablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 10/1982, f. j. 8º)*".

En el caso de la norma examinada, la superposición o doble regulación –estatal y autonómica- de idénticas disposiciones es llevada al extremo. La mera comparativa de las determinaciones contenidas en uno y otro texto legal, y más específicamente, de la denominación misma de los preceptos según se relacionan en el índice, es en este sentido inequívoca: nos encontramos, salvo diferencias de matiz, o especificidades puntuales, con prácticamente la misma norma, con idéntica estructura y contenido virtualmente parejo, sin otra salvedad que sustituir la denominación de las instituciones que conceden las subvenciones. La casi total correspondencia entre uno y otro texto normativo procedente de distintos poderes legislativos, además de incidir en es aspecto competencial –pues como se ha mencionado, aunque sea para reproducirlos, la Comunidad Autónoma está comprendiendo en su regulación determinaciones legales sobre materias cuya competencia corresponde al Estado- presenta lo que podrían llegar a ser importantes problemas prácticos: no es en modo alguno impensable que el legislador estatal optare en un momento determinado por la modificación de determinados aspectos de su regulación legal: en tal caso, nos encontraríamos con que, subsistiendo la vigencia de la Ley extremeña, esta entraría en conflicto con aquélla, versando además esta contradicción sobre una materia cuya competencia no corresponde al legislador autonómico.

Así las cosas, a la vista de lo imitado de las innovaciones o de las regulaciones diferenciadas respecto de la normativa estatal, y teniendo en cuenta la crítica que a esta técnica legislativa efectúa el Alto Intérprete Constitucional, cabría justificadamente preguntarse sobre la necesidad de la propia Ley, más allá de los obvios beneficios de comprender en un solo texto articulado la regulación de este beneficio. De hecho, puede decirse que en gran medida la finalidad sistematizadora se logra con la propia norma estatal, la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, respecto de la cual, al dictaminar el Anteproyecto, el Consejo de Estado –nº 1756/2003- expresó que “Es aconsejable aprobar una ley que regula de forma sistemática y completa el régimen general de las subvenciones” con el propósito de “evitar la excesiva dispersión producida por la unión de la iniciativa normativa autonómica en esta materia y el silencio de la legislación estatal”.

Y de hecho, no todas las Comunidades Autónomas tienen una Ley que trate de manera única de las subvenciones: sí es el caso de las siguientes:

Castilla y León: Ley 5/2008 de 5 de septiembre

Galicia: Ley 9/2007, de 13 de Junio

Islas Baleares: Decreto Legislativo 2/2005 de 28 de diciembre

Murcia: Ley 7/2005 de 18 de noviembre

Navarra: Ley Foral 11/2005, de 9 de Noviembre

Cantabria: Ley 10/2006 de 17 de julio

Madrid: Ley 2/1995 de 8 de marzo

El resto de las CCAA regulan la materia a través de leyes no específicas (por ejemplo, Castilla La Mancha regula la materia en la Ley de Hacienda) o contienen las determinaciones relativas a las subvenciones propias de la Comunidad Autónoma en normas de carácter reglamentario.

Por lo demás, la importancia de la materia tratada se revela significativamente si se tiene en consideración el impacto de las subvenciones en Extremadura sobre la economía regional, que supera ampliamente al que se registra en el ámbito estatal y en el resto de las Comunidades Autónomas. Si en término medio supera el 20% de los presupuesto no financieros de los presupuestos regionales, en el caso de Extremadura, el volumen total se sitúa en torno al 35% del presupuesto no financiero correspondiente

al año 2009, tomando como referencia los créditos definitivos agregados de los capítulos 4 (transferencias corrientes) y 7 (transferencias de capital) que sustentan en sentido amplio las subvenciones y ayudas públicas que dimanan de nuestros Presupuestos Generales. Ciñéndonos más concretamente a las subvenciones corrientes y obviando las de capital, el crédito definitivo en 2009 ascendió a cerca de 1.500 millones de euros, lo que ha representado un 28,0% del Presupuesto Regional.

La incidencia es particularmente significativa en sectores como el agrario donde sólo el programa presupuestario 715.B regulador de la PAC ascendió el pasado año a 608 millones de euros, incidiendo notablemente en la renta de los agricultores. Asimismo, el programa 322A referido al fomento del empleo contó con una dotación definitiva de 285 millones de euros en su vertiente de transferencias corrientes viniendo a posibilitar mayores niveles de formación a desempleados y ocupados, y a favorecer la inserción laboral. Otro programa a reseñar por dar amplia cobertura a la Ley de la Dependencia es el 31 3D referido a la promoción de la autonomía personal y dotado con prácticamente 129 millones de euros. Pero más que la enumeración de programas presupuestarios que cuentan con dotaciones elevadas, parece más relevante subrayar que en el transcurso del periodo de crisis las subvenciones han mostrado un comportamiento anticíclico, incrementándose sus dotaciones desde el ejercicio 2007, de manera que pese a disminuir el gasto presupuestario regional en 2009, las transferencias corrientes y de capital han crecido en un 3,6% respecto al 2008, tanto en términos de créditos finales como de obligaciones reconocidas.

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Exposición de Motivos

Como se ha indicado con anterioridad, la Exposición de Motivos se limita a reseñar de manera genérica la importancia de las subvenciones como instrumento de potenciación de la actividad económica, pero no incide en cuestiones que sí serían trascendentes para cumplir la finalidad que según las Directrices de Técnica Normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de Julio de 2005) constituyen el contenido propio de la parte explicativa de una disposición legal: así, se limita a descripción de su contenido, con una indicación sucinta de su objeto y finalidad, y muy especialmente de los motivos que han impulsado a los aspectos novedosos de la nueva regulación. Por otro lado, es particularmente sucinta la reseña de los antecedentes, y se encuentra ausente la reseña de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, algo que sería relevante en una materia como la que es objeto de la norma.

Por lo demás, más allá de la división en párrafos, la Exposición de Motivos carece de estructura interna, por lo que sería aconsejable que las indicaciones contenidas en la misma fueran ordenadas y sistematizadas en párrafos o apartados (aunque bien es cierto que al no tener virtualmente otro contenido que la reseña del contenido de cada título, la ausencia de otra sistemática tampoco constituye un problema de mayor entidad).

Título I

Dada la similitud de contenido entre la regulación estatal y la comprendida en el Anteproyecto dictaminado, reseñaremos principalmente los elementos novedosos o específicos más relevantes de éste último, sin incidir en el contenido objeto de la regulación estatal.

En el Título I, los dos elementos que principalmente destacan son los referentes a los Planes Estratégicos de Subvenciones y el denominado “Portal de Subvenciones de la Comunidad Autónoma”. Este título tiene en la regulación estatal carácter básico en casi todas sus determinaciones –en concreto, el Capítulo I en su integridad-, según la Disposición Final I de la Ley General de Subvenciones, por lo que no cabe una regulación autonómica diferenciada en aspectos tales como el concepto de subvención o el ámbito subjetivo de aplicación.

- a) Recoge la normativa autonómica –artículo 5- los denominados Planes Estratégicos de Subvenciones, instrumento a través del cual se pretende concretar, para cada línea de subvención, los objetivos y efectos pretendidos con ella, el plazo necesario para su consecución en un escenario de programación plurianual, los costes previsibles, su fuente de financiación, cobertura presupuestaria e indicadores relacionados con el Plan que permitan su evaluación y seguimiento, todo ello bajo una premisa previa, como sería el que se encuentren supeditados en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En principio, se habría de valorar positivamente tal inclusión, en tanto que a su través se debería posibilitar un mejor control de este instrumento de potenciación de la actividad económica; se trata, sin embargo, de una trasliteración del artículo 8.1 de la Ley estatal, por lo que no añade nada especialmente significativo, excepto la posibilidad de que la sean sustituidos en determinados casos por una Memoria Explicativa, por lo que no se pueden dejar de señalar algunos aspectos potencialmente problemáticos:

- En relación con el Art. 5.1, contiene como diferencia respecto del artículo 8.1 de la L.G.S. que “...se concretarán para cada línea de subvención: ..., el plazo necesario para su consecución en un escenario de programación plurianual...” Sin embargo el texto del art. 8.1 de la Ley 38/2003 no recoge ninguna referencia a un “escenario presupuestario plurianual”, por lo que habida cuenta del carácter básico de la normativa estatal, debería suprimirse dicho inciso.
- De un lado, la misma generalidad de los términos, y la amplitud de las excepciones que se permiten permitirán dejar sin contenido en gran medida las determinaciones de este precepto, en una materia que como se ha dicho tiene carácter estatal básico: según el párrafo 3 del artículo, puede sustituirse el Plan Estratégico de Subvenciones por una mera “Memoria Explicativa” para las subvenciones directas (arts. 30 a 32) o de concurrencia competitiva en convocatoria única, por lo que sólo es preceptivo el Plan Estratégico cuando se trate de convocatorias periódica. Por otro lado, la regulación de éstas (arts. 23 y ss.), no tratan de los Planes Estratégicos, sino únicamente de las Bases de la Convocatoria.
- Por otra parte, el referido artículo 5.3 no explicita cuál ha de ser el contenido mínimo de referida Memoria, por lo que considera este Consejo Económico y Social que debería incluirse en el texto cuál ha de ser ese contenido mínimo.

- b) En relación con el ámbito subjetivo de las subvenciones, se incluyen en la normativa extremeña algunas diferencias respecto de la estatal, cuya modificación no aparece suficientemente justificada: Así, en los Requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora (art. 12) se incluyen algunas modificaciones relevantes: el artículo 13.2,b) de la Ley estatal establece que no podrán obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora en quienes concurra la circunstancia de “Haber solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarados en

concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso”.

En la Ley extremeña desaparece la mención al carácter voluntario del concurso, y lo que es más significativo, no se contiene la mención de que tal exclusión desaparece cuando el concurso hubiere “adquirido la eficacia un convenio...”. Habida cuenta que esta excepción de la Ley estatal permitiría el acceso a una subvención de una empresa que entre en proceso concursal, si reúne los requisitos exigidos, no parece razonable establecer para nuestra comunidad dicha limitación, tanto más cuanto que la subvención puede constituir un elemento que coadyuve a mejorar la situación empresarial, y con ello, indirectamente el empleo y la actividad económica. Cuestión diferente sería que para garantizar la efectividad de la subvención se establecieran en vía reglamentaria requisitos suplementarios para acceder a las subvenciones si la empresa se encuentra en procedimiento concursal.

- c) El artículo 12.2,d) tampoco recoge en su totalidad el texto del art. 13.2.d) de la Ley 38/2003, debiendo terminar diciendo “...o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen electoral General, en los términos establecidos en la misma”
- d) Análogamente, en relación con los artículos 15.4 y 15.5. se ha de señalar que en el primero se incluye a las sociedades públicas o fundaciones públicas”, y en el segundo se las excluye expresamente al establecer “...y no se trate de sociedades públicas o fundaciones públicas...”; no parece, sin embargo, que existan motivos que justifiquen la modificación de la redacción de los apartados 4 y 5 del art. 16 de la Ley 38/2003.
- e) Respecto de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, de las que se trata en el artículo 16, convendría especificar de manera más concreta que criterios y ponderaciones han de establecerse en las bases reguladoras de las subvenciones y cuales en las convocatorias concretas de cada una de ellas; en particular, en el apartado o) -que por otra parte, es copia literal del 17, m de la Ley estatal-, podría incluirse una referencia a la articulación de un mecanismo ágil que permita la el reintegro voluntario de subvenciones no aplicadas en su totalidad; Asimismo resultaría conveniente regular la preferencia general por la modalidad de tramitación reducida de subvenciones ya en vigor en algunas líneas (operaciones de leasing) y que favorecen el anticipo del pago siempre que, siendo posible, no suponga una merma de la seguridad jurídica.
- f) Otro caso de diferencia entre el texto autonómico y es estatal que se reputa insuficientemente justificado es el del artículo 17.2.c): en este caso, el texto del Anteproyecto se debe completar con lo recogido en el art. 18.3.c) de la Ley 38/2003, que establece que: “En este supuesto las bases reguladoras deberán prever la utilización de otros procedimientos que, de acuerdo con sus especiales características, cuantía y número, aseguren la publicidad de los beneficiarios de las mismas.”
- g) Finalmente, y como novedad relevante del texto extremeño se puede señalar es la creación del denominado “Portal de Subvenciones de la Comunidad Autónoma” (artículo 20), lo que –más allá del hecho de que no se requiere norma con rango de Ley para esta determinación-, sí constituye un elemento positivo y destacable,

en la medida que permitirá acceder por medios telemáticos a información relativa no sólo a bases y convocatorias, sino también a la misma tramitación y presentación de la documentación necesaria para la obtención de subvenciones, en línea con las directrices de agilización que se pretenden mediante la progresiva implantación de la administración electrónica.

Título II

Como determinaciones más significativas referentes a este Título, centrándonos en los elementos diferenciadores, y sin que proceda reiterar ahora las indicaciones ya realizadas sobre la estrecha correspondencia entre la Ley estatal y la regulación del Anteproyecto ahora dictaminado, cabe reseñar las siguientes:

- a) El artículo 22 recoge como modalidad ordinaria de concesión de subvenciones, en correspondencia con el texto estatal, el de la concurrencia competitiva. Incluye, sin embargo, una modificación, en tanto que se acogen dos formas de concurrencia competitiva, por convocatoria periódica o abierta, sin que este último aparezca en el artículo correspondiente de la Ley de Subvenciones. Acudiendo a la definición de la convocatoria competitiva abierta, que se recoge en el artículo 28 del Anteproyecto, esta resulta ser un tipo de convocatoria en el que “podrán realizarse varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo de un ejercicio presupuestario, para una misma línea de subvención”.

Lo cierto es que, en nuestra consideración, una serie sucesiva de convocatorias de concurrencia competitiva no supone una modificación de la naturaleza de la misma: la dicotomía se plantea entre concurrencia competitiva o concesión directa –como hace la Ley estatal- pero no entre una convocatoria competitiva o varias en un determinado ejercicio presupuestario. O lo que es lo mismo, el hecho de que estén previstas en una determinada línea de subvenciones varias convocatorias en un ejercicio no hace que dicha convocatoria sea “abierta”, ya que por determinación legal cada una de esas intraanuales deberá tener en las bases de la subvención el número de procedimientos de selección y para cada uno de ellos el importe máximo a otorgar (al igual que debe de estar predeterminada la cantidad presupuestariamente asignada a cada línea de subvención y a cada una de las convocatorias).

- b) El sistema de convocatoria abierta también se establece como posibilidad en el Anteproyecto para las subvenciones de concesión directa (artículo 22.2 y 29), que serán aquellas que “podrán irse concediendo conforme se vayan solicitando por lo interesados en base a los requisitos o criterios establecidos en las bases reguladoras.

Esta modalidad –y lo mismo cabe decir de la otra modalidad de convocatoria “abierta”- no está prevista en la Ley estatal, y sin embargo, el precepto equivalente de la Ley General de Subvenciones (art. 22, Cap. I, Tit. I), tiene carácter básico. Consideramos, por tanto, que no hay base legal ni título habilitante suficientes para incluir esta sustancial modificación en las modalidades de concesión de la subvención, tanto más cuanto que se trata precisamente de las formas que mayor riesgo o margen de discrecionalidad pueden presentar (convocatorias sin concurrencia competitiva, sin los requisitos de la Ley estatal, y que no se recogen expresamente en la relación del artículo 22.2 L.G.S.).

