

En tales casos, si el empresario no ostenta facultad alguna de designarlo como miembro del CSHT (28). En estas condiciones, parece que a tales miembros «técnicos» se les otorga una posición autónoma, al margen de los intereses de trabajadores y empresarios, lo que les permitiría sobre todo una actuación independiente, pudiendo expresar su criterio en el CSHT al margen de las consideraciones o intereses del empleador.

En embargo, se trata de un modelo que se coherencia mal con el tipo de competencias asumidas en algunos casos por el CSHT y con el régimen general de responsabilidades previstos en nuestro ordenamiento. Hacer hincapié particularmente en el hecho de que las obligaciones de cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo se imponen sustancialmente al empresario. Es él quien debe adoptar las decisiones organizativas y productivas eficaces y, a la postre, es a él a quien se le imputan todas las responsabilidades o consecuencias negativas de las negligencias u omisiones. Por todo ello, no es poco razonable mantener en este campo la intervención de un tercer grupo de sujetos neutrales, sin perjuicio de que los mismos puedan desarrollar una labor en el campo de la investigación, control técnico y asesoramiento al empresario. Ello quizás explique en definitiva una cierta tendencia de la negociación colectiva a modificar la composición de los CSHT, omitiendo la presencia de este tercer grupo de técnicos; sin perjuicio de que el empresario en el ejercicio de su libre facultad de designación de sus representantes dentro de su cupo opte por designar a estas personas. Aunque en tal situación se produciría un cambio cualitativo importante, por cuanto que su designación y cese dependería absolutamente de la libre decisión del empresario, sin condicionamiento alguno, y en el ámbito del órgano debería someterse a las instrucciones recibidas de aquel.

1) STS, Madrid, 24 abril 1990, Ar. 1539, en relación de la destitución de un ATS: «el citado precepto estatutario (art. 39 ET), generador, evidente, de una facultad empresarial para el cambio de puesto de trabajo con respeto a las condiciones que en el mismo se expresan, está referido estrictamente a las funciones propias de la categoría profesional, como tales trabajadores, y al puesto de trabajo que, precisamente por esa cualidad han de ocupar; pero no puede hacerse extensiva a otras labores, que, aun con fundamento último en el contrato de trabajo, no son las propias del mismo. Entender lo contrario sería otorgar facultades incondicionadas a la empresa para el cese de tal miembro del Comité, al margen de la objetividad que debe presidirlo, como con acierto apuntó el juzgador de instancia. Todo ello aparte de que no puede tratarse de una mutación o cambio, que es lo propio de movilidad funcional, sino simple y llanamente de un cese».

## LAS CAMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACION: UNA MUESTRA DEL POLIMORFISMO ORGANIZATIVO DE LOS INTERESES EMPRESARIALES

Por ANGEL J. GALLEGO MORALES \*

SUMARIO: I. Marco para el análisis. II. El significado y la evolución de la CCIN: 1. Los modelos camerales. Privanza vs. publicación: A) Las cámaras del modelo privado o anglosajón. B) Las Cámaras del modelo público o francés. 2. La evolución y significado de las CCIN en España: A) La polémica cámaras vs. organización sindical: una abjuración forzada. B) Las CCIN y el renacimiento de las libertades: la búsqueda de espacio en nuevos escenarios. III. La doble faz del interés general del comercio, la industria y la navegación: armas en la guerra competencial y presunto ámbito delimitador de la actividad de las Cámaras. IV. La calificación jurídica y sus escasas consecuencias. V. La cuestión de la obligatoriedad de pertenencia en la jurisprudencia: entre el mantenimiento de la perspectiva clásica y la renovación. VI. Realidades y tensiones. VII. El alcance de la reforma.

*«Se ha dicho que pocas veces oímos hablar de las asociaciones de patronos, aunque sí lo hacemos con frecuencia de las de trabajadores. Sin embargo, quienquiera que imagine, por ello, que los patronos rara vez se asocian, es tan ignorante del mundo como del tema».*

A. SMITH (1)

*«... la evolución y perfeccionamiento moral, social y económico de los elementos que la integran; la defensa de los intereses colectivos de las clases mercantiles y pequeños industriales en todos los órdenes legales y cerca de cualesquiera autoridades u organismos; el mutuo apoyo de las Asociaciones confederadas para la defensa de los intereses colectivos; la actuación constante para conseguir las aspiraciones de la clase con la derogación de disposiciones lesivas a sus legítimos derechos e intereses, o para la implantación en España de cuanto pueda constituir afianzamiento, pujanza y desarrollo del comercio y de la pequeña industria, subordinando siempre su actuación a los principios de la justicia y del bien público».*

Art. 2 del Reglamento de la Confederación Gremial Española (2)

\* Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Granada.

(1) SMITH, A.; *La riqueza de las naciones*, lib. I, cap. VII.

(2) Recogido en ZANCADA, P., *Derecho Corporativo Español. Organización del trabajo*, Madrid, J. Ortiz Editor, 1928, pág. 147.

La proyectada reforma de la normativa reguladora de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (en adelante, CCIN) cuya tramitación parlamentaria se halla en avanzado estado cuando esto se escribe (3), es, a nuestro entender, un buen momento para abordar algunas cuestiones en un campo tan fértil de tratamiento en nuestro país como es el de las organizaciones empresariales. Tal reflexión se hace más necesaria desde la evidencia de la vivificación de la polémica que las CCIN suscitan en el seno del empresariado, desde donde la organización preeminente (CEOE) despliega importantes esfuerzos contra la instancia cameral, elemento de tensión extrajurídico que, desde una comprensión global de la acción colectiva empresarial produce cierta perplejidad, extrajurídica también.

La mentada penuria doctrinal, no solo jurídica, abre la puerta a interrogantes sobre los porqués de actitudes silentes ante una realidad incontestable como la organización grupal de intereses empresariales. Así, es constatable el dato de que, ante a cierta inflación de estudios atinentes a la historia del movimiento obrero y sus instrumentos e instancias colectivas, la historiografía española carece de un toque de estudios paralelo sobre el rol de los fenómenos agrupacionales del empresariado. Sin entrar en la polémica suscitada al respecto, sobre la existencia o de una parcialidad tendenciosa de tal desequilibrio, sí que es corroborable el hecho, por lo que algunos autores han reclamado la necesidad de estudiar la historia de las organizaciones patronales y empresariales en nuestro país, por constituir uno de los capítulos fundamentales de su historia social y económica, pues en la misma no se puede ignorar «el comportamiento y la organización de los propietarios de los medios de producción, es decir, de los patronos y de sus organizaciones» (4).

En el subsistema de relaciones laborales, escenario en el que, nuevo *vestigium innotuit*, son tres los actores: organizaciones de trabajadores, organizaciones empresariales y Estado, la atención de los estudiosos se ha centrado, igualmente, en las organizaciones de trabajadores, postergando a un lugar marginal a las organizaciones empresariales, habiéndose incrementado el interés por el análisis del papel activo del Estado en la dinámica del subsistema, principalmente en los contextos de crisis económica.

