

COMENTARIO A LA LEY 23/1986, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAMARAS AGRARIAS

Jaume Vernet i Llobet

Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

I

La aprobación de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, abre una nueva etapa en el largo conflicto entre los diversos modelos que pueden establecerse para regular un tipo de ente público asociativo de los agricultores.¹ En efecto, las Cámaras Agrarias nacieron por Real Decreto de 14 de noviembre de 1890 como asociaciones permanentes de agricultores con el fin de defender sus intereses y los del campo, sin señalar ninguna demarcación territorial. Este modelo con variaciones, acentuadas durante la primera dictadura de este siglo, ha sobrevivido hasta el régimen franquista, que creó las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, de nivel local, las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, de carácter provincial, y, finalmente, la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos como órgano estatal, todas ellas incluidas en la Organización Sindical. Después, en plena transición, antes de aprobarse la Constitución, se dictaron el Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, sobre la extinción de la sindicación obligatoria, la reforma de las estructuras sindicales y la reconversión de un organismo autónomo, y el Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio, sobre Cámaras Agrarias, los cuales optaron por cerrar el período intervencionista y crear nuevamente las Cámaras como órganos de consulta y de colaboración con la Administración, de carácter no sindical y bajo la forma jurídica de Corporación de Derecho Público, adaptada a los nacientes principios democráticos. Hay que mencionar, sin embargo, que el patrimonio, corregido y aumentado, fue pasando de una estructura organizativa a otra hasta nuestros días.

Más adelante, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (Ley que recogía los restos de la *non nata* LOAPA), en su artículo 15, enunciaba los principios a los que habían de adecuarse las Comunidades Autónomas que estatutariamente fuesen competentes para intervenir en la materia concerniente a Cámaras Agrarias.

1. Sobre Corporaciones de Derecho Público, y más concretamente sobre Cámaras Agrarias, se pueden consultar los siguientes artículos: de Gaspar Ariño Ortiz, «Corporaciones profesionales y Administración pública», en la *Revista de Administración Pública*, núm. 72, de septiembre-diciembre de 1973, pp. 27-72, teniendo en cuenta la fecha en que fue publicado; de Ángel Sánchez Blanco, «Problemas organizativos y funcionales que condicionan la operatividad de las Cámaras Agrarias», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, de septiembre-diciembre de 1978, pp. 471-495, y «Los coadyuvantes de la acción administrativa en el sector agrario: asociaciones sindicales, sociedades cooperativas y Cámaras Agrarias», *Revista de Administración Pública*, núm. 95, de mayo-agosto de 1981, pp. 241-314; y finalmente, el comentario a la Sentencia de 12 de abril del Tribunal Supremo de J. L. Martínez López Muñiz titulado «Naturaleza de las Corporaciones públicas profesionales», que se halla en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, de octubre-diciembre de 1983, pp. 603-607.

Estos principios fueron identificados por el Tribunal Constitucional como «bases» en la STC 76/1983, de 5 de agosto, y podemos destacar que en el artículo 15 de la citada Ley no se fijaba un ámbito territorial determinado de desarrollo de las funciones de las Cámaras Agrarias de forma expresa. Además, las Cámaras ostentaban el carácter de órganos de consulta y de colaboración con la Administración central y autonómica. Por otro lado, tenían como función la prestación de servicios a sus miembros y la representación y defensa de sus intereses económicos y corporativos, sin perjuicio de la libertad sindical y del derecho de asociación; en último término, los cargos de los órganos de gobierno habían de ser elegidos por los miembros asociados a cada Cámara.

De acuerdo con estos principios, la Ley gallega 4/1984, de 24 de mayo, determina la estructura interna y el funcionamiento de las Cámaras Agrarias gallegas, que se definen como Corporaciones de Derecho Público y entidades consultivas y profesionales del sector agrícola, ganadero y forestal; se considera que el ámbito de actuación es el de la parroquia, aunque se constituyen a nivel local y provincial, pudiéndose, además, establecer también de ámbito comarcal; finalmente, las Cámaras gallegas son de carácter representativo y democrático, no tienen prohibido realizar actividades mercantiles y comerciales y son miembros de ellas todos los profesionales de los sectores citados, ya que la adscripción es obligatoria. Igualmente, previo dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña (dictamen 95, de 26 de junio), se aprobó la Ley catalana 18/1985, de 23 de julio, sobre Cámaras Profesionales Agrarias de nivel local y comarcal, además de la posible creación de la Federación de Cámaras de Cataluña. Las Cámaras catalanas se presentan como Corporaciones de Derecho Público y entidades profesionales del sector agrario; la incorporación de los profesionales se entiende necesaria y se prohíbe que las Cámaras ejerzan actividades mercantiles o comerciales. La Ley catalana, menos tradicional que la gallega, fue recurrida por el gobierno del Estado, sin que el Tribunal Constitucional se haya definido aún sobre su constitucionalidad. Hay que añadir que una nueva controversia se sumó con el planteamiento por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de un conflicto positivo de competencia, por estimar la presunta denegación de las peticiones formuladas al objeto de ver publicados los correspondientes reales decretos de traspaso en materia de Cámaras Agrarias.