Precisamente en relación con este punto, y en lo que se refiere al mayor contenido discrecional que se añade a las modalidades de de concesión de subvenciones, examinaremos también en este lugar, por mantener la sistemática respecto de lo expuesto, el artículo 29 del Anteproyecto, en la medida que este artículo, en con-

cordancia con el comentado, prevé la concesión de estas subvenciones sin concurrencia competitiva, dejando a las bases reguladoras la justificación de los motivos de aplicación de este sistema. Consideramos que es un serio inconveniente el que el Anteproyecto, que regula prolija e incluso excesivamente otras muchas cuestiones, introduciéndose de lleno en el ámbito propio de la norma de rango reglamentario, deja en cambio este precepto en manos de interpretaciones posteriores. Es por ello que cabe apuntar que si, como parece, el objeto que subyace en las consideraciones que justifican la inclusión de esta modalidad son las ayudas del Plan de Vivienda, sería preferible, en términos de claridad y seguridad jurídica, que la norma contuviera en previsión específica en tal sentido.

En análogo sentido, el mismo artículo 29 contiene en su apartado 1º un previsión que podría entenderse en el sentido de que existe la posibilidad de que las cuantías de las subvenciones puedan disminuirse en función de las disponibilidades presupuestarias (“podrán irse concediendo ... siempre que exista crédito presupuestario”). Si tal fuera el sentido de la norma, derivaría en una componente de posible inseguridad jurídica, ya que supondría que no se respeta en este caso concreto la regla general de la determinación de los créditos disponibles en la propia convocatoria. Como solución para este posible problema se sugiere el establecerse un sistema rápido y ágil de comunicación de finalización de solicitud de subvenciones para aquellos proyectos que la concesión sea anterior al inicio del proyecto; si la solicitud y concesión es posterior a la ejecución del proyecto se deberían establecer créditos ampliables.

- c) En el artículo 22.3 se ha eliminado, en el texto del Anteproyecto, referencia al “órgano colegiado” que aparece en el texto del art. 22.1 de la Ley 38/2003. Sin embargo, en el art. 24.4 del Anteproyecto se dice que “Una vez evaluadas las solicitudes, el órgano colegiado al que se refiere el art. 22.3 de esta Ley...”. Por ello, y para que exista una concordancia plena entre los artículos, recomendamos que en el art. 22.3 del Anteproyecto se siga la redacción del art. 22.1 de la Ley 38/2003, incluyéndose la referencia al dicho “órgano colegiado”, que por otra parte en cualquier caso deberá existir dado que lo crea una Ley estatal en un precepto de carácter básico.
- d) Hay un error en la relación que se comprende en el artículo 23.2: en los enumeración de los párrafos del apartado 2, después de las letras a), b) y c), vuelve a repetirse la a), para continuar luego con la d), e), y f). Es un simple error tipográfico que habrá que corregir.
- e) Puede parecer redundante la mención que se contiene en el segundo párrafo del artículo 24.2, que -separándose de la redacción de la Ley estatal- comienza diciendo “Cuando las bases reguladoras así lo establezcan...”. Tal redacción, que aparece como un añadido al texto del art. 24.4 de la Ley 38/2003, es innecesaria en la medida que la formulación de la propuesta de resolución provisional es un contenido necesario de las bases reguladoras de la subvención: como no puede haber “bases reguladoras que no lo establezcan”, sería preferible adoptar la redacción de la Ley estatal, y eliminar el añadido a que venimos haciendo referencia.
- f) Se considera que aportaría claridad al precepto contenido en el artículo 25.4 del Anteproyecto si este mantuviera la referencia que hace el artículo correspondiente de la Ley 38/2003 al plazo máximo para resolver de seis meses; no es una mención preceptiva, puesto que ya aparece en el artículo 22.5 del texto, pero lo cierto es que la eliminación de tal mención tampoco añade mucha mayor claridad o concisión.
- g) Las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos, a las que se refiere el artículo 30, quedan en sentido propio fuera del ámbito de aplicación de la Ley según establece el artículo 3 del Anteproyecto. En tal caso, no parece ni

sistemática ni jurídicamente justificado comprender las previsiones relativas a esta clase de subvenciones como una submodalidad de la regulación de las subvenciones de concesión directa de las contempladas en la Ley (en análogos términos, cabe decir lo mismo, *mutatis mutandis*, respecto del artículo 31).

- h) Respecto del artículo 40.2, sería necesario añadir a este apartado –en la línea de lo examinado anteriormente- el texto dado al art. 34.4 de la Ley 38/2003 por el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril. Según el cual “En ningún caso podrán realizarse pagos anticipados a beneficiarios cuando se haya solicitado la declaración de concurso voluntario, haber sido declarados insolventes en cualquier procedimiento, hallarse declarado en concurso, salvo que en éste haya adquirido la eficacia un convenio, estar sujetos a intervención judicial o haber sido inhabilitados conforme a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, sin que haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso.”

Título III

En lo referente al reintegro de subvenciones, hemos de remitirnos inicialmente a lo ya mencionado al tratar del contenido de las bases de la subvención, en las que se han de acoger los casos en que proceda el reintegro, así como la cuantía de éste, con arreglo a criterios de proporcionalidad. Cabe añadir que la mención del artículo 43.2 es tal vez excesivamente imprecisa, y que sería preferible que se previera el desarrollo reglamentario de lo que ha de entenderse como “*que se aproxime de modo significativo al cumplimiento total*”, o “*actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos*”, concretando su significado, compatibilizando su sentido con las previsiones del artículo 16 y cuantificando su alcance.

Asimismo, cabe reseñar que la mención con la que finaliza el artículo 42.4 “...con el interés de demora establecido en el art. 24.2 de la Ley 5/2007 de 19 de abril General de Hacienda Pública de Extremadura”, supone un añadido al texto del art. 36.4 de la Ley 38/2003, que se limita a expresar que “La declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas”. Dado que las causas de nulidad o anulación son imputables a la Administración, no parece justificado que se aplique el interés de demora –de contenido claramente punitivo, a diferencia de otras modalidades de interés previstas normativamente- por lo que procedería que se prescindiera de la previsión legal de exigir de forma necesaria el interés de demora en casos de nulidad o anulación no imputables al beneficiario.

Disposición Adicional Quinta

Queremos dar especial significación a la reforma emprendida en la Disposición Adicional Quinta a la Ley 5/2007, de 19 de Abril, General de la Hacienda Pública Extremeña, en la disposición reseñada. Las variaciones que experimenta la actual redacción de la Ley 5/2007 son sustanciales sobre la materia tratada, la Intervención Previa (modificación del artículo 149, añadiendo un párrafo 1º, que define el ámbito de actuación de la función interventora previa; un nuevo párrafo 4º, y un extenso párrafo 6º), así como sobre el control financiero (artículo 152, en el que se introduce en la Ley una extensa nueva regulación a través de los seis amplios apartados de que consta el nuevo precepto).

Así las cosas, hubiera sido preferible que –dada la trascendencia que cabe reconocer a la modificación normativa- no se hubiera efectuado por la siempre objetable vía de la modificación de otra Ley respecto de la que no tiene inmediata relación, como es en este caso la Ley de subvenciones. Se propone, pues, que sea eliminada esta Disposición, a fin de que sea tramitada como iniciativa legislativa autónoma, momento en que este Consejo Económico y Social tendrá ocasión de pronunciarse, en el correspondiente dictamen, sobre el alcance y contenido de dicha reforma.

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 25 de octubre de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Subvenciones de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Item returned to sender.

Dictamen 14/2010

Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura



PROPUESTA DE DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN DEL TURISMO DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 1 de febrero de 2010 se solicitó por la Ilma. Sra. Consejera de Cultura y Turismo, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1. de la Ley 3/1991 de 25 de abril y 12.k de Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera su Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo 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 noviembre de 2.010, ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente,

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte expositiva (Exposición de Motivos), una dispositiva constituida por un texto articulado de ciento treinta y dos artículos que se estructura en Título Preliminar y tres Títulos. Conforman además este Anteproyecto cuatro disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales.

La Exposición de Motivos recoge que el objetivo para la promulgación de la nueva Ley es crear un entorno normativo más favorable y transparente para el desarrollo de las actividades y servicios turísticos de Extremadura.

La ley persigue una doble finalidad, por una parte, la necesidad de reformar en profundidad y adaptar a la realidad al sector turístico en Extremadura que ha experimentado un gran desarrollo, tanto por la evolución de las actividades clásicas como por la incorporación de nuevos servicios y actividades o nuevas fórmulas de prestación de los mismos, convirtiéndose en un sector económico estratégico, y por otra, la incorporación al ordenamiento autonómico del contenido de la Directiva Europea de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y la normativa interna de trasposición contempladas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, regulando para la aplicación de este nuevo régimen un procedimiento de información, tramitación y comunicación por vía telemática denominado ventanilla única. El Anteproyecto pretende responder al reto de la compe-

tividad y sostenibilidad del sector turístico en nuestra Comunidad Autónoma, en consonancia con los principios plasmados en el Plan Turístico Español Horizonte 2020.

La norma se inicia recogiendo los títulos habilitantes para legislar sobre esta materia remitiéndose al artículo 148.1 apartado 18 de la Constitución Española y al artículo 7 apartado 17 del Estatuto de Autonomía de Extremadura donde se atribuye a esta Comunidad competencia exclusiva en materia de Promoción y Ordenación del turismo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a la que corresponderá las potestades legislativas y reglamentarias y la función ejecutiva, respetando, en todo caso, lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución Española.

Este Anteproyecto de Ley se estructura de la siguiente manera:

El Título Preliminar, está integrado por dos Capítulos: El Capítulo I “Disposiciones Generales”, que establece el objeto y ámbito de aplicación de la ley así como las definiciones que sirven de aclaración a la lectura e interpretación de la norma y el Capítulo II “De la Organización y competencias de la Administración Turística” que determina las competencias en materia de turismo de las distintas administraciones públicas, autonómicas y locales, así como la regulación de los órganos de naturaleza consultiva, información y estudio del sector turístico y la participación de entidades públicas y privadas que puedan complementar la actuación de la Administración Autonómica en materia turística.

El Título I, denominado “Derechos, Recursos y Ordenación de la Actividad Turística” integrado por cuatro Capítulos, regula los derechos, recursos y ordenación de la actividad turística. En el Capítulo I “Personas Usuarias”, se establece por primera vez la prohibición de servicios y actividades turísticas que favorezcan o contengan como elemento de reclamo la explotación o comercialización sexual, así como la prestación de cualquier servicio turístico que permita y/o facilite la misma, y se incorporan novedades relacionadas con el reconocimiento de derechos y posición de las personas usuarias, ampliándose la relación de derechos, y estableciendo una especial protección por colectivos vulnerables conformados por menores de edad, personas ancianas, mujeres en estado de gestación o personas con discapacidad.

El Capítulo II “Recursos Turísticos”, que regula las acciones de la Administración dirigidas a la mejora de la calidad y competitividad de la oferta turística extremeña y a la protección de los recursos turísticos. Todo ello, en el marco de un desarrollo sostenible y con sujeción a la normativa de medio ambiente y conservación de la naturaleza destacando, entre los objetivos generales de la Administración, el desarrollo de actividades encaminadas a incrementar el índice de estancia media en Extremadura y la promoción de segmentos específicos.

Se contempla una detallada regulación de la ordenación de la actividad Turística desarrollando de manera pormenorizada su principal herramienta de planificación: el Plan Turístico de Extremadura y haciendo mención expresa de los objetivos del mismo, entre los que se incluyen, entre otros, el desarrollo sostenible, la diversificación de la oferta, la calidad y la innovación, la formación y la potenciación del asociacionismo.

El Capítulo III “Ordenación de la Actividad Turística”, integrado por cuatro Secciones: La Sección 1ª “Planificación Turística”, se refiere al Plan Turístico de Extremadura como un instrumento jurídico con capacidad para impulsar y potenciar el sector turístico extremeño. Igualmente, recoge la regulación de las Áreas Turísticas de Acción Integradas, los Municipios y Zonas Singulares, que por los recursos de especial relevancia turística, contarán con medidas para desarrollar el potencial turístico que representan.

La Sección 2ª “Fomento del Turismo”, determina las acciones de las Administraciones turísticas basadas en impulsar la creación, conservación, sostenibilidad y mejora de los recursos turísticos.

La Sección 3ª “Promoción Turística”, define la promoción turística como conjunto de actividades encaminadas a favorecer la demanda de servicios turísticos y a promover campañas para potenciar a Extremadura como destino turístico de calidad y como Marca Turística. Dejando condicionado a una regulación posterior a esta ley, un Manual de Señalización Turística.

La Sección 4ª “Calidad Turística”, regula las acciones que deberá llevar a cabo la Administración turística autonómica en orden a fomentar y promover la calidad de los servicios y establecimientos para la satisfacción de las necesidades de las personas usuarias. Igualmente, contiene prescripciones que garantizan la formación profesional del sector turístico, formación continua de trabajadores mediante ayudas para la formación en el uso de nuevas tecnologías y perfeccionamiento de lenguas extranjeras, así como elaboración de programas y planes de estudios en materia turística.

Además, recoge la regulación de marcas de excelencia turística, incentivos a la calidad e innovación así como la declaración de fiestas de interés turístico de Extremadura y los acontecimientos con relevancia turística.

El Capítulo IV “Información y Profesiones Turísticas”, define las actividades informativas turísticas y las profesiones turísticas, creando la Red de Oficinas de Turismo de Extremadura, como un sistema integrado y coordinado de información y atención a personas usuarias, fomentando el establecimiento de Centros Multidisciplinares de Recepción de Visitantes, Guías Turísticos e Informadores Turísticos.

El Título II denominado “Empresas y Actividades Turísticas”, en cuyo Capítulo I “Disposiciones Generales” define la clasificación de las empresas turísticas, reconociendo la posibilidad de especialización en más de una actividad y la regulación de los derechos y obligaciones de las personas titulares de empresas turísticas.

Se suprime la obligación de los empresarios de sellar ante la Administración turística la lista de precios, obligándose a la ubicación de los mismos en sitio visible, estableciendo el régimen de la comunicación a la Consejería competente en materia de turismo de los servicios ofertados.

El Capítulo II “Régimen para el ejercicio de las actividades y prestaciones de servicios turísticos”, establece nuevos regímenes para el inicio de actividades o prestación de servicios turísticos que incorporan el control, a posteriori, de la actividad por parte de la Administración: la declaración responsable y la comunicación previa. Como excepción, se puede imponer un régimen de autorización siempre que concurren las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, que deberán motivarse suficientemente en la norma que establezca dicho régimen.

Para el régimen de autorización el principio general de aplicación será el del silencio administrativo positivo.

Igualmente, se regula la inscripción de oficio en el Registro de Actividades y Empresas turísticas, a partir de los datos aportados en la declaración responsable, comunicación previa y autorización, en su caso. Como novedad, se introduce la figura de la ventanilla única, a través de la cual se podrá acceder electrónicamente a la información sobre procedimientos necesarios para el ejercicio de la actividad.

El Capítulo III “De las Empresas de Alojamiento Turístico”, está integrado por cuatro Secciones, en cuya Sección 1ª se recogen las Disposiciones Generales donde se establece la definición, tipos y régimen aplicable a las empresas de alojamiento turístico, regulando, de forma separada en la Sección 2ª los alojamientos turísticos hoteleros, en la Sección 3ª los alojamientos turísticos extrahoteleros y en la Sección 4ª los alojamientos de Turismo Rural.

Se contemplan la acampada al aire libre, fuera de los establecimientos destinados específicamente a dicha actividad, que hasta ahora no era posible en la Comunidad Autónoma de Extremadura y estando sujeta a una regulación posterior.

Se introduce la figura de los chozos turísticos para adaptar la normativa a la demanda de establecimientos que, representando construcciones típicas del territorio, cuenten, a la vez, con la confortabilidad, prestaciones y calidad necesarias y demandadas actualmente a cualquier establecimiento de alojamiento turístico.

El Capítulo IV “Empresas de Restauración”, recoge la regulación de las empresas de restauración, especificando su definición y sus modalidades.

El Capítulo VI “Empresas de actividades turísticas alternativas”, que regula aquellas empresas que ofertan la práctica de actividades que contribuyan a la diversificación y mejora de la oferta turística, tales como actividades deportivas, medioambientales, agroturismo, turismo activo, turismo ornitológico, culturales, formativas, recreativas o de ocio, belleza y salud, y aquellas otras que por su actividad contribuyan a la diversificación y mejora de la oferta turística.