Factor determinante en la reiterada desatención doctrinal, constituye el hecho de que su proceso etiológico venga comúnmente explicado en términos reactivos, explicación que conoce importantes y, a nuestro juicio correctos, errores (5) que abogan por la necesidad de repensar no sólo la explicación de su

génesis, sino cuanto de colegido de tal explicación hay en la descripción de su ulterior desarrollo.

A nuestro entender, resulta miope el análisis que limita la significación de las organizaciones empresariales a fenómeno inducido, a mero efecto reflejo, a su explicación genética en términos estrictamente reactivos, pues con tal entendimiento se está enfocando una cara de una realidad poliédrica, relegando el resto a la penumbra. En realidad el proceso etiológico de las organizaciones empresariales es multifactorial, de forma que el elemento reactivo está, en efecto, a veces en el código genético (6), mientras que en otros casos constituye un elemento aditado en una especie de evolución por prótesis que metamorfosea el programa organizativo, a veces también la estructura. Pero, además, aun en los casos en que se halla en el código genético, no hay ninguna ley necesaria que lo erija en gen dominante e insensible a las transformaciones. Por ello la explicación unifactorial resulta desatenta a las perspectivas y solo permite el acercamiento en un único plano que, a fuer de resaltado, puede devenir inexpresivo de la imagen.

En el intento más cercano en la doctrina iuslaboral en «redefinir la función de las asociaciones empresariales en el sistema de relaciones laborales», en propias palabras, DEL REY GUANTER (7), señala distintas causas de la marginación doctrinal de la cuestión, denunciando que algunas de ellas «son expresión de principios teóricos ciertamente discutibles» (8), concluyendo que «la teoría de las relaciones laborales está progresivamente aduciendo pruebas de que la configuración de las asociaciones empresariales como entes reflejos y pasivos en el sistema de relaciones laborales no sólo es históricamente discutible, sino en contradicción con las tendencias actuales en este último, ya que aquéllas

rales en los países occidentales, cfr. CLEGG, H.A., *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparisons of Six Countries*, Oxford, Basil Blackwell, 1976, págs. 106 y ss., cit. en DEL REY GUANTER, S., «Las asociaciones empresariales en el sistema de relaciones laborales: Una aproximación inicial», *RPS*, núm. 137 (1983), pág. 315. Igualmente aporta datos para cuestionar tal carácter reactivo en nuestro país MARTINEZ, R.E., *Business Elites in Democratic Spain*, A Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of Yale University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy, December, 1984, pág. 60.

(6) Es innegable que la conflictividad social de nuevo tipo, dimanante de la generalización del proceso de industrialización, así como la emergencia del movimiento obrero y la consolidación de sus estructuras de expresión, son elementos importantísimos para explicar la adopción por los patronos de esquemas organizativos en que concertar esfuerzos y voluntades, y, por tanto, se trata de un agrupamiento de defensa, de resistencia y confrontación. En Europa tal fenómeno es especialmente detectable tras la I Guerra Mundial, pues con anterioridad, y, pese a manifestaciones agrupacionales, el dato más significativo es la renuncia de los empresarios a agruparse (una interesante descripción de distintas facetas en que se manifiesta la actitud de resistencia puede verse en BROWN, K.D. (ed.), *Essays in Anti-Labour History*, Londres, 1974).

(7) Op. cit., pág. 307.

(8) Cfr. DEL REY GUANTER, S., op. cit., pág. 307-311, y bibliografía allí citada.

(3) Proyecto de Ley remitido a las Cortes Generales por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de septiembre de 1992. Proyecto de Ley 121/000103. Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (BOGC, 25 de septiembre 1992).

(4) TUÑÓN DE LARA, M., «Crisis económica y movimientos sociales: el caso español (1898-1934)», *Sistema*, núm. 52 (1983), pág. 5.

(5) En este sentido CLEGG ha puesto de manifiesto que la caracterización de las asociaciones empresariales como actores pasivos no solamente es una inexactitud histórica, sino una incorrección desde el punto de vista del sistema de relaciones labo-

están desarrollando y están llamadas a desarrollar en un futuro inmediato un rol cada vez más activo y trascendente en dicho sistema».

En definitiva, hay datos que abogan por desmitificar la naturaleza reactiva de las asociaciones empresariales, mito en cuya construcción hay mucho de cemento emocional, por lo que no podemos quedar intelectualmente apresados dentro de las ataduras forjadas por tal expediente explicativo, pues tal percepción se halla condicionada a un cuerpo de verdades que, sólo en una faceta, la patronal, posee una base experimental.

Tal penuria doctrinal esta siendo remediada en los últimos años en que es perceptible una mayor sensibilidad por el tema desde distintas perspectivas (históricas, sociológicas, politológicas y, en menor grado, jurídicas), que confluyen en el análisis de los procesos de articulación de intereses en el mundo empresarial, así como a las lógicas de su acción colectiva, arrojando luz sobre lo que eran borrosas impresiones sobre la fenomenología colectiva de tales intereses, contribuyendo al conocimiento de los procesos de formación de sus organizaciones, y a la trama relacional de las mismas entre sí y con las estructuras políticas. Tales avances comportan una ayuda importante al quehacer del jurista, en tanto dotan de mapa de referencias al dato jurídico, cedazo último de su análisis. Además, las contribuciones de otras disciplinas, jurídicas y extrajurídicas, son en este terreno más necesarias aún que lo de suyo propio a la metodología de los conjuntos, pues en el campo de lo organizativo es evidente la insuficiencia del mero dato jurídico, la relevancia de los condicionamientos políticos y socioeconómicos que inciden sobre la realidad y la interpretación normativa, de forma que la mera aplicación de metodologías estrictamente jurídicas resultará vana si no se tiene presente constantemente, además de la estructura lógica de las proposiciones jurídicas, el dinamismo histórico que las anima, lo que es cierto, sobre todo, en la materia sindical y organizativa, reacia a formas de cristalización normativa y acantonamiento en un área jurídica.

## MARCO PARA EL ANALISIS

Que la acción colectiva (constitución formal de organizaciones) de los empresarios es necesaria, parece afirmación obvia, pero puede que sea, como tantas otras, una obviedad ambigua, pues no da cuenta de qué intereses son organizables, ni cómo se organizan. Baste señalar que existe toda una tradición e puesta en duda de la necesidad organizativa de determinados aspectos del interés empresarial (9); posturas que, prevenidos contra el determinismo retros-

pectivo, cabe reformular como en qué medida es precisa la acción colectiva de intereses para los empresarios (10), debiéndose analizar si los mismos consideran esenciales o no las organizaciones para mejor satisfacer sus intereses, si la cristalización de organizaciones lleva o no acompasado poder político como un subproducto organizativo, o, en cambio, los intereses económicos pueden normalmente organizar acciones en defensa de sus intereses voluntaria y directamente, sin necesitar de tal ayuda (11), etc.

