

COMENTARI DE LA LLEI 23/1986,  
DE 24 DE DESEMBRE,  
PER LA QUAL S'ESTABLEIXEN LES BASES  
DEL RÈGIM JURÍDIC DE LES CAMBRES AGRÀRIES

Jaume Vernet i Llobet

Professor de Dret constitucional de la Universitat de Barcelona

I

L'aprovació de la Llei 23/1986, de 24 de desembre, obre una nova etapa en el prolongat conflicte entre els diversos models d'ens públic associatiu dels agricultors.<sup>1</sup> En efecte, les cambres agràries van néixer en virtut del Reial Decret de 14 de novembre de 1890 com a associacions permanents d'agricultors. La seva finalitat era defensar els interessos d'aquests i els del camp, i no assenyalava cap demarcació territorial. Aquest model, amb variacions que s'accentuaren durant la primera dictadura d'aquest segle, va sobreviure fins al règim franquista, el qual va crear les *Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos* de nivell local, les *Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias* de caràcter provincial i, finalment, la *Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos* d'àmbit estatal, totes vinculades a l'Organització Sindical. Més endavant, en plena transició, abans de ser aprovada la Constitució, es dictà el Reial Decret-Llei 31/1977, de 2 de juny, sobre l'extinció de la sindicació obligatòria, la reforma de les estructures sindicals i la reconversió d'un organisme autònom, i el Reial Decret 1.336/1977, de 2 de juny, sobre cambres agràries. D'aquesta manera, es va optar per tancar el període intervencionista i crear novament les cambres com a òrgans de consulta i de col·laboració amb l'Administració, de caràcter no sindical i sota la forma jurídica de corporació de Dret públic, adaptada als naixents principis democràtics. Cal dir, però, que el patrimoni, corregit i augmentat, ha anat passant d'una estructura organitzativa a una altra fins als nostres dies.

Més endavant, la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del Procés Autòmic (Llei que recollia les restes de la *non nata* LOAPA) enuncïava en el seu article 15 els principis a què s'havien d'adequar les Comunitats Autònomes que fossin estatutàriament competents per intervenir en matèria de cambres agràries, principis que van ser identificats pel Tribunal Constitucional com a bases a la Sentència 76/1983, de 5 d'agost; d'altra banda, en aquest mateix article 15 no es fixava de forma expressa un àmbit territorial

1. Sobre corporacions de Dret públic, i més concretament sobre cambres agràries, es poden consultar els articles següents: GASPÀR ARINO ORTIZ, «Corporaciones Profesionales y Administración pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 72, setembre-desembre de 1973, pp. 27-72 (cal tenir present la data en què fou publicat); ÀNGEL SÁNCHEZ BLANCO, «Problemas organizativos y funcionales que condicionan la operatividad de las cámaras agrarias», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, setembre-desembre de 1978, pp. 471-495; del mateix autor, «Los coadyuvantes de la acción administrativa en el sector agrario: asociaciones sindicales, sociedades cooperativas y cámaras agrarias», *Revista de Administración Pública*, núm. 95, maig-agost de 1981, pp. 241-314; i finalment, el comentari de la Sentència de 12 d'abril del Tribunal Suprem de J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, «Naturaleza de las Corporaciones públicas profesionales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, octubre-desembre de 1983, pp. 603-607.

determinat de desplegament de les funcions de les cambres. Aquestes tenien el caràcter d'òrgans de consulta i de col·laboració amb l'Administració central i autonòmica. La seva funció consistia en la prestació de serveis als seus membres, i la representació i defensa dels seus interessos econòmics i corporatius, sens perjudici de la llibertat sindical i del dret d'associació. Finalment, els càrrecs dels òrgans de govern havien de ser escollits pels membres associats a cada cambra.

D'acord amb aquests principis, la Llei gallega 4/1984, de 24 de maig, determina l'estructura interna i el funcionament de les cambres agràries gallegues, que es defineixen com a corporacions de Dret públic i entitats consultives i professionals del sector agrícola, ramader i forestal. L'àmbit d'actuació és el de la parròquia, tot i que es constitueixen a nivell local i provincial, a més de la possibilitat de fer-ho en l'àmbit comarcal. Finalment, les cambres gallegues són de caràcter representatiu i democràtic, no tenen prohibit realitzar activitats mercantils i comercials i en són membres tots els professionals dels sectors abans esmentats, ja que l'adscripció és obligatòria. Igualment, seguint el dictamen del Consell Consultiu de Catalunya (dictamen núm. 95, de 26 de juny), es va aprovar la Llei catalana 18/1985, de 23 de juliol, sobre cambres professionals agràries de nivell local i comarcal, a més de la possible creació de la Federació de Cambres de Catalunya. Les cambres catalanes es presenten com a corporacions de Dret públic i entitats professionals del sector agrari. La incorporació dels professionals s'entén necessària i es prohibeix que les cambres exerceixin activitats mercantils o comercials. La llei catalana, menys tradicional que la gallega, va ser recorreguda pel govern de l'Estat, sense que el TC s'hagi definit encara sobre la seva constitucionalitat. Hem d'afegir que s'hi va sumar una nova controvèrsia amb el plantejament, per part del Consell Executiu de la Generalitat, d'un conflicte positiu de competència per la presumpta denegació de les peticions formulades perquè siguin publicats el corresponents reials decrets de traspàs en matèria de cambres agràries.