El Título III, denominado “Disciplina Turística”, está estructurado en cinco Capítulos.

El Capítulo I “Disposiciones Generales”, contiene el objeto de la disciplina turística, las actividades y los sujetos responsables administrativamente de las infracciones en materia de turismo.

El Capítulo II “Inspección Turística”, regula el ámbito de actuación y funciones de la inspección turística, destacando la función de los inspectores de realizar comprobaciones necesarias para verificar la conformidad de los datos contenidos en las declaraciones responsables y comunicaciones previas exigidas, todo ello en consonancia con el nuevo régimen de acceso a la actividad o servicio turístico. Se regulan los derechos y obligaciones tanto del personal técnico inspector como de los titulares de las actividades turísticas, contemplando la aprobación de un Plan de Inspección Turística para garantizar la adecuada planificación de la labor inspectora. Por último, en este Capítulo se regula los documentos que servirán de soporte a la actividad inspectora, los cuales se clasifican, según las circunstancias y como novedad, en cuatro tipos de Actas: “De primera inspección”, “De conformidad con la normativa turística”, “De constancia de hechos” y “De infracción”.

El Capítulo III “De las infracciones”, establece las acciones u omisiones sancionables en el ámbito turístico.

El Capítulo IV “De las sanciones”, dispone el régimen aplicable de las mismas.

Y el Capítulo V “El Procedimiento Sancionador”, regula las fases del mismo y contempla, como novedad, la reducción en el 40% del importe de la sanción por pago anticipado de las mismas en el plazo de diez días hábiles desde la notificación al interesado, que en ese caso renunciará a formular alegaciones, sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos que correspondan.

En las disposiciones adicionales se regulan distintos aspectos extensivos del articulado, como son la necesidad de suprimir barreras arquitectónicas en aquellas instalaciones no incluidas en la Ley 8/1997, de 18 de junio, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura; se dispone la redacción del Plan Turístico de Extremadura en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley; se establece la actualización de las cuantías de las sanciones mediante norma con rango de ley en función de la evolución del índice de precios al consumo; se define una modalidad más de establecimiento turístico hotelero, denominado “Condhotels” cuya característica diferenciadora es que es titularidad privada y pueden ser explotados en su totalidad por una o varias empresas turísticas.

Las disposiciones transitorias responden a su finalidad determinando el procedimiento a aplicar para aquellas actividades o prestaciones de servicios iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma que dictaminamos. Igualmente se establece un régimen sancionador transitorio y se determina la cláusula de desarrollo reglamentario posterior.

La disposición derogatoria, contiene la genérica derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a la ley y deroga, expresamente, la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura.

Las disposiciones finales se refieren a modificación del Anexo VIII de la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre Tasas y Precios Públicos en los siguientes términos, creando una nueva Tasa por tramitación de declaración responsable y modificando algunos extremos de las bases y tipos de gravamen o tarifas de la Tasa por prestación de servicios y realización de trabajos en la ordenación del sector turístico y suprimiendo de la lista de impresos las cartulinas de habilitación y listas de precios de la Tasa por venta de Impresos; se prevé el desarrollo reglamentario de la ley habilitando para ello al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y a la Consejería en materia de turismo y, por último, se regula la entrada en vigor la ley.

III.- VALORACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, 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.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera 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.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Cultura y Turismo destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley Acompaña el informe explicativo de la necesidad y oportunidad de llevarlo a cabo en el momento actual, justificando la necesidad de actualizar el marco normativo vigente en materia de ordenación del turismo extremeño a la realidad debido al desarrollo, expansión e innovación que han experimentado las actividades del sector en nuestra comunidad, así como la adaptación a normativa europea.
- Memoria Económica. Considera este Consejo Económico y Social que la Memoria Económica no responde en absoluto a su finalidad, en cuanto a documento detallado en el que se debe determinar la incidencia económica de la entrada en vigor de una norma, se limita a un mero informe sobre estimación de gastos sin que se determine compromiso presupuestario alguno.
- Informe de alegaciones.
- Informe de Impacto de Género.
- Tabla de Vigencias de Disposiciones anteriores y Disposiciones que pudieran resultar afectadas.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos

b.- Consideración general del texto

La actividad turística constituye sin lugar a dudas un elemento de primer orden dentro de la vida económica y social de un territorio.

El turismo constituye un proceso dinámico que evoluciona al ritmo de la sociedad, adaptándose a los nuevos tiempos y a las nuevas necesidades y debe ser concebido como un elemento basado en criterios de cohesión social y de sostenibilidad; cohesión social que nos permita un desarrollo equilibrado del Turismo en toda nuestra Comunidad Autónoma, poner en valor nuestras señas de identidad y nuestra riqueza, así como la diversificación de los productos turísticos con los que cada zona puede ser más competitiva, y desarrollo sostenible, a través de un turismo respetuoso con la cultura, el patrimonio y el medio natural.

Extremadura tiene una historia turística corta. No hace más de una década que se plantean planes de promoción y comercialización de forma ordenada y constante. Hasta ese momento, el turismo que fluía a Extremadura venía atraído fundamentalmente por el turismo patrimonial y cultural de ciudades como Cáceres, Mérida y Trujillo, o por eventos como el Festival de Teatro de Mérida. En aquellos momentos el Turismo de Naturaleza era aún incipiente.

En los últimos años, la oferta hostelera en nuestra Comunidad no ha dejado de incrementarse (en 2009 se sumaron 40 nuevos establecimientos y 1097 plazas más, especialmente en apartamentos rurales y casas rurales) y el empleo afectado por este sector también ha experimentado un incremento proporcional al de esta oferta (un 1,32% de 2008 a 2009), en contraposición a lo sucedido en el conjunto de España donde ha supuesto una minoración del 5,19% .

Así aumentar la calidad de Extremadura como destino turístico, incentivar el crecimiento de las pernoctaciones y mejorar la competitividad con respecto a otras regiones con destinos accesibles económica y socialmente, hará crecer también los servicios indirectos y los empleos asociados a los mismos.

El componente medioambiental y rural que adquiere este sector en nuestra región es uno de sus puntos fuertes ya que Extremadura cuenta con atractivos endógenos, que habría que conservar y potenciar.

Las líneas de actuación en materia de turismo tienen como referencia el Plan de Turismo Español Horizonte 2020, tendentes a lograr una mayor desestacionalización en el sector, así como un necesario reequilibrio Socio-Territorial, todo ello bajo los necesarios parámetros de sostenibilidad y respeto por el medio natural. Dicho Plan ha sido asumido por todo el sector, el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y concretamente en el documento del “ Pacto Social y Político de Reformas de Extremadura”, suscrito por los agentes sociales y económicos, se reconoce también en el Anexo II la Estrategia Regional del Turismo como una de las acciones a desarrollar de manera prioritaria en la región, formando parte de los eje económicos de desarrollo

Y desde esa perspectiva de eje de desarrollo económico, no tenemos por menos que recomendar que se realice un mayor esfuerzo de atención a este sector por parte de todas las instituciones, los agentes económicos y sociales y por la ciudadanía en general con el fin de mejorar el destino turístico de Extremadura siempre a partir de una estrategia de desarrollo turístico sostenible.

Esto viene a recordar que el desarrollo del turismo en una región como la nuestra debe tener un escrupuloso cuidado con la naturaleza, la sociedad y la cultura extremeña. Es cierto que el turismo ha contribuido y puede hacerlo más a mejorar la situación secular de retraso económico de nuestra región, pero no a costa del riquísimo patrimonio histórico y medio ambiental del que disponemos, que además es uno de sus máximos valores.

Por tanto debe apostarse por un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, accesible y fundamentalmente económica y socialmente sostenible, basado no en la masificación turística, que de otra parte no parece posible ni conveniente, si no basado en la excelencia.

Resumiendo, podríamos decir que el modelo aplicado a la modernización y desarrollo del turismo en Extremadura tendría que pivotar sobre:

- La mejora general y ampliación del turismo en la región extremeña
- Una adecuada distribución del turismo tanto del tiempo como del espacio, es decir desestacionalidad y esfuerzo compensado en el todo el territorio.
- Reforzar y utilizar mejor los instrumentos financieros puestos a disposición del turismo.
- Proteger e informar mejor a los usuarios de los servicios turísticos...
- Mejorar especialmente el contexto de trabajo y la formación profesional del turismo.

Para poder llevar a cabo las mejoras detalladas en este Anteproyecto de Ley, y según el parecer del Consejo Económico y Social de Extremadura el compromiso de la Junta de Extremadura debe pasar por:

- 1.- Desarrollar el concepto de calidad en el turismo, tanto calidad en las infraestructuras como en los servicios, en la atención que se presta al cliente, en la oferta de productos y actividades, etc. Resulta importante generalizar la cultura del detalle unida a la eficiencia del servicio.
- 2.- Mayor cualificación de los profesionales del turismo. Cuando se intenta acceder a un desarrollo turístico sostenible la calidad de los recursos humanos tiene un papel decisivo y se precisa un esfuerzo de formación tanto de los responsables (públicos y privados) como de los trabajadores.
El crecimiento experimentado por el turismo en los últimos años, que se espera que continúe en los próximos, auguran períodos de importante generación de empleo y crecientes necesidades de recursos humanos y sobre todo mayor cualificación y especialización para enfrentar adecuadamente las demandas de una mayor calidad del turismo.
- 3.- Desestacionalizar el turismo: Este constituye uno de los objetivos primordiales; hacer que el turista nos visite durante todas las épocas del año y aumentar su permanencia en nuestros establecimientos. En este sentido, jugará un papel muy importante el desarrollo del turismo de negocios o el turismo idiomático.
- 4.- Coordinación entre las distintas Administraciones y con el propio sector: El contacto permanente y una estrecha colaboración entre todos los agentes implicados, tanto públicos como privados, es lo que permite unificar esfuerzos con el objetivo común de impulsar el turismo en nuestra región y colocar a Extremadura en la primera línea a la que sin lugar a dudas puede aspirar.

Todos estos objetivos deben confluir en un turismo más competitivo, con el fin de seguir incrementando la llegada de turistas a nuestra Comunidad Autónoma, aumentar la estancia media y generar mayor riqueza y empleo, así como abrir nuevos mercados.

En otro orden de cosas recomendaríamos, como en otras ocasiones, que siendo una norma de particular importancia en el ordenamiento económico social de la Comunidad, hubiese sido deseable, que la Administración Regional, hubiese realizado un informe sobre los previsibles efectos que tendrá la norma, pues incide en el funcionamiento de la libre competencia de los mercados, la libertad de empresa y el servicio a los ciudadanos. La directiva comunitaria que se traspone, no viene a ahondar en los derechos de los ciudadanos sino que consagra el libre mercado y la apertura de la competencia, por lo que recomendaríamos igualmente, que se estuviese especialmente vigilante para que estas circunstancias no deriven en pérdida de calidad del servicio o empeoramiento de las condiciones laborales de las personas del sector.

En relación con el Anteproyecto de Ley este Consejo Económico y Social de Extremadura estima que esta iniciativa legislativa en líneas generales profundiza en la idea de un turismo de calidad, en el marco de una política integral para el conjunto de la Comunidad Autónoma, que merece, sin duda, un juicio positivo incidiendo en la salvaguarda de la seguridad y salud pública, la protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural.

Otro aspectos del Anteproyecto de Ley, que merecen la misma valoración es la protección jurídica de los agentes intervinientes en el turismo y, de manera particular, de la de los usuarios de servicios turísticos, así como la inclusión dentro del procedimiento sancionador de un mecanismo de conciliación y subsanación de irregularidades administrativas en que hubiese incurrido el presunto infractor.

Además este anteproyecto cuenta con la intención de proponer una regulación conjunta de este sector, queriendo atender tanto a los profesionales como a las empresas, y amparando a los usuarios a través de una disciplina turística.

Este Consejo Económico y Social de Extremadura entiende que a modo de recomendación habría que incluir el impulso del turismo cinegético como una diversificación más de la oferta turística de Extremadura, ya que la leyes de caza y pesca, tramitadas recientemente por este CES, establecían entre sus objetivos atraer turismo a Extremadura, así como considerar la proximidad con Portugal como un elemento más de captación de turismo en nuestra región.

A nuestro juicio este anteproyecto de Ley carece de medidas para impulsar las infraestructuras necesarias que permitan acomodar la oferta turística a una demanda creciente (incremento planta hotelera, carreteras, aeropuerto ...), por ello consideramos que se debería incluir en la parte dispositiva del texto legal la promoción del establecimiento de las mismas.

En relación al régimen para el ejercicio de actividades y prestación de servicios turísticos y partiendo de la base de que no existen controles previos por parte de la administración respecto al inicio de una actividad, debe garantizar que el cumplimiento de los requisitos establecidos se mantenga durante todo el periodo de ejercicio de la actividad, por lo que a juicio de este Consejo se hace absolutamente imprescindible reforzar considerablemente los servicios de inspección, que permitan desempeñar con garantías la labor de control y supervisión ulterior de las actividades turísticas, en aras de garantizar la calidad y el derecho de los usuarios y ciudadanía en general.

Otra cuestión a destacar sería el desarrollo reglamentario. Siendo la materia a regular muy amplia en su aplicación y conociendo que motivará importantes cambios organizativos y técnicos que afectará a empresas, usuarios, y por tanto a agentes económicos y sociales, recomendaríamos que se acuda a los mecanismos existentes de participación para que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas participen activamente en estos procesos de reglamentación.

Este Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura, pretende responder a la necesidad de actualización del marco normativo vigente en materia de ordenación del turismo extremeño a la realidad debido al desarrollo, expansión e innovación que han experimentado las actividades del sector en nuestra comunidad, así como adaptarlo a las exigencias marcada por la normativa europea.

En definitiva y a la vista del texto presentado, no puede tener sino una valoración positiva tanto por sus objetivos como por los instrumentos que desarrolla, ya que puede contribuir de manera clara al crecimiento y a la creación de empleo en el sector turístico extremeño.

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Exposición de Motivos

Tras la lectura de la Exposición de Motivos que precede al articulado de esta Ley desde el Consejo Económico y Social de Extremadura consideramos que desde el punto de vista formal, llama la atención su extensión, y teniendo en cuenta lo establecido en la **Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, 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 si bien no es de obligado cumplimiento si es recomendable su observación, entendemos que la Exposición de Motivos debe describir contenido, indicación de objeto y finalidad, antecedentes, competencia y habilitaciones y que no debería mencionar aspectos más concretos que posteriormente vayan a ser regulados en la parte dispositiva de la norma haciendo por tanto que se pierda la virtualidad de la misma.

Título Preliminar (artículos del 1 al 11)

Este título recoge el objeto y ámbito de aplicación de la ley, las definiciones, organización y competencias de la Administración Turística.

Del análisis de este Título convendría realizar las siguientes valoraciones por parte de este Consejo , por un lado el artículo 2 denominado “ definiciones”, entendemos que bien se podría suprimir, ya que son conceptos que están bastante determinados y no dar lugar a confusión, y que por tanto su contenido nos parece superfluo y que no añade nada nuevo al contenido de la norma, por otra parte el artículo 3 referido a los “ fines básicos de la política turística”, proponemos una adecuada sistemática de los mismos yendo de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto, asimismo consideramos que los apartados l), m), n) y ñ) se refiere a cuestiones ya reguladas en Derecho y que por tanto, son prescindibles en esta iniciativa legislativa.

En lo que se refiere al Consejo de Turismo de Extremadura en reiteradas ocasiones hemos manifestado las distinciones que deben existir en los Consejos de carácter consultivo y los de carácter asesor. 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 turística que le sean solicitadas por cualquiera de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ahora bien, 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 competencia en materia de turismo. 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 a 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 Con-

sejerías 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.

Para favorecer la coordinación de la Administración Regional, sería recomendable crear una comisión interconsejerías dedicada específicamente al turismo incluyéndose en ésta a las administraciones con competencia en turismo.