Como dato de experiencia, es claro que los intereses empresariales están organizados, y ello pese a que su acción grupal se enfrenta a un paisaje de resistencias, señaladamente la necesidad de cooperar con competidores, lo que comporta una debilidad relativa frente a los trabajadores en el momento organizativo, por la mayor dificultad en confluir en la definición de intereses comunes y en las fórmulas organizativas (12) pues se trata de un cuasi-grupo heterogéneo y en competencia, lo que obstaculiza el hallazgo de los lazos que les hacen mantener solidaridades.

En cualquier caso, parece claro que la forma organizativa de los intereses empresariales está sometida a una elección racional dentro de los límites establecidos por los esfuerzos colectivos previos, la interferencia estatal, la información disponible y los recursos materiales (13), y que la elección del modelo organizativo constituye la implicación de dos conjuntos de imperativos a veces conflictivos: la lógica de afiliación, en la que los miembros actuales (y en menor grado los potenciales) determinan la forma y el contenido de la acción asociativa y la lógica de la influencia, en la que aquellas quedan determinadas por las características y demandas de sus interlocutores, especialmente por las agencias estatales y los sindicatos (14), lo que a su vez explica que la realidad comparada muestre que los empresarios no convergen en un formato común para la acción colectiva, encontrándonos, de contrario, con una amplia gama de estructuras organizativas.

A nuestro juicio no es posible una correcta aprehensión del subsistema de relaciones laborales desconociendo el comportamiento de uno de sus actores, y

- (10) Como elemento de reflexión al respecto, ha de considerarse que algún autor ha señalado que donde las asociaciones patronales han sido más enérgicas y activas también han pasado desapercibidas, puesto que han visto posibilitada la conexión entre sí y el desarrollo de una acción coordinada, cuando las circunstancias lo requerían, sin acudir a estructuras formales, BROWN, H.Ph., *Los orígenes del poder social*, trad. cast., Madrid, MTSS, 1990, pág. 135.
- (11) Cfr. DOWSE, R.E. & HUGHES, J.A., *Sociología Política*, trad. cast., 3ª edc., Madrid, Alianza (Universidad), 1979, pág. 476.
- (12) Sobre la lógica del proceso de desarrollo de asociaciones empresariales en general cfr. SCHMITTER, P., STREECK, W., «The organization of business interests», *International Institut for Management*, Wissenschaftszentrum, Berlín, 1981.
- (13) SCHMITTER, Ph.C. y LANZALACO, L., «Las regiones y la organización de los intereses comerciales», en VV.AA., *Corporatismo y diferenciación regional* (Comp. Carlota Solé), Madrid, MTSS, 1987, pág. 259.
- (14) Op. et loc. ult. cit.

<sup>9)</sup> Así es conocida la popularizada frase de Adam SMITH según la cual el patrono, frente a la multitud de trabajadores que de él dependen, constituye por sí solo una coalición, idea igualmente presente, con ulteriores y significativas matizaciones en ENGELS (recogido en TRAXLER, F., «Le logiche dell'azione collectiva degli imprenditori», *DLRI*, núm. 55 (1992), pág. 461), quien duda de tal necesidad sobre la base de la consideración de que los capitalistas están siempre organizados, puesto que su exigüedad numérica y la continuidad de relaciones sociales y comerciales entre ellos hace superflua cualquier organización formal.

ello desde el entendimiento de que la acción colectiva de uno implica reajustes en la de los otros, habida cuenta de las múltiples interconexiones entre ellos que el sistema exige en su vertiente dinámica, de ahí que se hallen mutuamente condicionadas tanto los propios modelos organizativos como las estrategias laborales y políticas. Es, pues, decidida la apuesta por romper con la inercia doctrinal a marginar en los análisis a las organizaciones empresariales, y ello porque nuevas realidades, al margen los relieves teóricos, han evidenciado las distintas valencias, algunas ciertamente claves, que las organizaciones empresariales adquieren en la mayoría de los países industrializados, la diversidad de planos en que actúan (15). Además el análisis de las organizaciones empresariales constituye un observatorio privilegiado para el entendimiento de no pocas cuestiones, habida cuenta de la pluralidad de roles que las mismas desempeñan, específicamente: agentes económicos, grupos de presión sobre el poder político (16) y agente directo en el conflicto social frente a las instancias agregadoras y de expresión de los intereses de los trabajadores, funciones que tienden a manifestarse imbióticamente.

En este contexto conviene subrayar que los intereses patronales constituyen sólo una parte de los complejos intereses del capital, y el mercado de trabajo es no más de los múltiples mercados en que los empresarios actúan (17). De ello derivan importantes consecuencias, y, por lo que a nosotros interesa, permite producir una contraposición funcional entre aspectos estrictamente patronales aspectos económicos in genere, integrantes de los llamados intereses empresariales, distinción que, en campo teórico, puede, o no, dar lugar a especializaciones funcionales del momento colectivo, esto es, a generar organizaciones

1 Promocionan y defienden los intereses de los empresarios ante el poder legislativo, ante el ejecutivo, ante los sindicatos, ante la opinión pública; cfr. al respecto GLADSTONE, A., y WINDMULLER, J.P. (eds.), *Employers Associations and Industrial Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1984. Ha de considerarse igualmente que «han asumido un papel de impulso en la dinámica contractual y, especialmente, han participado, junto a los sindicatos de trabajadores, en el proceso de formación de decisiones políticas», BETTINI, M.\* N., *Associazioni professionali dei datori di lavoro e sindacato*, Milano, Giuffrè, 1991, pág. 2.

Presión que ha tenido su expresión más radical en la «implicación política del patronato, autodefendido desde el poder más que desde las asociaciones», DE LA VILLA GIL, L.E. y PALOMEQUE LOPEZ, M.C., *Lecciones de Derecho del Trabajo*, Madrid, MTSS, 1977, pág. 693.

«La cooperación es necesaria. Los dueños de fábricas de cervezas, separadamente, son incapaces de ejercer su propia influencia en la legislación y administración públicas. Parece fundamental para el comercio de cerveza que sus intereses se defiendan enérgicamente ante los departamentos legislativos y ejecutivos, ya que esta rama del comercio es de considerable importancia tanto política como financiera, ejerciendo una influencia directa e indirecta sobre las relaciones políticas y sociales», Preámbulo de los Estatutos de la United States Brewer's Association, recogido en ODEGARD, P., *Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League*, New York, Columbia University Press, 1928, pág. 245.

patronales stricto sensu y otras organizaciones económicas, o, sin diferenciar, fórmulas organizativas universalistas, dirigidas a satisfacer todas las facetas del interés, facetas, por lo demás, escindibles sólo en términos estratégicos, que no reales.