Finalmente, se ha aprobado la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, que es objeto del presente comentario y que ha sido recientemente recurrida de inconstitucionalidad por sesenta y nueve diputados;² previsiblemente, también interpondrá recurso de inconstitucionalidad el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.³

II

La institucionalización de las Cámaras Agrarias no se encuentra de forma expresa en ningún precepto constitucional, diferenciándose de esta forma y desde esta pers-

2. Se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley, y subsidiariamente contra una retahíla de preceptos; sorprende encontrar el último párrafo del apartado cuarto del preámbulo, por ser precisamente texto del preámbulo; y sorprende igualmente que se incluya el segundo párrafo de la Disposición Final quinta, Disposición que no viene recogida en la Ley, y que seguramente se debe de referir a la Disposición Adicional quinta.

3. El presente comentario se ha llevado a imprenta antes de que transcurriese completamente el plazo del que dispone el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

pectiva de los Colegios Profesionales, que están establecidos explícitamente en el artículo 36 de la CE. Aun así, se pueden relacionar algunos principios constitucionales que enmarcan y limitan el ámbito de las Cámaras Agrarias. Estos principios se pueden extraer de una serie de artículos de los que podemos hacer sumaria referencia; se trata de los artículos 52, 149.1.18, 7 y 140 de la CE.

El artículo 52 de la Constitución hace referencia a las organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que les son propicios, exigiéndose para estas organizaciones que tanto la estructura interna como su funcionamiento deben observar necesariamente criterios democráticos. Además, se hace reserva de ley con el fin de garantizar su regulación, ley que podrá ser central o autonómica, de acuerdo con la doctrina repetidamente expresada por el Tribunal Constitucional.

El artículo 149.1.18 de la CE hace una reserva competencial en favor del Estado con respecto a la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de tal forma que las bases centrales no pueden eliminar totalmente las opciones políticas de las Comunidades Autónomas que hayan asumido mediante sus Estatutos de Autonomía competencias sobre esta materia.

El artículo 7 de la CE es un precepto que hace referencia a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales. Según este precepto, las Cámaras no pueden limitar el derecho de sindicación y el de asociación.

Por otro lado, y en último término, el artículo 140 de la CE garantiza la autonomía de los municipios, que no pueden ver sustraídas sus funciones en favor de estos entes asociativos.

En resumen, las Cámaras Agrarias debieran ser entidades jurídicas creadas en defensa de los intereses económicos de sus asociados y el hecho de que sean organismos integrantes de la Administración pública implica que también se establecieron para servir al interés general. De acuerdo con la Constitución, el Estado podrá dictar, en tanto que las Cámaras Agrarias son Administración pública, bases sobre su régimen jurídico, que serán comunes al resto de Administraciones públicas según se desprende del dictado constitucional. Su organización se regirá por principios democráticos y su existencia no irá en detrimento de la libertad de sindicación, el derecho de asociación y la autonomía local.

III

Por lo que respecta al análisis de la Ley 23/1986, se tratará en primer lugar su preámbulo, a continuación se seguirá con la peculiar conceptualización de bases que se hace en la citada Ley, para, finalmente, referirnos a su articulado.

En la Exposición de Motivos de la Ley citada, se afirman unas circunstancias que han hecho necesaria la promulgación de la Ley que comentamos, circunstancias que difícilmente pueden someterse a un estudio técnico-jurídico y que, en síntesis, son las siguientes: se cita la no aceptación de las Cámaras Agrarias actuales por amplios colectivos de ciudadanos; se afirma que las actividades comerciales ejercidas por las Cámaras hacen competencia a las actividades privadas; se dice también en el preámbulo que el que el ámbito territorial de las Cámaras sea local constituye una traba al asociacionismo libre y reivindicativo; y, finalmente, la exposición de motivos destaca la necesidad de crear una forma de calibrar cuáles son las organizaciones profesionales

del campo más representativas. De esta significativa toma de posición surgen las líneas rectoras de las autocalificadas bases; entre estas directrices podemos destacar la prohibición de la adscripción preceptiva, la prohibición de realizar actividades comerciales y mercantiles, así como la utilización de las Cámaras como mecanismo para cuantificar el grado de representatividad de las organizaciones campesinas. Notemos que la primera limitación contradice frontalmente las leyes gallega y catalana aprobadas, mientras que la segunda prohibición contrasta solamente con la normativa gallega.