Por lo que respecta a la composición del Consejo de Turismo de Extremadura, regulada en el artículo 8.3, entendemos que 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. Desde el punto de vista normativo, en cuanto a la composición del órgano se habrá de estar a la regulación contenida en 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 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”, 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 Turismo de Extremadura prevista en el Anteproyecto no cumple adecuadamente con estas prescripciones, por un lado 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), como por otro en la omisión a la representación sindical. Así mismo entendemos que debería formar de este Consejo la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.

Acerca del artículo 9 dedicado al Observatorio de Turismo, recomendándose que a los efectos de evitar solapamiento, se integre dentro del Consejo de Turismo de Extremadura con las funciones expresas de ser un ente de estudio y formación.

Título I (artículos 12 a 38)

Se integra en este Título 26 artículos, agrupados en 4 capítulos (arts. 12 a 38).

El primero de dichos capítulos (arts 12 y 13) se ocupa de regular los derechos de las personas usuarias, la singular protección a colectivos especialmente vulnerables, recogiendo como novedad la prohibición de servicios y actividades turísticas que favorezcan o contengan elementos de reclamo de explotación o comercialización sexual. Sobre este capítulo, entendemos que el artículo 12 (derechos de las personas usuarias) y el artículo 13 (obligaciones de las personas usuarias), se refieren a cuestiones

ya reguladas en otros sectores del ordenamiento, son absolutamente prescindibles de la regulación legal.

El capítulo II (arts. 15 y 16) regula los recursos turísticos. Con respecto al artículo 15 recoge los “Objetivos generales de la Administración”, que en opinión de este CES reproduce en su mayoría lo establecido en los artículos 3 a 7, por lo que entendemos que dichos preceptos se podrían refundir.

El capítulo III (arts. 17 a 34) regula la Ordenación de la Actividad Turística. Sobre este capítulo este Consejo Económico y Social de Extremadura realiza las siguientes valoraciones, por un lado el artículo 17 dedicado al Plan Turístico de Extremadura debería señalar cuales son los criterios de elaboración, el sistema de evaluación, temporalidad y definir las personas que van a intervenir en dicha elaboración, entre las que se debería de encontrar los agentes económicos y sociales, por otra parte el artículo 18.1 define a las Áreas Turísticas de Acción Integrada y sus requisitos, concretamente el apartado b) del mencionado precepto que textualmente dice: “ Que dispongan de una oferta turística incipiente”, este Consejo Económico y Social entiende que el legislador debería especificar el significado de “incipiente” para que así concurren dichos requisitos.

Así en el artículo 19 punto h) señala que la planificación deberá ordenar y regular “ causas suficientes para la revisión de la planificación”, entendemos que dicho párrafo podría ser suprimido ya que la reelaboración o actualización de dicha planificación debería ser realizada por el Consejo de Turismo o por la Consejería de Cultura y Turismo y además en el apartado 3 del mencionado artículo, resulta una obviedad que la Planificación de las Áreas Turísticas de Acción Integrada procurará un aprovechamiento eficaz.

Por otra parte tanto en el apartado 2 del artículo 22 como en el apartado 1 del artículo 23 se echa en falta el impulso del turismo cinegético, así como debería señalar entre los motivos para impulsar el turismo, el crecimiento de la actividad económica.

Título II (artículos del 39 a 87)

Este título dividido en seis capítulos, regula las empresas y actividades turísticas.

Del análisis de este Título convendría realizar algunas consideraciones respecto a algunos de los artículos en él recogidos.

En el artículo 42 se señalan las obligaciones de las personas titulares de empresas turísticas, concretamente con respecto al apartado i), entendemos que debería especificar que se entiende por precios comunicados y expuestos, ya que en caso de ofertas y promociones ambos son los mismos induciendo a confusión al aplicador de la norma. Por otra parte y con respecto al apartado r) del mismo precepto, el contenido del mismo está recogido posteriormente en el artículo 43 , por tanto, para no parecer repetitivos, consideramos que se debería eliminar este apartado o bien remitirse a lo que se expresa en el artículo 43.

Con respecto al artículo 45, este Consejo Económico y Social de Extremadura entendemos que deja un amplio margen de discrecionalidad a la Administración Turística para derogar las exigencias establecidas con carácter general para posibilitar el ejercicio de su actividad turística por las empresas, y esto puede ser contradictorio con el principio de objetividad, principio por el que debe regirse la actuación de la Administración.

El artículo 48 establece el principio general del libre establecimiento para la prestación de servicios sometido a la necesidad de presentación previa de una declaración responsable. A tal condicionamiento sujeta el Anteproyecto de Ley a las empresas de alojamiento turístico (artículo 59), empresas de restauración (artículo 77), empresas de intermediación turística (artículo 82), empresas de actividad turística alternativa, es decir, al total de actividades que regula el Anteproyecto, por tanto no tiene sentido alguno regular el régimen de comunicación previa (artículo 49) y autorización (artículo

50) sin vincularlo a ninguna actividad como hace el Anteproyecto de Ley, dado que somete a todas las actividades turísticas al régimen jurídico de declaración responsable, pudiendo generar únicamente confusión.

Además este precepto es prácticamente una reproducción de varios preceptos, concretamente de los artículos 4 a 11 de la Ley 17/2009, y del artículo 71 bis de la Ley 30/92 en la redacción dada por la ley 25/2009, con lo que en su mayoría a excepción de las especificaciones que establece en el apartado 3 podría haberse obviado.

El artículo 53 establece que la Consejería competente en materia de turismo debe emitir un informe sobre la memoria y planos presentados por los promotores de la actividad turística, entendemos que debería fijarse un plazo para no dilatarlo en el tiempo.

Respecto al artículo 54 que regula los efectos del silencio en el régimen de autorización, destacamos por un lado, que es una repetición de lo establecido en el artículo 50.4 del mencionado Anteproyecto, y de otra parte que es una reproducción del artículo 43.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en su redacción dada por la ley 25/2009, aplicable en virtud de consistir legislación básica, y que por tanto bastaría con remitirse al mismo.

Las Hospederías de Extremadura reguladas en el artículo 62 consideramos que en su apartado 1 referido a su definición habría que añadir la siguiente frase : “para el desarrollo turístico de Extremadura donde no exista oferta de alojamiento o capacidad hotelera suficiente para atender su demanda”.

El artículo 69 dedicado a regular la acampada provisional para eventos, entendemos y con el fin de preservar el correcto desarrollo de las acampadas provisionales y los derechos de las personas usuarias, se debería añadir al final del párrafo lo siguiente “ dotando a la zona de los servicios necesarios para el correcto desarrollo de la actividad”. Con respecto al artículo 73 apartado c) se debería añadir “ y dispongan, por su estructura y servicios, de las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro de todas o algunas de las unidades de alojamiento”.

Asimismo en el punto primero del artículo 74 al definir las empresas de restauración debería añadir “ y con las licencias correspondientes” y el punto tercero apartado c) está bastante confuso, habría que darle una redacción nueva.

Y por último con respecto al artículo 86 y 87 que definen las empresas de actividades turísticas alternativas, no explicita claramente como se regulan y en qué grupo se incluyen.

Título III (artículos 88 a 131)

Está dedicado a la Disciplina Turística y se estructura en cinco capítulos

Con respecto al Capítulo II denominado “ Inspección Turística”, este Consejo Económico y Social entiende que algunos de los artículos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario y no necesariamente estar explicitados en la ley, por ejemplos los artículos que comprenden entre el 97 y el 102 ambos inclusive.

Con respecto al artículo 95 consideramos que se debería de eliminar la referencia a la persona empleada presente en el momento de la inspección libros y registros, ya que en la mayor parte de los casos posibles no podrán, por incapacidad y falta de información, facilitar examen de la documentación requerida. En el artículo 98 debería especificarse que del acta levantada se dejará la pertinente copia en el establecimiento.

Por primera vez se regulan de forma exhaustiva los distintos tipos de Actas que servirán de soporte a la labor inspectora, y que serán, según las circunstancias: Actas de primera Inspección, Actas de conformidad con la normativa turística, Actas de constancia de hechos y Actas de Infracción.

El Capítulo III “ Infracciones” recogen el listado de infracciones administrativas, clasificadas atendiendo a su gravedad, si bien entendemos que la vulneración de los dere-

chos de las personas usuarias recogidas en el Título I debería tener un correlativo reflejo en el catálogo como infracción.

Capítulo IV “ Sanciones”, dispone el régimen aplicable a cada una de ellas, entendiendo este Consejo Económico y Social que se podría añadir como criterio para la graduación de sanciones la reincidencia.

Capítulo V “ Procedimiento Sancionador” , se introduce la novedad del pago anticipado de la sanción cuando ésta consista únicamente en una multa, que podrá pagarse con una reducción del 40% sin perjuicio de la posibilidad de imponer los recursos que correspondan, si bien podría haber recogido este capítulo los procedimientos de recursos de reposición.

IV.- CONCLUSIONES

Primera.- El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo en Extremadura, no sólo porque la vigente Ley es del año 1997 y venía requiriendo una actualización, sino porque la actual coyuntura económica internacional viene afectando al sector turístico, que ha sido durante muchos años referente de crecimiento sostenido en la economía regional y que necesita revitalizarse con nuevos planteamientos adaptados aun escenario diferente.

El CES cree que el sector turístico, como estimulador de otros subsectores ligados al mismo, creador de empleo y apto para valorizar recursos propios de Extremadura, debe ser estimulado desde la Administración Pública, apoyando sus oportunidades y dando a conocer su oferta, como sector estratégico de la Comunidad.

Segunda.- El CES entiende que el hecho de que la regulación de la ordenación general de la actividad turística, aparezca en el Anteproyecto con contenidos nuevos de gran importancia (la mención al desarrollo sostenible como modo de preservar los recursos turísticos y procurar su correcto aprovechamiento, el compromiso asumido de promover iniciativas para garantizar la accesibilidad al turismo de todas las personas y en particular de quienes tengan alguna discapacidad, la consideración de los recursos que contribuyan a reforzar la imagen de Extremadura, como el interés cultural o los espacios naturales como recursos estratégicos, y la calidad turística), supone una oportunidad de orientación de la ordenación de la actividad turística, desde parámetros de calidad, eficiencia y contenido social que, no obstante, podrían haberse desarrollado en mayor medida en la norma.

Tercera.- En el mismo sentido que la Comisión Europea, que ha identificado como un reto para los próximos años “*asegurar el turismo para todos*”, y ello en un contexto de “*reducir el carácter estacional de la demanda, mejorar la calidad del empleo turístico, promover el empleo fijo, mantener y mejorar la prosperidad y la calidad de vida de las comunidades locales, conservar y valorizar el patrimonio cultural y utilizar el turismo como una herramienta útil para el desarrollo sostenible*”, este Consejo considera conveniente implementar y favorecer iniciativas de turismo social dirigidas a los colectivos de jóvenes, mayores, personas con discapacidad y familias con dificultades sociales, con un alcance europeo, que, además, ayude a la construcción del concepto y realidad de ciudadanía europea.

Cuarta.- El CES considera necesario que desde las Administraciones Públicas, autonómica y local, se haga un esfuerzo especial de apoyo al turismo rural, que en nuestra Comunidad tiene una fuerte presencia , a través de la información y asistencia, de la

promoción de distintivos de calidad, del asesoramiento de la elaboración de publicaciones y guías turísticas, etc.

Para ello, el Anteproyecto cuenta con instrumentos que pueden ser útiles para consolidar esta modalidad que está demostrando una mayor resistencia que otras ante la actual coyuntura del mercado turístico y aporta importantes beneficios a la Comunidad.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 15 de noviembre de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 15/2010

Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo y Ejecución de la Ley 3/2003, sobre participación institucional de los Agentes Sociales más representativos



Consejo
Económico y
Social de
Extremadura

DICTAMEN DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LA LEY 3/2003, SOBRE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS AGENTES SOCIALES MÁS REPRESENTATIVOS

I. ANTECEDENTES

El pasado 7 de abril se solicitó por la Ilmo. Sr Consejero 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:

“Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo y Ejecución de la Ley 3/2003, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos”

Analizado y tratado el Proyecto de Decreto 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 noviembre de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Proyecto de Decreto remitido por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte expositiva, donde se incluye un Artículo único de aprobación, una Disposición Adicional única y dos Disposiciones Finales, y una parte dispositiva constituida por un texto articulado veintitrés artículos que se estructura en un Título Preliminar y un Título.

La parte expositiva viene a justificar la necesidad del Decreto que se propone, al señalar que la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, supuso un hito, en su momento, en cuanto al reconocimiento y articulación legal del derecho de los Agentes Sociales a la participación institucional como testigos de cuantas políticas públicas afectaban al patrón de crecimiento económico de esta Región.

Avanzando en esta senda, mediante la disposición adicional 14ª de la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2010 se modifica el párrafo segundo del punto 1 de artículo 6 de la Ley 3/2003, dando un paso en firme en la evolución del diálogo a la concertación social y, se adiciona un nuevo artículo a la citada Ley por el que se crea el Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura como máximo órgano de encuentro, con-

certación y participación institucional de las Organizaciones Sindicales y Asociaciones Empresariales más representativas y la Junta de Extremadura, adscrito a la Presidencia de la Junta de Extremadura.

Una vez creado el Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura mediante la citada modificación legislativa, resulta necesario regular su composición y régimen de funcionamiento, así como el alcance y la determinación de sus funciones. De ahí, la necesidad de acometer el presente Decreto por el que se apruebe el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre Participación Institucional de los agentes sociales más representativos.

Finaliza esta parte expositiva con un artículo único de aprobación, una disposición adicional única que establece que la Administración adscribirá los medios humanos necesarios para facilitar el ejercicio de sus actividades de asesoramiento y participación a los Agentes Sociales, y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor del Decreto.

Este proyecto de Decreto se estructura de la siguiente manera:

Título Preliminar, denominado “Disposiciones Generales”, regula el objeto y finalidad del Reglamento, y pretende clarificar aspectos concretos surgidos en aplicación de la Ley de Participación Institucional; para ello, determina su ámbito de aplicación enumerando los ámbitos de actuación y el contenido de la participación institucional, así como los derechos y deberes inherentes a su ejercicio.

Título I con la denominación “Del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura”, se dedica en exclusiva a regular el Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, estructurándose en tres capítulos.

El Capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones Generales”, configura la naturaleza y adscripción del Consejo de Concertación Social y Económica como el máximo órgano de encuentro y concertación, de carácter tripartito, a través del cual se canaliza el ejercicio de la participación Institucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma, adscrito a la Presidencia de la Junta de Extremadura. En dicho capítulo se determinan las competencias de dicho órgano circunscritas a cuantos ámbitos de actuación tengan algún impacto en el desarrollo económico y social de la Región.

El Capítulo II, con el título “Organización y funcionamiento” articula la estructura del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura en cuatro órganos: el Consejo, el Presidente, la Comisión Permanente y las Mesas Negociadoras, dedicándole una Sección a cada uno de ellos, a través de las cuales, se viene a regular la composición, sus competencias y el régimen de su funcionamiento.

Por último cierra el Título I, el Capítulo III, relativo a “la Secretaría del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura”, definiéndola como la encargada de velar por el adecuado funcionamiento del Consejo atribuyéndole las funciones propias del secretariado de cualquier órgano colegiado.

III.- VALORACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, este Órgano consultivo valora positivamente que por primera vez sea remitido un proyecto de Decreto de estas características, por si bien está contemplada entre las funciones de este Consejo Económico y Social, la emisión de dictámenes de proyectos de Decretos que se consideren por el Gobierno tienen una especial trascendencia en la regulación de

materias económicas y sociales (artículo 5.1.1 a de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre creación del Consejo Económico y Social de Extremadura), la tónica habitual había sido sólo solicitarlo en los supuestos de Anteproyectos de ley, estimulando al Ejecutivo extremeño a continuar por esta vía.