A tal fin, puede ser fértil atender a la distinción operada en la literatura sociológica entre organizaciones empresariales y organizaciones patronales, división que, a nuestro entender, resulta de utilidad analítica si con ella queremos aprehender los cometidos privilegiados por la estructura organizativa, no si se conciben como estructuras separadas, dada la artificialidad de la segregación de roles, enmascarando la ligazón de los mismos, hecho que queda manifiesto en los supuestos en que cuando una organización pretende deslindar ambas facetas crea organizaciones formalmente independientes, pero en la relación de simbiosis aludida, pues a nadie escapan las dosis de irrealismo que alimentan las dicotomías entre lo económico y lo laboral, o entre lo profesional y lo económico.

Ello supone negar que organizaciones colectivas de carácter económico y organizaciones de carácter social sean compartimentos comunicados, pues el real significado de este dualismo organizativo (cuando menos) es la concentración de esfuerzos mediante la diversificación funcional de los agentes según los escenarios.

En nuestra literatura científica no es usual introducir matizaciones, como ocurre en otros contextos en que se distingue entre asociaciones empresariales-patronales (*employers associations*), orientadas a la satisfacción de los intereses empresariales comprometidos en las relaciones laborales -con funciones sindicales-, de las asociaciones económicas (*business associations*) que representan los otros intereses del mercado, de sólo calificadas como asociaciones de interés económico (*trade associations*) (18). Sin embargo, la distinción tiene la virtualidad de describir especializaciones funcionales en distintas organizaciones y evitar dispersiones en múltiples ámbitos de una única organización «cogelotodo».

Pese a ello, y pese a la señalada multivocidad de las actuaciones empresariales (interlocutores en las relaciones laborales, agentes económicos en sentido estricto, agentes políticos, ...), que trasluce una excedencia de las razones únicamente laborales como estímulo a la organización grupal, el hecho es que en la aprehensión de las asociaciones empresariales se produce una especie de sinécdoque funcional, al punto que las asociaciones mixtas (aquellas asociaciones «cogelotodo», en que se produce una conjunción de objetivos) son usualmente asimiladas en términos de agentes laborales. Y ello debido a que, determinados contextos, normalmente descritos en términos de crisis, han dotado de un protagonismo descollante al elemento laboral, de forma que en la mutua interrelación de objetivos ha preponderado el mismo, realidad cuyo traslado al momento organizativo, ha comportado una integración asociativa con predominio de las asociaciones de carácter «social» (19).

(18) Cfr. TRAXLER, F., op. cit., pág. 463.

(19) A explicar tal ausencia en nuestra doctrina de la contraposición apuntada, puede ayudar el uso particularizado de las fórmulas organizativas que realiza el ordenamiento

Como subrayara VARDARO (20), la ventaja fundamental del dualismo organizativo de los empresarios (con la consiguiente diferenciación entre organizaciones colectivas de tipo económico y de tipo social) parece consistir no sólo en la posibilidad de aumentar el número de los agentes colectivos en las relaciones organizativas con las organizaciones de trabajadores, sino también en la posibilidad de adoptar estrategias contractuales diversas o, también, antitéticas (21).

Así, pues, eventuales contradicciones tienen una lógica impecable, pues se manifiestan en el terreno de la apariencia, respondiendo a las dos estrategias contractuales mencionadas, pero con un denominador común, «permitir a los empresarios una ampliación de las posibilidades de reacción a las presiones ambientales» (22), lo que constituye una forma de evolucionismo organizativo

jurídico. Así, nuestro ordenamiento jurídico-laboral no introduce matizaciones de las asociaciones empresariales, con la excepción del art. 83.2 ET en que aparecen como «asociaciones patronales». Parece que nuestro legislador, consciente de la mutua interpenetración de lo económico y lo laboral, ha optado por una categoría amplia, aunque un excesivo reduccionismo conceptual pudiera resultar estéril de cara a la funcionalidad querida por el ordenamiento para las fórmulas agregadoras de los intereses empresariales. Como señala DEL REY GUANTER, es relevante el hecho de que las organizaciones empresariales con vocación de actuar en el ámbito social tienen el deber de constituirse al amparo de una ley (LAS) en la que solamente se está teniendo cuenta su carácter de interlocutores en las relaciones laborales, de forma que «es posible afirmar que, al menos desde el punto de vista del ordenamiento jurídico-laboral, las asociaciones empresariales son, por encima de todo, organizaciones de defensa y promoción de los intereses de los empresarios en cuanto empleadores, pasando a un plano secundario los intereses de estos últimos en cuanto organización económica a otras esferas, tales como las estrictamente económicas», DEL REY GUANTER, S., op. cit., págs. 238-9.

VARDARO, G., «Prima e dopo la persona giuridica: Sindacato, imprese di gruppo e istituzioni industriali», *DLRI*, núm. (1988), pág. 227.

Como ejemplo del empleo de dos tipos de organizaciones en función de estrategias contractuales asimétricas, cita VARDARO (op. cit., págs. 227-8) la aparente contradicción entre las políticas respecto al trabajo adoptadas desde las asociaciones empresariales y desde los grupos de sociedades (que Vardaro entiende pueden ser consideradas como una forma de organización colectiva -de tipo económico- de los empresarios, siguiendo la idea que avanzara Neumann -Cfr. NEUMANN, F., *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna, Il Mulino, 1983, págs. 133-286 - *Liberté di coalizione e costituzione*, escrito de 1932-), pues mientras las primeras se limitan a poner «objeciones a específicas previsiones de la legislación de trabajo» (Cfr. WINDMULLER, op. cit., pág. 7) y a denunciar el excesivo poder de los sindicatos y de los trabajadores colectivamente organizados, los segundos expresan una mayor disponibilidad a actuar (al menos a nivel de grupo) prácticas de consulta con los trabajadores y fórmulas de movilidad en el ámbito del grupo, como alternativa a la reducción de plantilla (Cfr. WEDDERBURN, K. W., *The Worker and the Law*, London, Penguin, 1986).

VARDARO, G., op. cit., pág. 228.

(23), dualidad de lógicas que permite regulaciones «ad intra» (adaptando el propio comportamiento a cambios impuestos externamente) y «ad extra» (compensando internamente rigideces y turbulencias externas).

Sobre el telón de fondo esbozado, parece claro que la aprehensión correcta del armazón organizativo de las élites económicas debe partir del estudio analítico del comportamiento de los empresarios en el momento colectivo (estático y dinámico), enfatizando la interdependencia dialéctica con otros grupos sociales y sus organizaciones y desentrañando la dinámica de sus relaciones con los poderes públicos, análisis, pues, del entramado organizativo total cuyo desvelamiento sólo es posible desde enfoques pluriangulares, constituyendo, por ende, un trabajo complejo y repleto de tortuosidades metodológicas. La consciencia de que ello es así, es la que exculpa las limitaciones de las páginas que siguen, cuyo propósito es el de contribuir al renovado interés por la acción colectiva empresarial, en nuevos escenarios y con nuevos guiones, con una aproximación a la naturaleza y comportamiento de las CCIN cuyas señas de identidad las erigen, a nuestro entender, en una personificación del polimorfismo organizativo de los intereses empresariales.