Finalment, s'ha aprovat la Llei 23/1986, de 24 de desembre, objecte del present comentari i recentment recorreguda al Tribunal Constitucional per 69 diputats<sup>2</sup> (previsiblement també interposarà recurs d'inconstitucionalitat el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya).<sup>3</sup>

## II

La institucionalització de les cambres agràries no es troba de forma expressa a cap precepte constitucional, a diferència dels col·legis professionals, que són explícitament establerts a l'article 36 de la CE. Tanmateix, es poden determinar alguns principis constitucionals que emmarquen i limiten l'àmbit de les cambres agràries. Aquests principis es poden extreure d'una sèrie d'articles (art. 52, 149.1.18, 7 i 140 de la CE), als quals farem una referència sumària.

L'article 52 de la Constitució es refereix a les organitzacions professionals que contribueixen a la defensa dels interessos econòmics que els són propis. Exigeix que

2. S'interposa recurs d'inconstitucionalitat contra la totalitat de la llei, i subsidiàriament contra un reguitzell de preceptes; sorprèn trobar-hi el darrer paràgraf de l'apartat quart del preàmbul, pel fet de ser precisament text del preàmbul; i sorprèn igualment que s'hi inclogui el segon paràgraf de la Disposició final cinquena, disposició que no ve recollida a la llei, i que segurament es deu referir a la Disposició addicional cinquena.

3. Aquest comentari s'ha lliurat a la impremta abans que s'exhaurís el termini de què disposa el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya per interposar el recurs d'inconstitucionalitat.

tant l'estructura interna com el funcionament d'aquestes organitzacions siguin regits necessàriament per criteris democràtics. A més, es fa reserva de llei a fi de garantir la seva regulació, llei que podrà ser central o autonòmica d'acord amb la doctrina repetidament expressada pel Tribunal Constitucional.

L'article 149.1.18 de la CE fa una reserva competencial en favor de l'Estat pel que fa a la determinació de les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. De tal forma que les bases centrals no poden eliminar totalment les opcions polítiques de les Comunitats Autònomes que hagin assumit mitjançant els seus Estatuts d'Autonomia competències sobre aquesta matèria.

L'article 7 de la CE fa referència als sindicats de treballadors i a les associacions empresarials. Segons aquest precepte, les cambres no poden limitar el dret de sindicació i el d'associació.

Finalment, l'article 140 de la CE garanteix l'autonomia dels municipis, els quals no poden veure sotretes les seves funcions en favor d'aquests ens associatius.

En resum, les cambres agràries han de ser entitats jurídiques creades en defensa dels interessos econòmics dels seus associats i el fet que siguin organismes integrants de l'Administració pública implica que també s'establiran per servir l'interès general. D'acord amb la Constitució, l'Estat podrà dictar, en tant que les cambres agràries són Administració pública, bases sobre el seu règim jurídic que seran comunes a la resta d'Administracions públiques, segons es desprèn del dictat constitucional. La seva organització es regirà per principis democràtics i la seva existència no anirà en detriment de la llibertat de sindicació, el dret d'associació i l'autonomia local.

### III

Pel que fa a la Llei 23/1986, analitzarem primer el seu preàmbul, a continuació tractarem la peculiar conceptualització de bases que s'hi fa i, finalment, ens referirem al seu articulat.

En l'exposició de motius s'afirmen les circumstàncies que han fet necessària la promulgació de la llei que comento. Circumstàncies que difícilment poden sotmetre's a un estudi tècnic-jurídic i que, en síntesi, són les següents: les cambres agràries actuals no són acceptades per amplis col·lectius de ciutadans; la integració obligatòria és vista per aquests col·lectius com a possible atemptat al dret d'associació; les activitats comercials exercides per les cambres fan la competència a les activitats privades; el fet que l'àmbit territorial de les cambres sigui local constitueix una trava a l'associacionisme lliure i reivindicatiu; i, finalment, l'exposició de motius destaca la necessitat de crear una forma per mesurar quines són les organitzacions professionals del camp més representatives.