Entrando a valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Proyecto de Decreto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Extremadura, este Consejo Económico y Social de Extremadura no puede sino valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes. Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Administración Pública y Hacienda destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad
- Memoria Económica
- Tabla de vigencias de disposiciones
- Informe de Intervención General
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda

Este Consejo, en relación con la documentación aneja recibida, quiere poner de manifiesto especialmente la ausencia del Informe emitido por el Instituto de la Mujer sobre Impacto de Género

B) CONSIDERACIÓN GENERAL DEL TEXTO.

La Constitución Española de 1978 establece que España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, donde el artículo 1.1, cuyo contenido se ha definido como principio constitucional de valor normativo, constituye el pilar fundamental sobre el que se sostiene la participación de los agentes social y económicos en distintos ámbitos de la vida pública, y, en particular, su participación en funciones normativas e institucionales de los poderes públicos.

El Estado social y democrático de Derecho reconocido en el artículo 1.1 de la Constitución tiene su concreción en numerosos artículos del texto constitucional, principalmente en el artículo 7, que señala que *“Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios...”*, el artículo 9.2 que señala que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones que ... faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*, el artículo 129 o el 131.2, que señalan la obligación legal de ciertas formas de participación, o la necesidad de que *“el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”*.

Las normas internacionales también se hacen eco de esa necesidad de participación, y así el Convenio nº 150 de la Organización Internacional del Trabajo, referente a la Administración del Trabajo refleja la relevancia de las organizaciones sociales presentes en el mundo laboral, y en el ámbito comunitario el artículo 151 del Tratado de la Unión Europea, señala que *“La Unión y los Estados miembros, teniendo presente derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada*

en Turín el 18 de octubre de 1961, y la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel adecuado de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”

Para cumplir este cometido se llevaron a cabo la Comunicación de la Comisión de 26 de junio de 2002, sobre **“El Diálogo Social Europeo, fuerza de modernización y cambio”**, en el que se establecía que el diálogo social era clave para mejorar la gobernanza, mediante la consulta a los interlocutores sociales, aumentar la visibilidad del diálogo social y reforzar el papel de los interlocutores sociales, o la más reciente Comunicación de la Comisión de 12 de agosto de 2004, sobre **“Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del Diálogo Social Europeo”** que pone de manifiesto la importancia de este diálogo en materia económica y social.

En cuanto a la participación institucional en el **ámbito autonómico**, ésta puede y debe ejercerse en aquellos organismos que tengan competencias sobre materias de carácter socio- económico, habiéndose pronunciado el Tribunal Constitucional (STC 35/1992, de 15 de junio) en el sentido de que, siempre que se respete el reparto de competencias efectuado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas podrán crear organismos de participación institucional, en que se insertarán organizaciones sindicales y asociaciones empresariales.

Con la denominación de **participación institucional**, entendemos aquella acción que se desarrolla en espacios públicos en diferentes niveles de negociaciones tripartitas reuniendo tanto al Gobierno y la Administración como a Organizaciones de empresarios y trabajadores. La elección de un sistema de cooperación tripartito se fundamenta en una determinada concepción, opción y forma de participación, de manera que sus principios están asentados en el reconocimiento de la legitimidad, representatividad, autonomía y preservación de la identidad de todos los actores que confluyen en el diálogo. El modelo elegido de concertación regional ha evidenciado sobradamente su eficacia a través de la responsabilidad y lealtad institucional de las organizaciones participantes, haciéndose necesario dotar al sistema de las suficientes garantías en orden a su pervivencia, fortalecimiento y consolidación.

El CES de Extremadura considera que la participación institucional, más allá de hacer partícipes a los ciudadanos y organizaciones sociales que lo representan de ciertas decisiones y gestiones públicas, es también una forma de acercamiento entre los ciudadanos y los poderes públicos para fomentar una cultura política más participativa y, como consecuencia de ello, más comprometida con la colectividad. Fomentar la política participativa también significa aumentar los flujos de información entre los poderes públicos y la ciudadanía, creando una sociedad más concienciada e informada.

El inveterado proceso de **diálogo social en nuestra Comunidad Autónoma** tiene una sedimentación sólida, y cobra un nuevo vigor en el plano de las declaraciones con la llamada Declaración para el Diálogo Social, que se firmó el 8 de octubre de 2007, denominada **“Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social”** entre la Junta de Extremadura y los agentes institucionales, sociales y económicos más representativos de la región, iniciándose de esta manera un proceso de concertación social novedoso por su forma y su contenido, donde se fijan las bases para el entendimiento de aquellas cuestiones que se consideran de vital importancia mantenerse bajo el consenso a través de la concertación social y que ha recibido otro nuevo impulso con la firma del **Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura**, suscrito el 11 de noviembre de 2009.

En definitiva, **el reconocimiento del Diálogo Social** como elemento que vertebra parte de la sociedad extremeña y la institucionalización que del mismo supone la creación del Consejo de Concertación Social y Económico de Extremadura, constituye un verdadero impulso al principio de la democracia participativa que en las sociedades modernas está llamado a jugar un papel cada vez más importante, complementado a la democracia representativa.

El Proyecto de Decreto objeto de Dictamen, pretende clarificar aspectos concretos surgidos en la aplicación de la Ley de Participación Institucional y fortalecer la implicación de los Agentes Sociales, a través de la constitución del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, en la formulación de aquellas políticas públicas que afecten al desarrollo social y económico de la Región, por lo que este CES de Extremadura considera muy relevante esta norma desde el punto de vista de su contenido y significado.

B) Carácter Específico

Además de las valoraciones de carácter general que se acaban de referir, este Consejo Económico y Social de Extremadura considera conveniente realizar determinadas valoraciones concretas al ANEXO de texto articulado, con objeto de contribuir a su mejora, si cabe:

DISPOSICIONES GENERALES (Artículos 1 a 5)

Artículos 1 y 2

El artículo 1º, denominado “Objeto” del Reglamento de Desarrollo y Ejecución de la Ley 3/2003 de 13 de marzo sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos, tiene más correspondencia con la finalidad del citado Reglamento, y el artículo 2º, denominado “Finalidad” del Reglamento referido, por su contenido perfila mejor el objeto del mismo, por lo que este Consejo Económico y Social entiende que podría considerarse la ordenación de los mismos; señalando en cualquier caso, que dentro del objeto del Proyecto de Decreto se debería haber hecho referencia a que la ley cuyo desarrollo reglamentario ha sufrido una modificación y ampliación por la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Artículo 3

Respecto del artículo 3º del Reglamento, referente al “Ámbito de Aplicación”, entendemos que es un precepto superfluo, y que no aporta nada, y, por tanto, bien podría omitirse ya que es copia literal del artículo 2º, denominado también “Ámbito de aplicación” de la Ley 3/2003, de 13 de marzo sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos

Con respecto al apartado 3.1 a) consideramos que habría que cambiar la frase “trabajadores y trabajadoras y del empresariado” por “ciudadanía” y añadir las siguientes materias a la concreción establecida: seguridad y salud laboral, educación, sanidad, cooperación pública, vivienda, urbanismo, industria, transporte, medio ambiente, biodiversidad, desarrollo sostenible, turismo y desarrollo rural.

Los apartados 2 y 3 del mismo precepto 3º, aparecen ya recogido en la Ley 3 / 2003, de 13 de marzo sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos, y por tanto pueden resultar innecesarios.

Por otra parte el apartado 4 del artículo 3º del Reglamento, define de una manera distinta a los Agentes Sociales que lo hace el artículo 1º, párrafo segundo de la Ley

3/2003, de Participación Institucional, por lo que entiende este Consejo Económico y Social, que de contenerse alguna definición, debería ser la del artículo 1 de la Ley 3/2003, de 13 de marzo sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos. Por otra parte, como en otras ocasiones recomendamos que en los preceptos no se cite legislación específica por los posibles cambios normativos que se produzcan optando por hacer referencia a la legislación aplicable en cada momento

Artículo 4

En el artículo 4.1, se utiliza por una parte, que la participación institucional se hará efectiva en los procesos de elaboración, seguimiento y desarrollo de una serie de “**instrumentos de planificación**”, y por otra parte, en el artículo 4.2, cuando habla del contenido que se determinará y acordará se refiere a los “**sectores**”, por lo que entendemos que debería utilizarse la misma denominación.

Artículo 5

Este precepto, dedicado al ejercicio de los derechos y deberes en la participación institucional, se encuentra ya recogido en el artículo 5.2 de la Ley de Participación Institucional, no obstante en su apartado d) va más allá de la exigencia de la confidencialidad, y entiende este Consejo Económico y Social carece de sentido, ya que las informaciones obtenidas, así como las deliberaciones y conclusiones de las mismas, son informaciones que las personas que representan a las organizaciones tienen el deber de transmitir a las mismas y ellas hacer el uso que estimen oportuno.

El apartado 5.3 del mismo precepto es una transcripción literal del artículo 6.2 de la Ley 3/2003, de 13 de marzo sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos

Artículo 6

El apartado 1 de este precepto, que literalmente dice “ El Consejo de Concertación Social y Económica es el órgano permanente de encuentro, de carácter tripartito, a través del cual se canaliza el ejercicio de la participación institucional, como expresión del diálogo social y para el fomento del mismo, en cuanto a factor de cohesión social y progreso económico de Extremadura”, siendo una repetición de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 3/2003, de 23 de marzo sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativo.

Así mismo convendría que se estableciera una sede del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, o bien su carácter itinerante.

Artículo 7

Con relación a este precepto, dedicado a regular las competencias del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, recomendaríamos añadir las siguientes competencias:

- La definición de las materias objeto de diálogo
- La publicidad y difusión de los Acuerdos del Diálogo Social, y de las materias relacionadas con ellos, sin perjuicio de la competencia de otros órganos de la Administración de la Comunidad.
- La recepción de cuanta información solicite a la Junta de Extremadura sobre materias que afecten al diálogo social relativas a la Política Regional Europea, a la participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea, a las relaciones transfronterizas de Extremadura con Portugal y a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

- La aprobación de la creación de las Comisiones Especializadas y de las Comisiones Negociadoras.
- La propuesta de aprobación de los medios personales y materiales con que se dote a la Oficina Técnica.

CAPÍTULO II.-ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO (Artículos 8 a 22)

Artículos 8 y 9

Estos artículos referentes a los órganos con los que cuenta el Consejo de Concertación Social y Económica, el texto confunde en reiteradas ocasiones al Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura con el Consejo como parte del mismo. Así cita que *“El Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura estará integrado por el Presidente del mismo, que será el Presidente de la Junta de Extremadura y, como vocales, por el titular de la Consejería competente en materia de economía, y por un representante, con el máximo rango, de cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito autonómico”*.

Realmente, lo que está definiendo es el Consejo del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, pues el citado órgano está integrado no solo por el mencionado Consejo, sino también por La Comisión Permanente y Las Mesas Negociadoras, por lo que sugerimos que bien podría buscarse otra denominación para evitar la confusión.

En este mismo precepto, se dice que el Consejo está integrado por la Junta de Extremadura, encarnada por su Presidente, y un representante de cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito autonómico, a los que se añade el titular de la Consejería competente en materia de Economía, estando de esta forma la Junta de Extremadura representada en el Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, a través de la Presidencia del mismo, y también a través de una Vocalía; nos parece más adecuado y equilibrado, toda vez que es un órgano que delibera en igualdad, y acuerda por consenso, que de la Junta de Extremadura estuviera nada más que el Presidente, y que en todo caso, a las reuniones del mismo pudieran incorporarse o acudir cualquier Consejero que pueda ilustrar sobre los asuntos que se traten, y si se quiere más específicamente, los titulares de las Consejerías competentes en materia de Economía, y de Trabajo, ya que el Consejo no solamente es de “Concertación Económica”, sino también de “Concertación Social” .

En la misma línea, está la denominación de vocales a los máximos representantes de las organizaciones sociales, lo que podría entenderse como un papel ciertamente secundario en la escena. La concertación siempre debe realizarse, al igual que la negociación, desde una situación de igualdad, por lo que debe suprimirse la palabra *“vocales” por “miembros” o “representantes”*.

Así mismo, recomendamos la sustitución de la expresión “máximo rango” por “presidente-secretario” de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ya que suelen ser las denominaciones más habituales en organizaciones democráticas y poco jerarquizadas en el “rango”.

Sugerimos la supresión de los párrafos 2 y 3 del artículo 9.1. En el primer caso porque la condición de más representativo es la razón por la que forma parte del Consejo, es obvio que si una organización pierde su condición de más representativa ya no forme parte del Consejo.

En el caso del artículo 9.3, referente a las causas de cese en la condición de miembro, no de “Vocal” del Consejo en los supuestos de “renuncia” o “fallecimiento”, nos parece un caso inadecuado, ya que los miembros del Consejo no lo son a título personal sino por su condición de miembro de organización más representativa, y si alguno de ellos

tuviera tan luctuoso desenlace, hemos de suponer que la propia organización trataría inmediatamente de corregirlo.

Artículo 11

Con respecto al apartado 3 de este artículo sería deseable que no solo el Presidente y la Comisión Permanente pueda convocar, sino que también pudieran hacerlo los demás, aunque sea mediante la comunicación de que haga tal menester al Presidente, por lo que consideramos que el párrafo debería decir: “*Con carácter extraordinario se reunirá cuando sea convocado por el Presidente, a iniciativa propia o a propuesta de cualquiera de sus miembros*”, por considerarlo más apropiado.

Artículo 13

En este precepto, como decíamos anteriormente, se confunden los términos y para mejor comprensión habrá que suprimir “*Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura*” y decir solamente “*El Consejo*” ó la denominación que en su caso se haya adoptado pues es a él al que se refiere.

En este mismo apartado cita al artículo 7.2 que nada tiene que ver con la materia tratada siendo el 9.2 el oportuno.

Recomendamos que para la adopción de acuerdos se utilice la palabra “unanimidad” en lugar de consenso por parecer a este Consejo un término más adecuado.

Artículo 16

Con respecto a la composición de la Comisión Permanente, recogida en este artículo sugerimos, sustituir la palabra “acompañantes” por “asesores” de la Comisión Permanente

Artículo 17.

En este precepto se establece un principio de acuerdo por consenso en todos los órganos que conforman el Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura, esto supone o podría suponer que teniendo en cuenta las atribuciones de la Comisión Permanente, sería ésta la que realmente ostenta el poder, pues si por ejemplo una de sus funciones es; “*Elevar al Consejo la propuesta de materias objeto de concertación social y las propuestas de Acuerdos de Concertación Social*”, haciendo una lectura o interpretación muy estricta, podríamos encontrarnos que solamente las materias acordadas por unanimidad podrán ser tratadas en el Consejo, hurtándole a éste una última oportunidad de negociación y acuerdo. No se escapa a este Consejo que, pueda esgrimirse el argumento de que si en la Comisión Permanente las organizaciones no se ponen de acuerdo, lo lógico es que en el Consejo tampoco, sin embargo, no son pocas las veces que se llega a acuerdos en instancias distintas a las que están inmersas en la negociación.

En los apartados a, b, c, d y e del mismo artículo, consideramos que debe utilizarse el plural de la palabra “*propuesta*” para no limitar totalmente la iniciativa del Consejo.

- a) Elevar al Consejo propuestas de materias....
- b) La determinación del procedimiento que deba realizarse para el seguimiento y evaluación del cumplimiento y eficacia de los acuerdos de la concertación social, así como la elevación de propuestas de acuerdos....
- c) Elevar al Consejo propuestas sobre realización de estudios e informes sobre asuntos de interés general para la Comunidad.
- d) Elevar al Consejo propuestas de creación de Mesas Negociadoras.

Artículo 19

En el apartado 3 de este precepto sugerimos sustituir la frase “siempre que sea posible” por “cuando sea preciso”.