## II. EL SIGNIFICADO Y EVOLUCION DE LAS CCIN

A velar la verdadera naturaleza y funcionalidad de la CCIN ha contribuido, a nuestro juicio, la presunta ambivalencia genética de estas organizaciones, de manera que la trayectoria vital de las mismas, su existencia social y jurídica, ha estado sometida a una tensión entre sus objetivos privados, en tanto que agrupaciones de empresarios (industriales, comerciantes y nautas) y sus cometidos públicos, tensiones que explican la historia pendular de las CCIN, sumidas en un proceso oscilatorio entre una función de representación de los intereses del grupo organizado y unas funciones de servicio a la Administración, dialéctica de que se ha derivado, en no pocos casos, una indefinición que ha comportado, las más de las veces, la inoperancia de las mismas.

### 1. Los modelos camerales. Privanza Vs. publicación

De forma casi coetánea a la implantación de las CCIN en nuestro país surge el debate sobre el modelo organizativo de las mismas, cuestión batallona que acompaña todo su decurso histórico y cuyas implicaciones son más importantes de lo que revela una aproximación superficial, pues a nadie escapa que no se trata únicamente de buscar matices formales a las funciones, ya que de la misma fórmula organizativa se derivarán consecuencias funcionales, de manera que las argu-

(23) Cfr. BENSON, J. K., «Organizations: A Dialectical View», *ASQ*, 1977, págs. 1-21, cit. en VARDARO, G., op. cit., pág. 207.

mentaciones en pro o en contra de una determinada fórmula organizativa no constituyen más que entendimientos distintos de cuál es la mejor forma de dotar de recursos operativos a los intereses agregados.

En el mentado debate dos son los ejes vertebradores de la polémica, privanza y publicación. Los partidarios de la primera reclaman la libertad de los comerciantes para organizar sus agrupaciones de la forma que estimen más conveniente para la defensa y promoción de sus intereses, en el entendimiento de que su administrativización sólo conduce a convertirlas en un elemento más del complicado mecanismo burocrático haciéndoles prácticamente imposible la defensa de los intereses que les están confiados, habida cuenta de la pérdida de autonomía y libertad en la definición de los instrumentos y objetivos de la acción colectiva. En el otro extremo, los defensores del modelo público arguyen que bajo el manto protector del Estado está asegurado un ámbito de proyección más amplio de los intereses agregados, por ser más rico el campo de recursos y de canales de presentación y de acceso de las demandas, ya que en este modelo queda asegurada la cercanía a los órganos decisorios, la facilidad de penetrar en los dominios del poder, en tanto que en el modelo privado, la capacidad de influencia pende de la presión que el propio grupo sea capaz de desarrollar, del control de recursos que tenga para intercambiar en el mercado político.

En el terreno de las realidades, ambas posiciones conocen plasmaciones prácticas, resultando operativo distinguir entre dos modelos: el anglosajón, en que se inscriben aquellas Cámaras que presentan similitud con el prototipo inglés, cuyo rasgo más acusado es la voluntariedad de constitución y su naturaleza privada, y el modelo francés, al que se adscribirían las organizaciones camerales basadas en su constitución de derecho público y por la pertenencia obligatoria de quienes se hallan en el cuasi-grupo organizado a su través.

#### A) Las Cámaras de modelo privado o anglosajón

Como hemos señalado, el rasgo más relevante de las Cámaras que se inscriben en este modelo (*Chambers of Commerce*) (24), es que se trata de agrupaciones voluntarias de empresarios organizadas, de acuerdo con la legislación nacional, en forma de sociedades o asociaciones sin fines lucrativos. De tal caracterización dimanar los rasgos de las mismas, así ni siquiera es planteable la polémica sobre su inserción o no en la administración pública, siendo consideradas *corporations* normales, particularizadas por no perseguir expresamente fines lucrativos. No gozan de monopolio territorial o funcional alguno (ni siquiera la clasificación *Chamber* les resulta privativa) por lo que queda abierta la concurrencia competencial entre las distintas Cámaras por conseguir adhesiones en el cuasi-grupo, por la lógica afiliativa en pro de asegurar recursos organizativos, a cuyo

fin intentan ofrecer servicios de calidad a sus miembros (incentivos selectivos); y sus fondos se integran, principalmente, por cuotas de los asociados.

La evolución de las Cámaras, paralela a la de otras organizaciones de intereses de naturaleza privada, ha comportado que el original cerco de su ámbito funcional, reducido a la defensa de los intereses de los comerciantes haya ido ensanchándose, fenómeno conexo a la redefinición constante de los métodos para la satisfacción de tales intereses, así como el verdadero contenido de los mismos. Por sus caracteres morfológicos, las instancias camerales en este modelo se asimilan a organizaciones empresariales (25), actuando como tales, sin necesidad del aderezamiento mediante la proclamación de altos cometidos en que incurren las del otro modelo en vergonzante renuncia a los orígenes familiares en ocasiones, estratégica en todo caso.

Como tales organismos agregadores de intereses empresariales actúan, aun cuando exista una clara especialización funcional respecto a otras instancias (señaladamente las estrictamente patronales), pero, en todo caso, mostrándose como grupos de promoción y defensa de intereses empresariales (26), al punto que, donde es preciso, se hallan inscritas como un lobby más (27), canalizando los intereses empresariales hacia los centros decisorios, llevando a ellos la presión patronal. Su naturaleza estrictamente privada no obsta al reconocimiento de las mismas, a su valoración positiva ni a que, en ocasiones, se deleguen en la mismas funciones públicas, lo que en modo alguno significa una publicación de tales entidades.

(25) Sobre su asimilación a organismos patronales para este tipo de Cámaras, cfr. MEYNAUD, J., y SIDJANSKI, D., *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne* (1958-1968), Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, 1971, pág. 105.

(26) Pues sólo en este sentido se entiende el contenido de las *Policy Declarations of the Chamber of Commerce of the United States* (Washington, 1949), recogidas en KEY, Jr. V. O., *Política, partidos y grupos de presión*, trad. cast., Madrid, IEP, 1962, págs. 160-1, donde, respecto a la política laboral la Cámara defiende «el derecho de los asalariados a organizarse y estructurarse colectivamente, siempre que tal acción sea el resultado de una decisión libre», con lo que se oponían al sindicato comercial y defendía la prohibición de las huelgas por solidaridad y rechazaba la acción de los irresponsables. Igualmente defendía la responsabilidad sindical por ofensas a la persona y a la propiedad de otros y se oponía a las prácticas monopolistas y a los «encubrimientos» de los sindicatos. En estos y otros aspectos parecidos de la política laboral, la cámara creía reflejar los puntos de vista de la mayor parte del comercio. En el mismo contexto de defensa de intereses profesionales de los asociados se inscriben sus demandas sobre política fiscal, donde la Chamber of Commerce reitera un argumento defensivo que resulta universal y atemporal: El peso de los impuestos, afirma la Cámara, «amedentraba a la producción y a las nuevas inversiones».