D'aquesta significativa presa de posició sorgeixen les línies rectores de les autoqualificades bases; entre aquestes directrius podem destacar la prohibició de l'adscripció preceptiva, la prohibició de realitzar activitats comercials i mercantils i la utilització de les cambres com a mecanismes per quantificar el grau de representativitat de les organitzacions camperoles. Com es pot veure, la primera limitació contradiu frontalment les lleis gallega i catalana, mentre que la segona contrasta solament amb la normativa gallega.

D'altra banda, aquesta llei s'autoproclama establidora de bases; el seu article primer diu: «El règimen jurídic de las Cámaras Agrarias se ajustará a las bases que se

*establecen en la presente ley*», la qual cosa porta a qüestionar-se l'adequació de l'articulat al concepte genèric de «regulació bàsica del règim de l'Administració pública» recollit a l'article 149.1.18 de la CE, únic precepte constitucional citat directament pel preàmbul. Al meu parer, la noció de regulació bàsica d'aquest precepte constitucional resulta, possiblement, desvirtuada pel detallisme d'alguns articles de la llei: bàsicament, l'article 149.1.18 es refereix a les Administracions públiques en general i no a institucions concretes, mentre que l'articulat de la llei redueix, i a vegades elimina, les opcions polítiques que hauria de decidir el legislador autonòmic competent.

L'article 2 configura les cambres agràries com a corporacions de Dret públic, dotades de personalitat jurídica. Igualment, exigeix que les cambres agràries participin, en el seu funcionament i estructura, dels principis democràtics reconeguts constitucionalment. Respecte a aquest article i d'acord amb el concepte tradicional de corporació de Dret públic, la doctrina considera que aquests ens són entitats creades per disposició legal, destinades a defensar un interès professional que, segons l'Estat, ha de ser protegit. En aquest sentit, la corporació està formada per un grup de persones organitzades en l'interès comú de totes elles, que administra «assumptes propis» i que, alhora, és corporació pública d'origen legal, cosa que implica el reconeixement de la seva personalitat.<sup>4</sup> Aquest concepte de corporació sembla entrar en contradicció directa amb l'article 5 de la mateixa llei, segons el qual «*las Cámaras Agrarias en ningún caso podrán asumir las funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos*». Així, doncs, aquest article nega de forma radical que les cambres es converteixin en òrgans de representació i defensa dels interessos dels associats, i, potser, fins i tot dels interessos «del camp». Pel que fa a la part final de l'article 2, l'exigència que l'estructura de les cambres sigui democràtica podria estar en contradicció amb el que disposa l'article 8.1, que imposa que el nombre màxim d'associats sigui de vint-i-cinc. A més a més, l'article 8.1 contrasta amb el concepte de corporació de Dret públic, si pensem que una corporació, fonamentalment, és un conjunt de socis units per a un fi corporatiu comú, fi al qual són cridats tots els professionals del camp.<sup>5</sup>

En relació amb l'article 6, referent a l'àmbit territorial, es considera que la demarcació serà la província. Aquest criteri és molt més restrictiu que el que adoptava l'article 15 de l'abans citada Llei del Procés Autonòmic 12/1983, el qual deixava que les Comunitats Autònomes definissin el propi àmbit. Al meu entendre, atès el caràcter principalment no territorial de les corporacions de Dret públic, difícilment es pot admetre com a base la uniformació provincial. La unitat territorial no és un element essencial de la figura corporativa, i, en conseqüència, no s'hauria de pretendre que la fixació d'una determinada demarcació fos bàsica.<sup>6</sup> A més a més, l'«alternativa» que ofereix l'article 7, segons el qual «*las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias sobre Cámaras Agrarias podrán, con cargo a sus recursos propios, regular la creación, fusión y extinción de Cámaras Agrarias de distinto ámbito territorial, con respecto en todo caso a lo establecido en esta Ley y al ámbito competencial de las Entidades locales*», és una

4. *Vid.*, per tots, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA i TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 1, 4.ª edició, Madrid, Civitas, 1983, pp. 369, 373 i 376.

5. Aquesta possible contradicció fou remarcada en relació amb el Reial Decret 1.331/1977 per A. SÁNCHEZ BLANCO, a «Los problemas organizativos y funcionales que condicionan la operatividad de las cámaras agrarias», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, setembre-desembre de 1978, pp. 477-478.

6. *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 376.