Artículo 22

El apartado 1 de este precepto, referente a que la Secretaría del Consejo será desempeñada por el titular de la Dirección General de Coordinación Económica, aún siendo conscientes del carácter reglamentario de la norma que dictaminamos, es tal vez excesivamente prolijo, por lo que para no estar pendiente de modificaciones de naturaleza orgánica, quizá fuera más conveniente un fórmula más genérica, pues puede ser que no siempre exista esa Dirección General, o aunque lo haga tenga otra denominación

Artículo 23

En este precepto entiende este Consejo Económico y Social, que puede haber diferentes interpretaciones de la “*independencia organizativa*” que el texto reglamentario atribuye al Consejo de Concertación Social y Económica, por una parte, y la “*dependencia orgánica*” de la *Oficina de Apoyo de la Consejería de Economía*, por otro, así como de la *taxativa afirmación* “.., sin que ello suponga coste alguno para la Administración”, afirmación, que por su falta de empirismo, resulta excesivamente innecesaria.

Por todo ello, consideramos que convendría precisar de alguna manera más comprensible unívocamente, en la norma reglamentaria, de términos tales como “*dispondrá de los recursos humanos y materiales necesarios*”, que si bien han entenderse insertos en la “*Oficina de Apoyo*” su dependencia funcional habría de ser más de los miembros del Consejo, tal vez como adjuntos a los mencionados Agentes Sociales, para facilitar el ejercicio de sus actividades de asesoramiento y participación en el seno del citado órgano, que de la Secretaría del Consejo, cuyas funciones, tal y como se efectúan en el artículo 22.2 del Proyecto del Reglamento, son meramente administrativo- documentales; en definitiva, se trataría de conjugar que los “recursos humanos y materiales necesarios”, siempre suponen un coste, aunque no se traduzca en una alteración presupuestaria

En consideración a lo expuesto:

EEI Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 15 de noviembre aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo y Ejecución de la Ley 3/2003, sobre Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

Dictamen 16/2010

Dictamen del Anteproyecto de Ley de Igualdad
entre Mujeres y Hombres contra la Violencia de Gé-
nero



DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y CONTRA LA VIOLENCIA DE GENERO

I. ANTECEDENTES

El pasado 12 de noviembre de 2010 se solicitó por la Ilma. Sra Consejera de Igualdad y Empleo 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 entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género”

Los primeros antecedentes en esta materia hay que situarlos en el contexto de las principales organizaciones e instituciones de las que España forma parte, dentro del sistema de las Naciones Unidas. Concretamente, desde su constitución en el año 1919, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) comenzó a ocuparse de la protección de la mujer en el trabajo, para evolucionar posteriormente desde esta orientación inicial exclusivamente tuitiva a un planteamiento más amplio orientado a la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres.

También en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas (ONU) cabe mencionar la aprobación de los dos Pactos Internacionales que entraron en vigor en 1979: el de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, el convenio más destacado en relación con los derechos de la Mujer es la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada también en 1979. Junto a estos textos, es destacable la labor que han desarrollado, en este terreno, las cuatro conferencias mundiales de la mujer que se han venido celebrando desde 1975, especialmente la celebrada en Beijing en 1995. En esta conferencia alcanzó reconocimiento internacional la estrategia de mainstreaming o transversalidad de la perspectiva de género que surgió para abordar el tránsito de la igualdad meramente formal a la igualdad de oportunidades, de cara a la consecución de igualdad real entre de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida social. En Beijing, los gobiernos se comprometieron a integrar la perspectiva de género en las legislaciones, las políticas, los programas y los proyectos públicos, compromiso que inspira el Anteproyecto objeto de Dictamen.

En el ámbito de la UE, la influencia del Derecho, la jurisprudencia y las políticas comunitarias ha sido también decisiva para la penetración del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en las legislaciones y las prácticas nacionales. El principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, limitado en sus orígenes a la igualdad de remuneración consagrada en el Tratado de Roma de 1957 (art.119), ha vivido un considerable desarrollo y expansión, a través de la adopción de las sucesivas Directivas denominadas “de igualdad de trato”, hasta dar paso al reconocimiento explícito de la igualdad de oportunidades en el Tratado de Ámsterdam.

De hecho, y a partir de 1975, en desarrollo del principio de igualdad de remuneración se adoptaron las primeras Directivas que se denominarían de “igualdad de trato” y que se referían no sólo a retribución en sentido estricto, sino a otros aspectos de la relación laboral como el acceso al empleo, la formación y la promoción profesionales y las condiciones de trabajo, así como a la Seguridad Social. Desde mediados de los años ochenta se adoptaron nuevas Directivas que extienden los ámbitos de protección del principio de igualdad de trato como a la protección de la salud de las trabajadoras embarazadas o madres recientes o para facilitar una mejor articulación entre la vida familiar y profesional de mujeres y hombres e incluso establecían mecanismos procesales para garantizar el reconocimiento del principio de igualdad de trato en caso de litigio. Actualmente existe una propuesta de Unificación en un única Directiva de todas las anteriores de igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

En este ámbito se hace necesario destacar la importante labor desarrollada por la jurisprudencia del TJCE, en su contribución a la expansión del principio de igualdad retributiva que se ha ido desplegando hacia un concepto más amplio que el meramente salarial. Dicha expansión ha afectado también al diagnóstico de las formas de discriminación, consolidándose, a través de la doctrina del TJCE sobre igualdad retributiva, el concepto de discriminaciones directas e indirectas que se contempla en las Directivas de igualdad de trato. Al mismo tiempo, la jurisprudencia del TJCE ha contribuido decisivamente a que la concepción meramente formal de la igualdad entre hombres y mujeres haya evolucionado hasta la asunción de la igualdad real o sustancial.

Por lo que hace al ámbito concreto del empleo y la ocupación, el Tratado de Ámsterdam, incorporando la reforma operada en el Acuerdo de Política social de Maastricht, fue receptivo a ese proceso de expansión de las previsiones contenidas en el Derecho originario en cuanto al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, de modo que se reconoció la competencia comunitaria en materia de igualdad entre hombres y mujeres en lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo. Así, el Tratado de Ámsterdam modificó el art.119 del Tratado CC, que pasó a ser el nuevo art.141, reconociendo no sólo la igualdad salarial con respecto al mismo trabajo sino con relación a un trabajo de igual valor y recogiendo, al mismo tiempo, un concepto amplio de retribución. La nueva redacción de este artículo supuso un impulso para la política de igualdad de oportunidades al establecer que el Consejo, mediante el procedimiento de codecisión, decidiría las medidas a fin de garantizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de ocupación. Unido a lo anterior, se introdujo la posibilidad de adoptar o mantener medidas de acción positiva para facilitar a las personas del sexo con menor representación el ejercicio de actividades profesionales o para evitar o compensar las desventajas que sufran en sus carreras profesionales.

Cabe recordar que los países miembros de la UE están obligados a la adaptación de sus ordenamientos al contenido de las dos últimas directivas que se han dictado en materia de igualdad de trato: la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002, de reforma de la Directiva 76/207/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales y a las condiciones de trabajo, y la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. Además, existe una propuesta de Directiva adoptada por la Comisión destinada a aclarar el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, reuniendo, en un solo texto las cinco Directivas que están vigentes en la materia.

La primera de las Directivas mencionadas incorpora en la antigua Directiva 76/207/CEE las novedades en materia de igualdad de trato introducidas tras su aprobación en el Tratado y en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Una de sus principales aportaciones es la introducción del principio de transversalidad, al emplazar a los estados miembros a tener en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres en la elaboración de todo tipo de normas y en la aplicación de las distintas políticas y actividades. Asimismo, incorpora una serie de definiciones como la de “igualdad de trato”, “discriminación directa”, “acoso” y “acoso sexual” y refuerza el papel del diálogo social y la negociación colectiva como instrumento adecuado para apoyar la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo. El plazo de transposición de esta Directiva finalizó en octubre de 2005. Por su parte, la segunda de las Directivas citadas se basa en los mismos principios que la anterior y consagra la prohibición de la discriminación basada en el sexo en el acceso y suministro de bienes y servicios, finalizando su plazo de transposición en diciembre de 2007. La estrategia de integración de la perspectiva de género, reconocida internacionalmente a partir de la Conferencia de Beijing de 1995, se ha trasladado a las políticas comunitarias como herramienta para promover la igualdad entre hombres y mujeres, como se refleja en la Estrategia Marco Comunitaria sobre la igualdad de hombres y mujeres (2001-2005), que establece expresamente que en el “diseño y aplicación de todas las políticas hay que tener en cuenta las preocupaciones, las necesidades y aspiraciones de las mujeres en la misma medida que las de los hombres”. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es, además, uno de los pilares de la Estrategia Europea de Empleo.

En este ámbito hay que hacer mención al papel de los agentes sociales europeos al que concede especial importancia la propia Estrategia marco europea de igualdad entre hombres y mujeres. Entre las más recientes aportaciones en este ámbito, cabe destacar el texto conjunto firmado en el mes de marzo de 2005 sobre un Marco de acciones para la igualdad laboral y de género a través del cual los agentes sociales europeos buscan contribuir al impulso de políticas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. En él se definen cuatro ejes prioritarios y se identifican una serie de elementos clave para la acción: actuar sobre los roles de género en los lugares de trabajo, impulsar la participación femenina en la toma de decisiones, promover la conciliación de la vida laboral y familiar y actuar contra las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Esta conclusión resulta avalada también en el ámbito del Derecho comunitario, en el que la modificación reciente del Tratado de la Unión Europea por el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, ha dotado de mayor relieve a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, en especial a través de la regulación de la igualdad en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado.

En el entorno internacional comparado, la técnica de emplear una ley transversal en materia de igualdad de oportunidades que vaya más allá del área de educación y empleo, ha sido utilizada ya por los ordenamientos más avanzados.

En nuestro país, la igualdad se consagra como valor superior del ordenamiento jurídico. El artículo 14 CE se reconoce la igualdad de los españoles ante la ley, principio de igualdad formal que se completa con lo dispuesto en el artículo 9.2 de la norma fundamental, que establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas. Este principio se ha venido consolidando en nuestro ordenamiento gracias a la contribución determinante de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Entre los antecedentes normativos más relacionados con el contenido del Anteproyecto cabe mencionar la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y la-

boral de las personas trabajadoras, Anteproyecto sobre el que el CES tuvo ocasión de pronunciarse y cuyo objetivo era avanzar en la igualdad de oportunidades a través de la implantación de una serie de modificaciones normativas centradas en el ámbito de la legislación laboral y de Seguridad Social. Más recientemente, se han abordado diversas iniciativas normativas orientadas a extender el principio de igualdad entre hombres y mujeres a otros ámbitos, en aplicación del principio transversalidad. Entre ellas, valga mencionar la aprobación de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Con posterioridad, también asumía este enfoque transversal la Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género y la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que constituye el marco de desarrollo del principio de igualdad de trato, incorporando sustanciales modificaciones legislativas para avanzar en la igualdad real de mujeres y hombres y en el ejercicio pleno de los derechos e implementa medidas transversales que inciden en todos los órdenes de la vida política, jurídica y social, a fin de erradicar las discriminaciones contra las mujeres.

En cuanto a las políticas de igualdad, desde 1983, con la creación del Instituto de la Mujer, el Gobierno ha desarrollado diversos Planes de Igualdad de Oportunidades (PIOM) en paralelo a la Estrategia Marco comunitaria. El PIOM actualmente en vigor es el correspondiente al periodo 2008-2011, cuyo eje fundamental lo constituye ya el principio de transversalidad auspiciado desde instancias internacionales y europeas. Además, las Comunidades Autónomas han venido desarrollando modelos similares, con la elaboración de planes de igualdad de

oportunidades propios. Además, desde el año 2003 varias Comunidades Autónomas han aprobado leyes para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como Navarra, Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco.

Por su parte, los interlocutores sociales han ido incorporando progresivamente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres entre los objetivos de los últimos Acuerdos Interconfederales que sientan las orientaciones para la negociación colectiva. La firma del Acuerdo Interconfederal del año 2003 representó un paso significativo que definió una serie de criterios generales para el tratamiento por la negociación colectiva de diversas materias relacionadas con la igualdad entre hombres y mujeres. Al mismo tiempo, la Comisión de Seguimiento se comprometió a difundir un conjunto de buenas prácticas para favorecer la eliminación de discriminaciones directas o indirectas e impulsar medidas positivas que ayuden a la integración laboral de las mujeres en todas las ocupaciones y sectores de la actividad.

Por último, cabe mencionar el acuerdo del Consejo de Ministros publicado el 7 de marzo de 2005 por el que el Gobierno adopta el compromiso de abordar un conjunto de medidas en diversos ámbitos para avanzar de modo transversal en la igualdad entre mujeres y hombres, compromiso al que responde parte del contenido del texto objeto de Dictamen.

En el ámbito regional, Estatuto de Autonomía de Extremadura, recoge expresamente en el art. 6.2.l): "Propiciar la efectiva igualdad del hombre y la mujer extremeños, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política", sin menoscabo de la aplicación para la igualdad efectiva tengan los apartados 2.b), c) y d) del citado artículo. Manifiestar que tal principio y competencia vienen recogidos con mayor concreción en el Proyecto de Reforma del Estatuto de Extremadura, que contempla en su artículo 7.1 como principios rectores el promover condiciones de todo tipo para que la libertad y la igualdad de los extremeños sean reales y efectivas, y en su artículo 9.1.29 como competencia exclusiva: Políticas de igualdad de género, especialmente la aprobación de normas y

ejecución de planes para el establecimiento de medidas de discriminación positiva para erradicar las desigualdades por razón de sexo.

La incorporación a todas las políticas públicas de la perspectiva de igualdad de género cuenta, en Extremadura, con un largo recorrido. Así, la Ley 5/1987, de 23 abril, de Servicios Sociales de Extremadura instaura los Servicios Sociales Especializados que, entre otras áreas atienden a las distintas problemáticas de las mujeres. La Ley 2/1995, de 6 abril, del Deporte de Extremadura acoge entre sus principios básicos la promoción de la actividad física y deportiva de las mujeres, en todos sus niveles, a fin de conseguir la efectiva e igual integración de la misma en la práctica deportiva. La Ley 6/2001, de 24 mayo, del Estatuto de Consumidores de Extremadura, entre los Colectivos de especial protección objeto de actuaciones específicas, reconoce a las mujeres gestantes. Cabe destacar asimismo la Ley 11/2001, de 10 octubre, de Creación del Instituto de la Mujer de Extremadura. Por su parte, la Ley 1/2002, de 28 febrero, del Gobierno y Administración de Extremadura, en la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, introduce la necesidad de incluir un informe de impacto de género del contenido de estas disposiciones. La Ley 1/2003, de 27 febrero, de Cooperación para el Desarrollo de Extremadura contempla entre las áreas preferentes de actuación de la Comunidad Autónoma de Extremadura en los países receptores de la cooperación para el desarrollo, la promoción de los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la participación e integración social de las mujeres y la atención a la familia y a la infancia. La Ley 3/2005, de 8 julio, de Información Sanitaria y Autonomía del Paciente de Extremadura, establece que se vigilará especialmente que, durante el proceso de parto, sea efectivo el derecho de todas las mujeres a que se facilite el acceso al padre o de otra persona designada por ella, salvo cuando las circunstancias clínicas no lo aconsejen. La Ley 3/2008, de 16 junio, reguladora de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» determina que la actividad de los medios de comunicación social gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se inspirará en los principios de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como en el fomento de la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres. Y sienta que, en el ejercicio de su función de servicio público, la Empresa Pública "Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales" deberá promover el respeto a la dignidad humana y, especialmente, la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación por motivos de nacimiento, raza, ideología, religión, sexo u orientación sexual o cualquier otra circunstancia personal o social. Por su parte, el Consejo de Administración se conforma teniendo en cuenta criterios de pluralismo y representatividad política, así como la composición equilibrada entre hombres y mujeres. La Ley 2/2009, de 2 marzo, para la puesta en marcha de un Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo Local, fija la condición de mujer como criterio de preferencia a los efectos de establecer las personas destinatarias del Plan.