(27) Así ocurre en los Estados Unidos, donde, como es sabido, están sujetas a inscripción todas las personas que por un motivo u otro tengan como función influir en la aprobación o reprobación de un proyecto de ley en el Congreso (Ley de Reorganización Legislativa de 1946, Secciones 301 a 311, «Régimen federal de los grupos de presión»), siendo el caso que las Chambers of Commerce tienen reconocido oficialmente ese carácter.

) Dentro del ámbito europeo son reconducibles a este modelo, además de las Cámaras del Reino Unido, las de Bélgica, Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia; y fuera del ámbito europeo, en Estados Unidos y otros países de influencia histórica inglesa.

Finalmente, ha de repararse en el hecho de que pese a que, en algunos casos, las distintas Cámaras se hallan federadas en una sola *Chamber of Commerce* (federación de federaciones (28)), cual ocurre en Estados Unidos (29), ello no bedece a imposición legal alguna, pues, en el campo de las posibilidades, podrían existir varias federaciones, sino a razones de valoración de las propias Cámaras, que han entendido necesaria la coordinación única como más efectiva y cara a la consecución de sus objetivos; se trata, pues, de una unidad fáctica voluntaria.

### B) Las Cámaras de modelo público o francés

El modelo francés de organización cameral (30), constituye el prototipo sobre el que se estructuran nuestras CCIN, al igual que las de la mayoría de los países de nuestro entorno (31), aunque ello no supone un régimen jurídico uniforme en todas ellas, pues son ostensibles las diferencias en cuanto a su organización y funcionamiento. Los caracteres esenciales de la organización cameral de inspiración francesa son la pertenencia obligatoria a las mismas condiciones se hallan en el cuasi-grupo organizado y la existencia de una cuota de tipo afiscal.

El análisis de las Cámaras francesas resulta paradigmático de cuáles son en este modelo las zonas de concurrencia y de competencia de las instancias camerales con otras organizaciones empresariales. Así, en su trayectoria vital las Cámaras topan con la pujante emergencia de organizaciones de adscripción voluntaria, cuya idoneidad para la promoción y defensa de los intereses patronales resulta mayor y obtiene una mayor adhesión en los métodos y en los fines entre los miembros del cuasigrupo, con la consiguiente relegación en el ámbito de las

preferencias de la institución cameral, cuya naturaleza como organismo patronal resulta incluso cuestionada (32), pese a la composición de su sustrato subjetivo.

No obstante la preeminencia de otros modelos o esquemas organizativos, y su definitiva consagración en sede legal como instancias privilegiadas de agregación, representación y defensa de intereses patronales, ello no es óbice, a nuestro entender para la consideración de la instancia cameral dentro del movimiento empresarial. Datos históricos avalan la idea, pues desde el restablecimiento de las Cámaras de Comercio, en la etapa napoleónica, hasta la definitiva implantación de las organizaciones empresariales voluntarias, las cámaras operaron como agencia privilegiada, y única con parapeo legal, de canalización de los intereses patronales, amén del papel promotor de las nuevas organizaciones patronales que desempeñan las *Chambres de Commerce*, papel que reconocen, incluso, quienes niegan su consideración como organizaciones patronales (33).

Si no son patronales ¿de qué naturaleza son las reivindicaciones de las Cámaras y sus posicionamientos respecto a los Seguros Sociales y al aumento de vacaciones pagadas a principios de los treinta? (34). Cuestión distinta es que su estructura organizativa devenga inadecuada para desempeñar la complejidad de papeles que las nuevas realidades van asignando y, simultáneamente exigiendo, a las organizaciones empresariales, hechos que sí explican su pérdida de posiciones relativas en el seno del movimiento empresarial, pero no su exclusión (35).

A ello ha de añadirse la voluntad monopolista que suele animar a las organizaciones de representación de intereses, por lo que las nuevas organizaciones tienden a relegar a un segundo plano a las instancias camerales. En este contexto encuentra adecuada explicación la opción de la instancia cameral que, desde la asunción de su papel secundario en las reivindicaciones más radicalmente patronales, ha reorientado sus cometidos con una especialización funcional como «entidades prestatarias de servicios, y subordinando su posible papel de represen-

Cfr. BURNS, J. M., y PELTASON, J. W., *Government by the People*, 4.<sup>a</sup> edc., Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1960, pág. 293, cit. en OLSON, M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965, pág. 146.

Para un análisis de la funcionalidad de la Chamber of Commerce of the United States, el portavoz más genuino y eficiente para el comercio en los Estados Unidos, cfr. KEY, Jr. V. O., op. cit., págs. 159-162. Sobre la dinámica intraorganizativa de la Chamber of Commerce, vid. DOWSE, R. E. & HUGHES, J. A., op. cit., págs. 476-7.

Sobre las Cámaras francesas vid. LEFEVRE, C., *Les Chambres de Commerce et d'Industrie en France*, París, Editions Sirey, 1977 y LYON-CAEN, G., *Le droit du travail non salarié*, París, Sirey, 1990, págs. 135-6, donde se plantea la cuestión de eventuales concurrencias con las «unions syndicales» que en el derecho francés pueden formar los sujetos organizados en Chambres de commerce et d'industrie, habida cuenta de la amplitud receptiva del ámbito subjetivo de la libertad sindical desde la Ley de 1884.

En dicho modelo cabe inscribir, además de las Cámaras francesas, a las de Alemania, España, Grecia, Italia, Luxemburgo y las de los Países Bajos, así como, con algunas matizaciones, a las austríacas.

(32) Buena prueba de ello se puede encontrar en estudios monográficos sobre las organizaciones patronales en Francia, en cuyo análisis quedan excluidas las Cámaras, cfr., por todos, LEFRANC, G., *Les organisations patronales en France, du passé au présent*, París, Payot, 1976, especialmente la Introducción.

(33) Así, LEFRANC señala que en el conato organizativo de la Fédération des Industriels et Commerçants français, se reunían tanto individuos como agrupaciones, entre las que cita «chambres syndicales, associations, unions, fédérations et même Chambres de Commerce». Con posterioridad y a través también de la obra de LEFRANC, se constata la presencia cameral en organismos como l'Association Nationales d'Expansion Economique, op. cit., págs. 71-2.

(34) Cfr. el mismo LEFRANC, G., op. cit., págs. 83 y ss.