Por otro lado, la Ley 23/1986 es autoproclamada como de establecimiento de bases, y el artículo 1 de la Ley mencionada dice que «el régimen jurídico de las Cámaras Agrarias se ajustará a las bases que se establecen en la presente Ley», lo cual exige preguntarse sobre la adecuación del articulado al concepto genérico de «regulación básica del régimen de la Administración pública» recogido en el artículo 149.1.18 de la CE, que es el único precepto constitucional apelado directamente por el preámbulo. A nuestro entender, la noción de regulación básica del precepto constitucional precitado es, posiblemente, desvirtuada por el detallismo de algunos artículos que comprende la Ley. Esto es, básicamente, porque el artículo 149.1.18 se refiere a las Administraciones públicas en general y no a instituciones concretas, y también porque el articulado reduce, y a veces elimina, las opciones políticas cuya decisión debería corresponder al legislador autonómico competente.

El artículo 2 de la Ley 23/1986 configura las Cámaras Agrarias como corporaciones de Derecho Público dotadas de personalidad jurídica. Igualmente, se exige que las Cámaras Agrarias participen, en su funcionamiento y estructura, de los principios democráticos reconocidos constitucionalmente. Respecto a este artículo y de acuerdo con el concepto tradicional de corporación de Derecho Público, la doctrina entiende que estos entes son entidades creadas por disposición legal, destinadas a defender un interés profesional que el Estado entiende que debe ser protegido. En este sentido, la corporación está formada por un grupo de personas organizadas en interés común de todas ellas, que administra «asuntos propios» y que, al mismo tiempo, es corporación pública, de origen legal, que lleva aparejado el reconocimiento de la personalidad.⁴ Este concepto de corporación parece entrar en directa contradicción con el artículo 5 de la misma Ley, en el que se dice que «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»; como queda recogido, este artículo niega de forma radical que las Cámaras se conviertan en órganos de representación y defensa de los intereses de los asociados, y quizá incluso de los intereses «del campo». Por lo que respecta a la parte final del artículo 2, la exigencia de que la estructura de las Cámaras sea democrática podría estar en contradicción con lo que dispone el artículo 8.1 de la misma Ley, donde se impone que el número máximo de asociados sea de veinticinco. Además, el artículo 8.1 contrasta con el concepto de Corporación de Derecho Público si pensamos que una Corporación, fundamentalmente, es un conjunto de socios unidos para un fin corporativo común, fin al que están llamados todos los profesionales del campo.⁵

4. Vid., para todos, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 1, 4.ª edición, Madrid, Civitas, 1983, pp. 469, 373 y 376.

5. Esta posible contradicción fue resaltada en relación con el Real Decreto 1331/1977 por A. Sánchez Blanco, en «Los problemas organizativos y funcionales que condicionan la operatividad de las Cámaras Agrarias», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, de septiembre-diciembre de 1978, pp. 477-478.

En relación con el artículo 6, que hace referencia al ámbito territorial, se considera que la demarcación será la provincia. Este criterio es mucho más restrictivo que el que adoptaba el artículo 15 de la anteriormente citada Ley del Proceso Autonómico 12/1983, que dejaba que las Comunidades Autónomas definiesen el propio ámbito. A mi entender, dado el carácter principalmente no territorial de las Corporaciones de Derecho Público, difícilmente se puede admitir como base la uniformación provincial. La unidad territorial no es un elemento esencial de la figura corporativa, y en consecuencia no debería pretenderse que la fijación de una determinada fijación es básica.⁶ Además, la «alternativa» que ofrece el artículo 7, según el cual «las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias sobre Cámaras Agrarias podrán, con cargo a sus recursos propios, regular la creación, función 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», es una «alternativa» muy onerosa para las Comunidades Autónomas. En realidad, se crean dos regímenes económicos, uno de ellos el correspondiente a las Cámaras Agrarias de ámbito diferente del provincial, que está muy desprotegido en términos financieros si pensamos en la Disposición Adicional segunda de la Ley 23/1986, mediante la cual las «Cámaras Agrarias de régimen provincial» recibirán los bienes, derechos y obligaciones que correspondían a las Cámaras Agrarias que se extinguen en aplicación de esta Ley. Por lo cual entendemos que es una «alternativa» poco practicable. Por otro lado, de acuerdo con la literalidad de la Disposición Adicional segunda, el patrimonio del que según la Comisión Mixta sería titular la Generalidad, al no estar publicados los citados acuerdos, pasaría a formar parte del patrimonio de las «Cámaras Agrarias de régimen provincial», perdiendo, en este caso, la Generalidad de Cataluña unos bienes que, de hacerse efectivos los trasposos, ayudarían a la creación de «Cámaras Agrarias de régimen no provincial».