Además, el Gobierno extremeño ha aprobado y desarrollado tres planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres en Extremadura, I PIOMEX 1991-2000, II PIOMEX 2000-2003 y III PIOMEX 2006-2009, que extienden el objetivo de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres a todos los ámbitos de la vida pública.

En suma, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha desarrollado una importante labor para favorecer la igualdad y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía al promover el papel de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social, educativa, cultural, laboral, económica y política. Las exigencias de igualdad real, de igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida, hace necesaria la aplicación de un enfoque integral de la igualdad de género.

Este compromiso se plasma a través del Dialogo Social entre el gobierno y los agentes sociales y económicos en acuerdos que avanzan hacia una sociedad extremeña más igualitaria, justa y democrática. Fruto del mismo, es el Pacto Social y Político de reformas para Extremadura, donde se reconoce la igualdad como uno de los valores y principio del Pacto, situándola entre sus elementos troncales y desde donde se acuerda dotarnos un marco normativo regional con rango de Ley.

Es con estos antecedentes con los que se presenta para su dictamen el “*Anteproyecto de Ley de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura*”. Este Consejo Económico y Social comparte el objeto de la Ley de hacer efectivo el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres mediante la eliminación de toda discriminación de las mujeres en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas laboral, política, económica, social y cultural y de combatir de forma integral la violencia de género.

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 3 de diciembre de 2010 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social se estructura del siguiente modo: una amplia Exposición de Motivos, dividida en nueve apartados y un texto articulado de ciento seis artículos que se agrupan en un Título Preliminar y seis Títulos , dos disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

La Exposición de Motivos recoge que el objetivo principal de esta ley es garantizar la vinculación de los poderes públicos y el cumplimiento de la transversalidad, como instrumento imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas en clave de género, reconociendo y combatiendo los diferentes tipos de discriminación y desventajas fruto de la combinación de desigualdades.

Asimismo la presente ley tiene una triple orientación y que son , la prevención de las conductas discriminatorias, la tutela de la igualdad mediante la sanción de las conductas discriminatorias y la promoción de la igualdad mediante la previsión de políticas activas que la hagan real y efectiva en cualquier ámbito.

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y combatir de modo integral la violencia de género, para avanzar hacia una sociedad extremeña más libre, justa, democrática y solidaria, mediante el establecimiento de principios generales en tal sentido, la regulación de medidas y recursos dirigidos a promover y garantizar la efectiva igualdad de oportunidades, y el establecimiento de medidas integrales para la sensibilización, prevención y detección de la violencia de género, con la finalidad última de erradicarla.

Además, la parte expositiva recoge la base competencial en esta materia conferida por el Estatuto de Autonomía de Extremadura.

El texto articulado del Anteproyecto se estructura en un Título Preliminar y seis Títulos:

Título Preliminar “ Disposiciones Generales”, del artículo 1 al 4, en el que se recogen los conceptos esenciales en materia de igualdad de género y los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad entre mujeres y hombres.

Título I “Competencias, Funciones, Organización Institucional, Coordinación y Financiación”, del artículo 5 al 20. Las competencias y funciones se establecen en el Capítulo I. El Capítulo II, regula la organización institucional, la cooperación, coordinación y consulta entre las Administraciones Públicas de Extremadura e instaura los órganos para asegurar los objetivos de la Ley. Se trata de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad, la Comisión Interdepartamental para la Igualdad, el Observatorio de la Igualdad, el Consejo Extremeño de Participación de las Mujeres, la Comisión de Impacto de Género en los presupuestos y la Comisión Permanente para la prevención y erradicación de la Violencia de Género. Por su parte el Capítulo III regula el compromiso anual de financiación para el ejercicio de las funciones y la ejecución de las medidas previstas en la Ley.

Título II “Integración de la perspectiva de género en las políticas públicas”, artículos del 21 al 32, constante de dos capítulos. El primero regula las medidas para la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas, partiendo de la noción de transversalidad, mediante acciones concretas como la evaluación del impacto de género, los planes estratégicos y las estadísticas e investigaciones con perspectiva de género. Por su parte, el Capítulo II compromete la promoción de la igualdad de género por la Junta de Extremadura en la representación equilibrada de los órganos directivos y colegiados, la contratación pública, las ayudas y subvenciones y otras medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de género.

Título III “ Medidas para promover la igualdad de género” , artículos del 33 al 75, estructurado en siete capítulos, dedicado a la acción positiva en diferentes ámbitos. Así en el Capítulo I incorpora los desarrollos necesarios para la igualdad efectiva en la educación, subrayando que la Administración Educativa debe ser motor de cambio y sensibilización en la promoción de la igualdad de género y en la prevención y erradicación de la violencia de género. El Capítulo II se dedica a las políticas de igualdad en el empleo, enuncia compromisos en el sector público y en el sector privado. El Capítulo III contempla la promoción de la conciliación de la vida personal, laboral y familiar. Por su parte, los Capítulos IV, V, VI y VII establecen diferentes medidas para la protección de la salud y el bienestar social, la atención de las mujeres, la participación social y política y la imagen y medios de comunicación.

Título IV “Violencia de género”, artículos del 76 al 95, se centra en las medidas de prevención de la violencia de género y en la atención y protección a las víctimas de la misma. Dividido en cinco Capítulos, el primero contiene las disposiciones generales y las competencias propias de la Comunidad Autónoma. En el Capítulo II se regulan los derechos de las mujeres en situaciones de violencia de género respecto a la atención integral y efectiva. El Capítulo III regula la organización institucional, poniendo en valor las estructuras existentes con su actualización y refuerzo para combatir la violencia de género en Extremadura. Por su parte, el Capítulo IV regula la red de atención a las víctimas de violencia de género. Por último el Capítulo V se ocupa de las herramientas y criterios de actuación que son necesarias para la adecuada intervención integral contra la violencia de género.

Título V “Garantías para la igualdad de género”, artículos del 96 al 98, donde se contempla las garantías específicas para la igualdad de género.

Título VI “Infracciones y Sanciones”, artículos del 99 al 106, regula el régimen de infracciones y sanciones

Se dedica la Disposición adicional primera a establecer el plazo para el funcionamiento de las Unidades de Igualdad y la Disposición adicional segunda a la financiación de las políticas, medidas y acciones contenidas en esta norma.

Se cierra este Anteproyecto con el habitual contenido derogatorio general de normas de igual o inferior rango que se opongan a la misma y dos disposiciones finales dedicadas a la facultad de desarrollo y entrada en vigor de la ley.

III.- VALORACIONES

A) DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA AL ANTEPROYECTO.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, 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.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera 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.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Igualdad y Empleo destacamos:

Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley no se acompaña a la documentación del Anteproyecto de Ley de igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura, por lo que hemos de reiterar la indicación formulada en anteriores dictámenes, de que la documentación remitida para la elaboración de los dictámenes sea lo más completa posible

Memoria Económica: Es tal vez el elemento más controvertido de la documentación que acompaña al Anteproyecto.

La Memoria Económica, debe contener la estimación del coste a que dará lugar la implantación de la norma. Se trata de que el órgano que propone la disposición conozca de antemano la repercusión que ésta va a tener en el coste asignado a su departamento y la incidencia que la medida en cuestión va a tener en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma; aspecto éste de indudable importancia puesto que de nada serviría aprobar una norma en la que se contemplaran medidas que no podrían llevarse a cabo por falta de asignación presupuestaria

Desde esta perspectiva, el informe emitido por la Secretaría General de la Consejería de Igualdad y Empleo, concluye que “el coste económico que conlleva la aprobación del texto de ley asciende a 556.116,36 €, sin perjuicio de la existencia de otras ocho medidas cuyo coste económico no puede determinarse a priori”.

Este Consejo considera que, además de no haberse estimado el coste de ocho medidas contempladas e incluso estar infravaloradas las cuantificadas, no puede compartir el epílogo del mencionado informe de la Secretaría General referido a la Memoria Económica al rubricar que “la implementación y puesta en práctica de las políticas, medidas y acciones que se prevén en la Ley, estará condicionada a la existencia de disponibilidad presupuestaria adecuada y suficiente en los correspondientes Presupuestos Generales de la C. A. de Extremadura”, dándose así a entender que de no contar con recursos presupuestarios adicionales, las medidas y acciones contempladas en el Anteproyecto no podrían ponerse en marcha.

En lo que ciertamente hemos de estar en desacuerdo con la inclusión en la propia Ley de una determinación tan implausible, y con tanto margen para la discrecionalidad, como la que se contiene en la Disposición Adicional Segunda (“Financiación. La implementación y puesta en práctica de las políticas, medidas y acciones contenidas en esta norma se supeditará a la evolución general de la economía y a su concreción en disponibilidades presupuestarias futuras”), lo que es tanto como dejar sin contenido no ya la Memoria Económica, sino las mismas previsiones de la Ley en su generalidad, ya que en definitiva todas sus previsiones van a quedar sujetas a un control discrecional de atribución del gasto, que priva absolutamente de virtualidad a la mayor parte de su contenido.

Informe de la Secretaría General de la Consejería de Igualdad y Empleo, preceptivo ya que se trata del órgano administrativo responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general. En él se recoge el control de la legalidad en el proceso de elaboración del anteproyecto, el cumplimiento de los trámites preceptivos, y finalmente expone la estructura de la Ley.

Informe de la Dirección General de los Servicios jurídicos

Tabla de vigencias, en la que se reseñan las normas autonómicas preexistentes, así como las que pueden resultar afectadas por la nueva legislación

Informe de Impacto de Género. Apreciamos positivamente el pronunciamiento del IMEX, en su informe que esta ocasión va más allá de mero formulismo.

Finalmente, reseñar que se acompaña al Anteproyecto, y es de valorar positivamente el Informe emitido por el IMEX referido a la situación de la Mujer en Extremadura.

B) VALORACIONES RELATIVAS AL TEXTO DEL ANTEPROYECTO

La igualdad es la base fundamental de toda sociedad libre y democrática, la única garantía de un sistema plenamente participativo, moderno y avanzado, en el que todos los ciudadanos y ciudadanas podamos beneficiarnos de un proyecto común de bienestar social y calidad de vida.

Por ello, lograr una participación equilibrada de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de la vida, eliminando cualquier tipo de discriminación e injusticia social ha sido históricamente uno de los cometidos prioritarios de toda organización social comprometida con la justicia y los valores democráticos. En los últimos años, uno de los cambios más importantes en el ámbito social ha sido, sin duda, el papel que han ido asumiendo las mujeres en todos los ámbitos y sin el que no pueden entenderse las transformaciones que ha experimentado nuestra sociedad.

Esta evolución positiva nos sitúa ante un contexto social y laboral de naturaleza irreversible, y -pese a que este proceso se ha iniciado tarde en el contexto nacional y particularmente en nuestra región, y no se ha desarrollado con la celeridad que hubiera sido deseable por factores de diversa índole, pero especialmente debido a las características sociodemográficas y culturales que se conjugan en esta Comunidad-, la presencia de las mujeres, en todos los espacios de la vida, es un hecho innegable y sobre todo definitivo, cuyas consecuencias han modificado radicalmente los estilos de vida y la manera en la que la ciudadanía ha de afrontar el futuro.

Todos los avances que se han producido en materia de igualdad de mujeres y hombres vienen impulsados por la cada vez mayor participación de las mujeres en la vida política, económica, laboral, social y cultural, provocando además la promulgación de normas específicas que prohíben la discriminación y promueven la igualdad en todos los ámbitos, creando así un marco regulador, protector del derecho que garantizan el derecho fundamental a la igualdad al menos en el plano formal.

Pero ni las normas, ni la voluntad de incorporar la perspectiva de género al conjunto de políticas públicas, ni siquiera el esfuerzo empleado en contextos absolutamente adversos, más allá de las capacidades y posibilidades, han sido suficientes para acabar con la desigualdad y la discriminación, para que esa participación en todas las esferas de la sociedad lo sea, de hecho, en las mismas condiciones.

El progreso, en el caso de las mujeres, sigue siendo una carrera apresurada por superar una desventajosa posición de partida, una lucha incesante por corregir el déficit democrático que tradicionalmente ha privado a las mujeres de espacio y de tiempo, excluyéndolas de todos aquellos ámbitos públicos en los que desarrollarse individual y colectivamente y abocándolas a una renuncia constante de sus propias aspiraciones en favor de una mejor satisfacción de las necesidades y los retos de los demás.

Una sociedad que permita la discriminación por cualquier motivo, y que acepte la desigualdad de una parte de la población como una forma de asegurar la cohesión social del resto, o como una situación inmutable, no avanza y no podrá ser calificada de justa y democrática.

Una sociedad que no entienda e integre el valor de la igualdad desaprovecha oportunidades. Más aún, la pervivencia de un sistema social asentado sobre la diferencia de género que potencia las relaciones de desigualdad y dominio sobre las mujeres, es el principal sustento de realidades como la violencia de género, la explotación sexual o el tráfico de seres humanos, delitos todos ellos que ejemplifican las formas más brutales de manifestación de las discriminaciones por razón de sexo y algunos de los más graves atentados contra los derechos fundamentales de las personas en todo el mundo. Frente a los discursos que individualizan la desigualdad y discriminación de las mujeres, como un problema exclusivamente de las mujeres, solo cabe la respuesta firme y contundente de la sociedad en su conjunto, desde los poderes públicos, encargados de velar por el pleno desarrollo y ejercicio de los derechos y las libertades de las personas hasta los mismos ciudadanos y ciudadanas, los cuales debemos considerarnos todas y todos concernidos, afectados y emplazados a tomar conciencia de nuestra responsabilidad, asumiendo así un compromiso individual y colectivo.

Por todo lo anteriormente expuesto no tenemos por menos que congratularnos con la iniciativa legislativa que se nos plantea, que aunque tardía no por ello menos apreciada.

Por tanto, desde este Consejo Económico y Social de Extremadura se apoya plenamente la iniciativa legislativa promovida desde la Consejería de Igualdad y Empleo, y aun siendo plenamente conscientes de las dificultades que comporta un texto de esta naturaleza, tanto de carácter coyuntural —es decir, por razones de índole económica o presupuestaria, que como hemos señalado al tratar la memoria económica, pueden

recortar significativamente el alcance de las previsiones de la Ley- como por motivos de índole competencial –dado que está residenciada en el Estado la capacidad normativa sobre materias tales como procedimiento jurisdiccional, contenido de la relación laboral, y especialmente, la sanción penal de las conductas más graves contrarias a la igualdad- ello no debe impedir que dentro del ámbito que le es propio, se lleve a cabo la regulación de las políticas de igualdad en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma con el mayor alcance posible, dada la trascendencia de los principios y valores implicados, y la multiplicidad de ámbitos, disciplinas y sectores que han de verse vinculados a las determinaciones de esta Ley.

En concreto, cabe hacer las siguientes consideraciones de alcance general:

1. Es imposible no ligar la necesaria transformación del actual modelo socio económico con valores como el de igualdad, cohesión social y territorial y justicia social, principios que con este Anteproyecto se incorporan al sistema normativo mediante la creación de una Ley de Igualdad, que permita plantear nuevas políticas, diseñar nuevas estrategias y habilitar nuevos servicios, desarrollando así un trabajo más ajustado a las demandas y necesidades reales de las mujeres de Extremadura, especialmente en lo referente a la igualdad en el ámbito de la administración pública.
2. La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, es una necesidad esencial en una sociedad democrática y moderna. Con este texto normativo se pretende responder a la especificidad de nuestra Comunidad Autónoma en materia de igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, violencia de género. Por tanto, en el marco de las competencias de nuestra Comunidad, valoramos positivamente el impulso de una Ley de Igualdad propia de Extremadura.
3. Destacamos igualmente que una norma de tan amplio calado social, económico y político, se haya construido desde las aportaciones, del debate y la participación de numerosos grupos de opinión directamente implicados, así como los agentes económicos y sociales más representativos de nuestra Comunidad.