(35) Un análisis de la situación de las Cámaras en el seno del movimiento patronal francés a mediados de este siglo, momento en que ya resulta obvia la postergación de las mismas dentro de la estrategia patronal, se encuentra en EHRMANN, H. W., *La politique du patronat français (1936-1955)*, trad. franc., París, Armand Colin, 1959, págs. 149 y ss.

ación de intereses económicos frente la mayor pujanza y agilidad en este sentido de las organizaciones patronales» (36), estos han sido los incentivos selectivos que ha proporcionado la instancia cameral en busca de un ámbito de representatividad.

Esta evolución de la instancia cameral francesa nos sitúa en el plano de reflexión que interesa a nuestro estudio, la coexistencia de instancias de representación de intereses empresariales en que se advierte un transparente ejemplo de especialización funcional dentro de una común estrategia de acción colectiva en la promoción y defensa de tales intereses.

Tal coexistencia de instancias es advertible con más nitidez aún en el modelo privado donde la superposición se produce en el mismo plano. Ello aconseja alguna suerte de especialización funcional, especialización en que se incardina la continua redefinición de funciones de las instancias cameraleas, búsqueda de ámbitos específicos en que es apreciable una estrategia de supervivencia, en tanto persigue la creación de espacios propios salvos de incursiones expansionistas de competidores.

No obstante las evidentes diferencias estructurales, entre cámaras voluntarias y cámaras de constitución obligatoria, las diferencias de status jurídico, las diferencias en las atribuciones y funciones otorgadas (37), y las diferencias en su trayectoria histórica, ha de repararse en el hecho de que el ámbito funcional de estas y otras dista de mostrar disimilitudes esenciales, siendo, de contrario, perceptible cierta coincidencia de objetivos y de funciones (38), sin que la voluntariedad comporte notorios menoscabos funcionales. En otras palabras, en ambos modelos son perfectamente detectables las dos lógicas de la acción colectiva, de una parte la orientación hacia sus miembros, sean estos voluntarios o forzados; de otra hacia los poderes públicos, aun cuando en este caso varíen los matices de esta acción según el modelo.

## La evolución y significado de las CCIN en España

La implantación de las Cámaras de Comercio en nuestro país trae causa del

RD de 9 de abril de 1886 (39), donde ante la carencia de referente propio, el legislador opta por la importación del modelo francés, introduciendo con ello toda la problemática que la institución tiene en su contexto matriz, contrabando teórico-práctico que suele aparejar la incorporación acrítica de figuras extranjeras. Pese a tal orientación hacia el modelo francés, las notas predicables de nuestras primeras Cámaras de comercio (carácter voluntario, autonomía, libertad de fijar cuotas y administrar sus bienes, elección directa de sus cargos, etc.) no presentan disimilitudes con la simple asociación, lo que induce a algún autor a subrayar que estamos ante «cuerpos representativos de los comerciantes, industriales y nautas» (40), aunque el aditamento de funcionalidades públicas sea perceptible desde sus mismos orígenes, cuestión esta distinta a que se hallen publicadas.

El contexto socio-histórico en que surgen las CCIN, evidencia el propósito que inspira su implantación: el deseo de los poderes públicos de dirigir por cauces controlables el movimiento asociativo de las llamadas clases productoras, por lo que, en este sentido, su instauración comparte identidad de razón con las posturas reformistas en materia de legislación obrera, y resulta coherente, por tanto, a la ideología armonizadora y mediadora de los poderes públicos en cuya concepción las Cámaras han de servir de sucedáneo de otras fórmulas de articulación de los intereses empresariales, propósito que conoce conatos de traducción a términos políticos, como evidencias las previsiones de la Ley electoral de 26 de junio de 1890, que concedió a las Cámaras la categoría de Colegio especial a los efectos de la elección de los Diputados a Cortes.

El proceso de crisis que abre en todos los niveles de la vida nacional la coyuntura del 98 tendrá como correlato la revitalización de la vida cameral, momento en el que tales instancias muestran con mayor nitidez su condición de grupos de interés, de instancias representativas de intereses, erigiéndose en vanguardia de un complejo movimiento asociativo en el que se entremezclan los intereses puramente patronales con otros de diversa índole, actividad que es interpretada por los poderes públicos en clave contenciosa, a la sazón estigmatizada. Ello explica la respuesta del poder público, anunciando que no consentirá extralimitaciones a las Cámaras de Comercio, disolviéndolas en caso necesario (41). A la censurada orientación política que percibe la Administración, se une la carencia de dinamismo que mostraron las Cámaras desde su aparición por lo que se aboga (interna y externamente) por una transformación de las mismas, demanda a la que la Administración responde solícita mediante RD de 21 de junio de 1901 (42).

(39) *Gaceta* de 12 de abril de 1886.

(40) En este sentido cfr. JORDANA DE POZAS, L., «Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el Derecho español», en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, t. I, Madrid, IEAL, 1961, pág. 235.

(41) Cfr. R. O. Circ. de 12 de mayo de 1900 (*Gaceta* de 13 de mayo).

(42) *Gaceta* de 23 de junio.

(1) DIEZ CANO, L. S., *Las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria en el franquismo: El caso salmantino*, Salamanca, 1990, pág. 74.

(2) Las Cámaras de Comercio en Europa difieren sustancialmente de sus homólogas americanas; específicamente, la principal distinción se halla en la más extensa influencia gubernamental en su desarrollo observable en el modelo europeo; cfr. al respecto FRIEDRICH, C. J., *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn and Company, 1950, pág. 465, cit. en MARTINEZ, R. E., op. cit., pág. 35.

(3) Así es generalizado un ámbito de actuación referido a la promoción económica, al desarrollo comercial e industrial, a la formación de cuadros, a la información y presión sobre organismos nacionales o internacionales, etc., DIEZ CANO, L. S., op. cit., pág. 63.



La resultante de la batería normativa que conforman las citadas disposiciones, junto a todo un cúmulo de normas que afectan al ámbito cameral, no es otra que la oficialización, la inserción en marcos de acción controlables de las fórmulas de expresión de los intereses grupales. En el terreno de las calificaciones jurídicas tal oficialización se pretende a través de la solemne caracterización de las Cámaras como «establecimientos públicos», expresión que, importada de la Ley francesa de 9 de abril de 1898 (43), en su intento de publicar a las instancias de referencia, acaba introduciendo un haz de problemas en la determinación de la propia naturaleza de las instancias de referencia, habida cuenta de que nuestros establecimientos públicos no participaban de los caracteres asociados a «les établissements publics» franceses (44), por lo que el pretendido trasunto no haría más que comportar la reiterada asunción de angustias ajenas (45).