Respecto a las funciones de las Cámaras, el artículo 4 las define como consultivas, de administración de recursos propios y del patrimonio, y en el último apartado, el apartado c), se incluye una cláusula que permite que la Administración pública central o autonómica delegue «otras» funciones.

Del dictado de la Ley se desprende la distinción entre elector y miembro, distinción que posibilita la integración libre, siempre y cuando se salga elegido mediante sufragio libre, igual, directo y secreto. Esta regulación es en gran medida innovadora, aunque adolece del defecto técnico e hipotético según el cual podría existir una Cámara sin ningún miembro, en el supuesto de boicot a las elecciones a las «Cámaras Agrarias de régimen provincial». En relación con el Real Decreto 1331/1977 citado anteriormente, éste ya preveía la distinción elector-miembro, pero era mucho más restrictivo respecto a la admisión de la calidad de lector pasivo o activo, dado que sólo consideraba aquellos que eran titulares de una explotación agraria; la ley actual, en los artículos 9 y 10, amplía el electorado pasivo y activo, admitiendo en este conjunto a cualquier profesional de la agricultura, sea propietario, arrendatario o similar, siempre que ejerza actividades agrícolas, ganaderas o forestales y esté afiliado, consiguientemente a estas actividades, al régimen especial agrario de la Seguridad Social o bien al régimen especial de trabajadores autónomos; se incluyen igualmente los familiares hasta segundo grado de los anteriormente citados, siempre y cuando estén dados de

6. Vid. E. García de Enterría y T. R. Fernández en *op. cit.*, p. 376.

alta, las personas naturales consideradas colaboradoras de una explotación familiar agraria dada de alta y, finalmente, «toda persona jurídica que tenga por exclusivo objeto, conforme a sus Estatutos, y que efectivamente ejerza, la explotación agrícola, ganadera o forestal» (artículo 9.1.d).

El artículo 11 se dedica a la «representatividad», y considera más representativas las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos que obtengan al menos el diez por ciento del total de los votos válidos emitidos en el proceso electoral para salir elegidos miembros de las Cámaras Agrarias de ámbito provincial. Aquellas organizaciones así calificadas ostentarán la representación institucional ante los órganos que lo tengan previsto. En este artículo reside una de las características de la Ley, que es la de atribuir, a miembros de las Cámaras Agrarias, a través de elecciones, unos efectos representativos que van más allá de las propias entidades y que permiten conocer a los interlocutores más votados, a fin de tratar en ámbitos diferentes de los de las Cámaras Agrarias los problemas relativos al campo. La regulación anterior se matiza tímidamente con el artículo 11.3 por lo que respecta a las organizaciones que gozarán de la consideración de más representativas en un nivel inferior al estatal. Parece querer referirse soterradamente a las más representativas a nivel autonómico; en este caso se dobla el tanto por ciento requerido.

El capítulo económico de la Ley viene recogido en los artículos 12, 13 y 14, de los que podemos destacar la no inclusión de la cuota de los profesionales entre los recursos de las Cámaras Agrarias y la atribución de efectos considerados típicos de las Administraciones públicas, en el artículo 14, a las Cámaras Agrarias. Las disposiciones adicionales tienen indudablemente también un carácter marcadamente económico y de transitoriedad, lo cual no se ajusta a la doble condición que ostentan, la de bases y la de disposiciones adicionales.

Nos encontramos algunos preceptos de carácter ejecutivo que reservan funciones ejecutivas al Estado, lo que, a nuestro entender, no es técnicamente correcto realizar por ley de bases (entre estos preceptos encontramos el artículo 8.2, la Disposición Adicional segunda y cuarta).

Las disposiciones finales son de diverso cariz, y podría destacarse la segunda, que autoriza al gobierno a dictar las disposiciones reglamentarias precisas para el cumplimiento de la Ley, autorización que poco tiene que ver con una regulación básica. Y en último término aparece una innecesaria Disposición Derogativa que dice: «quedan derogadas cuantas normas se opongan a la presente Ley», a nuestro parecer innecesaria porque no especifica lo que sería muy útil en buena técnica legislativa, a saber, las disposiciones normativas específicas que quedan derogadas.