El CES de Extremadura considera fundamental que la estrategia propuesta por esta Ley sea la aplicación del principio de transversalidad e intervención integral, lo que supone la implicación de todos y cada uno de los poderes públicos.

Dicho lo anterior es evidente, la necesidad de ampliar, dentro de las competencias autonómicas propias, el marco legal de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres tanto en lo referido a actuaciones concretas como para ser complemento de la normativa nacional, aproximando la legislación nacional a la realidad extremeña.

Como ya hemos señalado, el Anteproyecto aborda de modo transversal el principio de igualdad entre mujeres y hombres, contemplando una serie de principios generales de actuación en diferentes ámbitos, así como articulando las medidas concretas para su consecución a través de las correspondientes modificaciones normativas. El carácter integral del que se quiere dotar a esta norma hace que su aplicación se proyecte sobre las más diversas esferas: educación, sanidad, medios de comunicación, nuevas tecnologías, desarrollo rural, vivienda, contratación y subvenciones públicas, empleo y Seguridad Social, empleo público, fuerzas y cuerpos de seguridad, acceso a bienes y servicios y organización de la Administración General del Estado en materia de igualdad.

El propósito de hacer efectivo el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres a través del Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, tiene como objetivo desarrollar los mandatos contenidos en los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, buscando eliminar cualquier práctica discriminatoria de la mujer en los

distintos ámbitos de la vida. Así este órgano consultivo entiende muy acertado que la norma se dirija tanto a los poderes públicos, así a la sociedad en su conjunto, haciéndoles partícipes del objetivo de prevenir, eliminar y subsanar toda forma de discriminación por razón de sexo que pudiera darse en las esferas política, civil, laboral,

Respecto a la normativa estatal y de otras Comunidades Autónomas es novedoso que en Extremadura se haya abordado en el mismo texto legal la igualdad entre mujeres y hombre y las políticas contra la violencia de género.

Desde la perspectiva del marco jurídico europeo, del que no podemos mantenernos ajenos, el CES de Extremadura se suma y participa de lo recogido en la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015)”.

En este documento se manifiesta que la presencia cada vez mayor de la mujer en el mercado de trabajo y sus logros en la educación y formación son tendencias alentadoras. Sin embargo, en muchos ámbitos persisten disparidades entre hombres y mujeres, y las mujeres siguen siendo mayoritarias en sectores laborales peor retribuidos y están infrarrepresentadas en puestos de responsabilidad.

Como señala la Comisión Europea, para lograr los objetivos de la Europa 2020, es decir, un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, es preciso utilizar el potencial y los talentos de las mujeres de manera más extensa y eficaz. Para ello señala cinco áreas prioritarias de actuación, compartidas por este Consejo y que son:

- 1.- Igualdad independencia económica.
- 2.- Salario igual a trabajo igual y trabajo de igual valor.
- 3.- Igualdad en la toma de decisiones.
- 4.- Dignidad, integridad y fin de la violencia sexista.
- 5.- Igualdad en la acción en el exterior.

Estos principios ya estaban presentes de un modo aún más concreto y ajustado a la realidad socioeconómica de Extremadura en el Pacto Social y Político de Reformas se recogen como ejes, además de la transversalidad y la intervención integral contra la violencia machista, los siguientes:

1. Consideración del trabajo no remunerado y la gestión del tiempo.

La disposición por parte del individuo de su propio tiempo nos parece una medida fundamental de la evolución de una sociedad. A qué y como dedicamos nuestro tiempo refleja el nivel de desarrollo de los individuos y del grupo. Es precisa, sin embargo, la clarificación en el uso de los términos “empleo” y “trabajo”. Salvando la significación administrativa de los términos empleo y trabajo, pero también abordando adecuadamente los trabajos remunerados y no remunerados. Si se entiende trabajo como empleo se está ignorando el trabajo no remunerado. El concepto de “trabajo” en el preámbulo es entendido como trabajo remunerado y no remunerado, mientras que en los capítulos se habla en términos administrativos. En términos administrativos no son lo mismo. No sirve sólo la condición administrativa porque invisibiliza el trabajo no remunerado.

Es obvia la necesidad de dedicar parte nuestra jornada a la realización de actividades remuneradas en cuanto que propician la independencia económica que conlleva aparejada una independencia social.

Ahora bien ¿cuál es la situación en la que se encuentran los hombres y mujeres de nuestra Región en cuanto a la libre disposición de su tiempo?

Según el Informe facilitado por el IMEX junto con el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen, en el caso del trabajo no remunerado (trabajo doméstico) las mujeres dedican 4 horas al día a estas tareas, frente a 1 dedicada por los hombres, a ello debemos sumar la mayor implicación por parte del género femenino en el cuidado de hijos, mayores y personas dependientes, es lógico que ante esta situación cuenten, las mujeres con menor tiempo para ocio, formación, cultura etc.

Teniendo en cuenta lo expuesto y a la vista de los mencionados datos facilitados por el IMEX de Extremadura consideramos especialmente positivo la inclusión de preceptos dedicados al “Derecho y deber de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado”, así como a la “Organización de espacios, horarios y creación de servicios” formado parte de las medidas que favorezcan o puedan favorecer a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal

2. Calidad de vida y cohesión social.

Las dificultades de conciliación tienen consecuencias en todos los ámbitos de la realidad de las mujeres: dificultades para acceder al empleo o para promocionar en él, limitaciones en el acceso al tiempo libre, peor calidad de vida, menor implicación en muchos ámbitos de la sociedad civil.

3. Consideración de especificidades de grupos y colectivos minoritarios de mujeres.

Es necesaria la promoción de las condiciones para una real y efectiva igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en el acceso al trabajo y en las condiciones laborales de formación, promoción y retribución.

Según los datos facilitados en el informe del IMEX, la tasa de actividad masculina es 19,81 puntos más alta que la femenina, por tanto es necesario desarrollar acciones positivas para la inserción en el mercado laboral de las mujeres extremeñas, especialmente para aquellas en situación de especial vulnerabilidad y riesgo de discriminación.

4. Equidad geográfica y ruralidad.

Si algo caracteriza a la estructura de la población extremeña es por un lado, la paridad entre hombres y mujeres, donde los hombres representan el 49,7% y las mujeres un 50,3%, y por otro lado la elevada tasa de ruralización de las mujeres extremeñas (19,83%). Teniendo en cuenta estos datos, son necesarios la visibilización de las mujeres de ámbito rural y el conocimiento de su realidad.

En consecuencia resulta fundamental integrar la perspectiva de género en las actuaciones de desarrollo rural, de tal manera que se contemplen las necesidades de las mujeres y se permita su plena participación con equidad en los procesos de desarrollo rural, por lo que nos parece muy acertado incluir preceptos como “ Desarrollo Rural”, “ Fomento de asociacionismo”.

5. Impacto de género de las políticas públicas.

Como hemos mencionado anteriormente debe integrarse la perspectiva de género en las Políticas Públicas, para lo cual es necesaria la evaluación de su impacto de género, prestando especial atención a la utilización de un lenguaje no sexista y a garantizar un tratamiento igualitario en contenidos e imágenes.

6. Impulso de la igualdad en la negociación colectiva y de distintivos de calidad en las empresas.

La negociación colectiva constituye un marco fundamental para mejorar las condiciones de trabajo en un contexto de igualdad.

Teniendo en cuenta este marco, deben fomentarse planes de igualdad en las empresas, tendentes a alcanzar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo. Es fundamental que en los convenios colectivos se incluya alguna cláusula de igualdad, no discriminación, promoción y salud laboral de la mujer en el trabajo.

7. Impulso de la coeducación.

No cabe duda que, desde el punto de vista de los resultados escolares – tanto en los niveles obligatorios como en los post-obligatorios, como desde el punto de vista de acceso a estos últimos – Bachillerato y Universidad-, la incorporación de la mujer al sistema educativo ha resultado ser exitosa. Las tasas de matriculación y los resultados parecen confirmar que, al menos desde un punto de vista formal, el tratamiento que el sistema educativo otorga a ambos sexos es igualitario o tiende a serlo.

No obstante, y a pesar de los logros derivados de las políticas sociales en general, educativas en particular y específicas en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la pervivencia de desequilibrios dentro del sistema educativo siguen siendo una realidad: desigual situación de hombres y mujeres en la gestión y organización interna del sistema diferente distribución de competencias del profesorado con una fuerte feminización en las etapas infantil y primaria, distintas posibilidades reales de promoción y titulación del alumnado y profesorado según su sexo, diferente distribución según sexo del alumnado de ciclos formativos etc..

Es fundamental la introducción de contenidos que busquen la eliminación de comportamientos sexistas, la prevención de la violencia de género, el respeto a la orientación sexual, la diversificación profesional, la visibilización de las mujeres en la ciencia, el arte y la cultura, historia y, finalmente, el desarrollo de una visión crítica sobre los estereotipos de género en los medio de comunicación de masas.

8. Fomento de la corresponsabilidad y la conciliación.

Las mujeres que trabajan no inician ni desarrollan su actividad laboral en las mismas condiciones que los hombres, y en algunos casos, esta carrera de obstáculos implica una elección entre ambas facetas, la laboral o familiar. En otros casos, las diferentes soluciones que se han impuesto van desde el retraso a la maternidad y el consiguiente descenso del número de hijos, hasta la inversión económica en ayuda externa, o el recurso a la ayuda familiar, todas ellas conforman el conjunto de estrategias personales e informales ideadas para solventar el día a día de una serie de responsabilidades que continúan atribuyéndose, principalmente, a las mujeres.

Así debe desarrollarse la corresponsabilidad de hombres y mujeres, y las medidas para la conciliación de la vida familiar, personal y laboral que en este momento de transformación de los roles de género, adquieren cada vez mayor importancia y dan cuenta de la necesidad de una reestructuración de las responsabilidades familiares.

9. Reconocimiento y protección de la maternidad.

Se debe partir de la idea de que la reproducción no es un asunto exclusivo de las mujeres, sino una necesidad social, esto implica, por un lado la necesidad de adaptar el

puesto de trabajo a la mujer embarazada, exigir el cumplimiento de los permisos retribuidos para la atención médica durante el embarazo y postparto, adaptación de horarios laborales etc..., pero también asumir los permisos de paternidad y cuidado de hijos para que puedan ser disfrutados por ambos progenitores.

En Extremadura, y según los datos facilitados en el Informe del IMEX, el porcentaje de padres preceptores de prestaciones por maternidad fue el 1,2% en el año 2007, situándose entre las más bajas del país. Asimismo el número de excelencia por cuidado de hijos e hijas durante ese mismo año, 22 fueron cogidas por hombres frente a las 319 de las mujeres.

A la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta que la maternidad es un valor humano y función social que debe ser protegida, consideramos muy acertado incluir unas medidas tendentes a evitar los posibles efectos negativos que el embarazo y la maternidad pueda tener en los derechos de las mujeres .

10. Promoción de la participación social y política de las mujeres.

Las mujeres en Extremadura, al igual que ocurre en el resto del terreno nacional, se encuentra subrepresentada para la toma de decisiones, en las principales instituciones de la vida política, social y económica. Aunque se han reducido significativamente las diferencias entre hombres y mujeres en el campo de la participación política y social, aún se está lejos del equilibrio de género en la representación de la mayoría de organizaciones e instituciones económicas y sociales de Extremadura.

Es por lo que las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma en el ámbito de su competencia, deben garantizar el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, promoviendo la participación de la mujer en la vida política, económica, cultural, laboral, y social de Extremadura.

11. Composición equilibrada de los órganos de decisión.

Otro de los factores que hay que tener en cuenta para conseguir esa igualdad real es garantizar una representación equilibrada de hombres y mujeres en la composición de los órganos colegiados de la Comunidad Autónoma. Asimismo adoptar medidas que promuevan la igualdad en la normativa y actividad administrativa.

12. Eliminación del uso sexista del lenguaje.

Unos de los agentes de socialización y de transmisión de los estereotipos de género es el lenguaje.

El lenguaje está vivo, es dinámico, cambiante, adaptable. En el caso de la designación de profesiones, algunas solo se han utilizado en masculino porque tradicionalmente han sido puestos ocupados por hombres, sin embargo el lenguaje ha de adaptarse a esta realidad que ha cambiado, de la misma forma que se han aceptado formas como enfermero o modisto.

Las diferentes instituciones locales, autonómicas, estatales y comunitarias llaman a la reflexión para descubrir cómo el sistema lingüístico que utilizamos contribuye a la discriminación sexual, para así poder neutralizarlo y hacerle frente. A través de los diferentes estudios y propuestas de uso se intenta detectar las diferentes formas de sexismo y ver cómo se puede dar al lenguaje un uso no sexista e igualitario.

13. Impulso de la coordinación entre administraciones.

La coordinación y colaboración entre los poderes públicos, para que sus intervenciones sean más eficaces y acordes con una utilización racional de los recursos.

Además de las valoraciones de carácter general que se acaban de referir, este Consejo Económico y Social de Extremadura considera conveniente realizar determinadas valoraciones concretas a la parte dispositiva con objeto de contribuir a su mejora:

Tras la lectura de la Exposición de Motivos que precede al articulado de esta Ley desde el Consejo Económico y Social de Extremadura consideramos que desde el punto de vista formal, llama la atención su extensión, y teniendo en cuenta lo establecido en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, 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 si bien no es de obligado de cumplimiento si es recomendable su observación, entendemos que la Exposición de Motivos debe recoger entre otras cosas, las competencias y habilitaciones y no contener referencias al futuro Estatuto de Autonomía de Extremadura.

De otra parte el gran número de órganos que se crean en esta iniciativa legislativa, tendentes a la luchar contra la violencia de género y a promocionar la igualdad, recogidos en los artículos 11 a 19, este Órgano consultivo recomendaría que se acotaran las figuras jurídicas de los mismos. De igual forma la no constancia en el texto legal de las funciones asignadas a cada uno de ellos, podría generar solapamiento en las funciones por lo que se hace una llamada a la racionalización de estos órganos.

En otro orden de cosas, y respecto a la financiación de la proyectada Ley, el artículo 20 establece la obligación de las administraciones públicas comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley de consignar anualmente en sus respectivos presupuestos, los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de medidas previstas en la presente Ley. Este Consejo Económico y Social de Extremadura aprecia, sin embargo, cierta contradicción entre este precepto y la Disposición Adicional Segunda, en la medida que ésta supedita las políticas, medidas y acciones contenidas en esta norma a la evolución general de la economía. En este punto, pues, hemos de remitirnos a lo expresado en el presente dictamen en relación con la Memoria Económica, puesto que en definitiva todas las previsiones legales quedarían sujetas a un control discrecional de atribución del gasto.

Otra cuestión a destacar sería el desarrollo reglamentario. Siendo la materia a regular muy amplia en su aplicación e importancia de esta Ley para Extremadura, recomendaríamos que se acuda a los mecanismos existentes de participación para que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas participen activamente en estos procesos de reglamentación.

Como consideración final, este Consejo Económico y Social de Extremadura quiere recalcar la trascendencia del texto objeto del presente dictamen. El Anteproyecto de Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres y contra la Violencia de Género constituye un hito esencial en la evolución normativa de nuestra región, al recoger, regular y desarrollar los instrumentos por los que materializar uno de los principios esenciales de todo ordenamiento democrático moderno, como es la igualdad entre hombres y mujeres. Las previsiones de la Ley están llamadas a constituir el medio por el que los criterios de igualdad de oportunidades y de trato y de no discriminación por razón de sexo inspiren y modulen no sólo las políticas de los poderes públicos sino también que se extiendan a todos los ámbitos de la sociedad, posibilitando así la materialización de un objetivo básico como es erigir el principio de igualdad entre hombres y mujeres, real y efectiva, en el presupuesto de toda actuación normativa, de las políticas de las administraciones, y de la convivencia de la ciudadanía.

En consideración a lo expuesto

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 3 de diciembre de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre Anteproyecto de Ley Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género.

Vº Bº

El Sr. Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