«alternativa» molt onerosa per a les Comunitats Autònomes. En realitat es creen dos règims econòmics, un d'ells, el corresponent a les cambres agràries d'àmbit diferent al provincial, força desprotegit en termes financers si pensem en la Disposició addicional segona de la llei, segons la qual les «cambres agràries de règim provincial» rebran els béns, drets i obligacions que corresponien a les cambres agràries que s'extingeixen amb l'aplicació d'aquesta llei. Al meu entendre, doncs, aquesta és una «alternativa» poc practicable. Ultra això, d'acord amb la literalitat de la Disposició addicional segona, resulta que el patrimoni del qual segons la Comissió Mixta seria titular la Generalitat, com que no estan publicats els esmentats acords, passaria a formar part del patrimoni de les «cambres agràries de règim provincial». D'aquesta manera, la Generalitat de Catalunya perdria uns béns que, si es fessin efectius els traspassos, ajudarien la creació de «cambres agràries de règim no provincial».

Respecte a les funcions de les cambres, l'article 4 les defineix com a consultives, d'administració de recursos propis i del patrimoni, i en el darrer apartat, el c), s'inclou una clàusula que permet que l'Administració pública central o autonòmica delegui «altres» funcions.

Del dictat de la llei es desprèn la distinció entre elector i membre, distinció que possibilita la integració optativa, sempre que se surti elegit mitjançant sufragi lliure, igual, directe i secret. Aquesta regulació és força innovadora, encara que presenta el defecte teòric i hipotètic segons el qual podria existir una cambra sense cap membre, en el cas de boicot a les eleccions a les «cambres agràries de règim provincial». En relació amb el Reial Decret 1.331/1977 citat anteriorment, aquest ja preveia la distinció elector-membre, però era molt restrictiu respecte a l'admissió de la qualitat d'elector passiu o actiu, donat que només considerava aquells que eren titulars d'una explotació agrària; la llei actual, en els articles 9 i 10, amplia l'electorat passiu i actiu, i admet en aquest conjunt qualsevol professional de l'agricultura, sigui propietari, llogater, parcer o similar, sempre que exerceixi activitats agrícoles, ramaderes o forestals i estigui afiliat, consegüentment, al règim especial agrari de la Seguretat Social o bé al règim especial de treballadors autònoms; s'hi inclouen, igualment, els familiars fins a segon grau dels més amunt citats, mentre estiguin donats d'alta, les persones naturals considerades col·laboradores en una explotació familiar agrària legalment constituïda i, finalment, *«toda persona jurídica que tenga por exclusivo objeto, conforme a sus Estatutos, y que efectivamente ejerza la explotación agrícola, ganadera o forestal»* (art. 9.1.d).

L'article 11 està dedicat a la «representativitat»; aquest considera més representatives les organitzacions professionals d'agricultors i ramaders que obtinguin, almenys, el deu per cent del total dels vots vàlids emesos en el procés electoral per elegir els membres de les cambres agràries d'àmbit provincial. Aquelles organitzacions així qualificades gaudiran de la representació institucional davant els òrgans que ho tinguin previst. En aquest article rau una de les característiques de la llei, la d'atribuir a membres de les cambres agràries, a través d'eleccions, uns efectes representatius que van més enllà de les mateixes entitats i que permeten conèixer els interlocutors més votats, a fi de tractar, en àmbits diferents al de les cambres agràries, els problemes relatius al camp. La regulació anterior és tímidament matisada per l'article 11.3 en relació amb les organitzacions que gaudiran de la consideració de major representativitat en un nivell inferior a l'estatal; això sembla voler referir-se pel cap baix a les de major representativitat a nivell autonòmic. En aquest cas, es dobla el tant per cent requerit.

El capítol econòmic de la llei queda recollit en els articles 12, 13 i 14. Entre els aspectes més sobresortints destacarem la no inclusió de la quota dels professionals entre els recursos de les cambres agràries, i l'atribució d'efectes considerats típics de les Administracions públiques a les cambres (art. 14). Les disposicions addicionals tenen indubtablement també un caràcter marcadament econòmic i de transitorietat, la qual cosa no s'adiu amb la doble condició que tenen, la de bases i la de disposicions addicionals.

Trobem també alguns preceptes que reserven funcions executives a l'Estat. Al meu entendre, no és tècnicament correcte realitzar aquesta reserva a través d'una llei de bases (entre aquests preceptes hi ha l'article 8.2 i les disposicions addicionals segona i quarta).

Les disposicions finals són de diferent tipus. Es podria destacar la segona, que autoritza el govern a dictar les disposicions reglamentàries necessàries per al compliment de la llei, autorització que poca cosa té a veure amb una regulació bàsica. Finalment, apareix una innecessària disposició derogatòria, segons la qual *«quedan derogadas cuantas normas se opongan a la presente Ley»*. al meu parer innecessària perquè no especifica allò que seria útil en bona tècnica legislativa: saber quines són aquestes normes.