La reorganización dimanante de la Ley de Bases de 29 de junio de 1911 (46), implanta definitivamente la organización francesa, el modelo público. El nuevo régimen jurídico contiene suficientes elementos para entender las razones que motivarán la anodina vida cameral posterior, así como su inidoneidad para satisfacer los intereses para cuya consecución emergen. Como tal ha de mencionarse la distinción que opera la Base 4.<sup>a</sup> entre miembros y electores de las Cámaras, distinción a que ha de sumarse la inexistencia de Asamblea General, carencia que impide la participación y el control de la actividad de la Cámara y de sus «miembros» por los interesados, relegados a electores, siendo tal control mayoritariamente atribuido a la Administración, cuya intervención atraviesa toda la

(43) Mediante la que se reguló en el país vecino a las Cámaras de Comercio. Tal importación, meramente calificativa y no de contenido, es apuntada por BOQUERA OLIVER, J. M.<sup>a</sup>, «Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales», RAP., núm. 18, pág. 143, n. 46; mimetismo con el modelo francés que ya había sido expresamente confesado en su implantación por el RD de 9 de abril de 1886; cfr. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, IEAL, 1972, pág. 95.

(44) Sobre el origen y trayectoria de la figura en el ordenamiento francés, cfr. ARIÑO ORTIZ, G., «Sobre el concepto y significado institucional de la expresión «establecimiento público»», DA, núm. 155 (1973), especialmente págs. 8-13.

(45) Sobre la imprudencia de traducir a nuestro ordenamiento jurídico la distinción entre establecimientos públicos y de utilidad pública, ya se manifestó JORDANA DE ROZAS, L., «Las corporaciones profesionales ...», op. cit., pág. 32, quien fue el primero en señalarlo; vid. también «Ensayo ...», op. cit., pág. 235. Tal imprudencia era aún más acusada desde la constatación de que en el momento en que se produce la importación de la categoría a nuestro sistema jurídico-institucional, la ampliación de la calificación «établissements publics» a entidades de tipo asociativo estaba siendo objeto de una viva polémica en el país de origen, al punto que se llegaba a calificar tales entes, y más en concreto a las Cámaras de Comercio, de «établissements publics aberrants», ARIÑO ORTIZ, G., «Naturaleza de las Cámaras de Comercio. Notas a una polémica», DA, núm. 135 (1970), pág. 15.

(46) Gaceta de 1 de julio.

vida cameral. La nueva reorganización tampoco comporta la entusiasta incorporación a la vida cameral de los teóricos beneficiarios de su actuación que los mentores de la reforma preveían, mostrándose aquellos más identificados con otras fórmulas organizativas que entienden más adecuadas para la representación y defensa de sus intereses profesionales, las fórmulas de agrupación voluntarias, desprovistas de tan alto grado de mediatización administrativa. Al nominalismo del cometido funcional de las Cámaras, contribuyen igualmente los poderes públicos habida cuenta de su preferencia por interlocutores con programas más específicos.

Del periodo primorriverista data el Reglamento General de Cámaras de 1929 (47), cuya innovación más importante se halla en que, ante la generalización del incumplimiento del pago de las cuotas, instituyen a favor de las Cámaras el apremio administrativo para su recaudación. Por lo demás, el art. 1.<sup>o</sup> del Reglamento Orgánico de 26 de julio de 1929 declara solemnemente a las Cámaras «establecimientos públicos», ratificando así lo ya dispuesto por el RD de 26 de junio de 1901. Al breve período republicano se debe el Decreto de 13 de junio de 1936, sobre derechos y garantías de los empleados de las CCIN (48).

#### A) La polémica cámaras Vs. organización sindical: una abjuración forzada

Pese a la lógica organizativa dimanante de la instauración del régimen franquista, el hecho de que no constituyera motivo de interés político preferente la desaparición de cualesquiera expresiones de los intereses empresariales, explica que pervivieron entidades de marcado carácter empresarial, cuya vida fuera de la Organización Sindical fue respetada. De esta manera, el principio totalizador consagrado en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo conoce quiebras importantes, como muestran las previsiones del art. 2 de la Ley de Cortes de 1942, excepción que conoce nueva ampliación en la Ley de 9 de marzo de 1946, que incluyó entre los procuradores electivos a tres representantes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, quienes concurrían, por tanto, a las Cámaras orgánicas a título distinto de la Organización Sindical.

Por lo que se refiere a las Cámaras, su mantenimiento en contradicción con los presupuestos ideológicos del nuevo régimen puede explicarse en clave compensatoria al apoyo recibido del empresariado en la instauración del régimen, pero a partir de ahí sólo se permite su existencia vegetativa. En este sentido ha de indicarse que su normativa básica continuó en vigor, pues no se produjo la derogación ni de la Ley de Bases de 1911 ni de su Reglamento orgánico de 1929.

Pese a este carácter supérstite, en las instancias camerales había motivo para el miedo, pues si dejaban resquicios que delataran se auténtica naturaleza de organizaciones de promoción y defensa de intereses empresariales, no había razón jurídica, y menos aún política, habida cuenta de los principios programáticos

(47) RDL de 26 de julio de 1929

(48) Gaceta de 16 de junio.

del régimen, para su supervivencia fuera de los dominios de la Organización Sindical, lugar de encuentro y armonización de los intereses obreros y patronales.

La afirmación de un espacio extramuros de la organización sindical constituye, pues, el principal objetivo de las instancias camerales, de manera que los mentores de las Cámaras despliegan un ejercicio imaginativo cuyo recurso dialéctico frente a la vocación totalizadora de la Organización sindical consistiría en la apelación continúa a la promoción del «interés general», del «bienestar común», «sin prejuicios ni miras de clase», como cometido esencial de las CCIN. A esta línea argumental se unen razonamientos basados en su calificación jurídica, insistiéndose en su configuración legal como «establecimientos públicos» o «Corporaciones de derecho público» de las Cámaras, invocación que, a nuestro juicio, lejos de aclarar la situación, revela una vez más los equívocos que pueden llevar parejos el etiquetado del legislador, y a cuyo valor nos referiremos.

No obstante, es preciso reparar, en el contexto que nos ocupa, que la presunta condición administrativa, el haber estado más allá del bien y del mal en la lucha de clases, es enarbolada como argumento definitivo sobre su condición de «órgano del Estado» al servicio de los intereses generales, y en modo alguno «instrumento de la lucha de clases», ni cauce de representación patronal, ni «asociación de clase o sector» (49). En esta perspectiva se inscribe la publicación por parte de las Cámaras de unas notas (50) en que se insiste hasta la saciedad en su condición de Administración pública, en donde, para eludir la integración sindical, se abjura de cualquier matiz que las pudiera caracterizar como corporación profesional de representación de intereses empresariales.

En cualquier caso, el objetivo es conseguido y las CCIN serán entidades supérstitas a las pretensiones totalizadoras de la Organización Sindical; a cambio conocieron la instrumentalización administrativa, la carencia de representatividad y el desprecio hacia su normativa reguladora, amén del continuo desasosiego ante el temor a ser descubiertas en su real naturaleza.

En definitiva, durante todo el régimen es perceptible una «polémica con cordina» (51), que se reaviva por momentos (52) y se plantea explícitamente en los debates sobre la Ley Sindical.

49) Cfr. VALCARCEL y LOPEZ DE LEMOS, A., *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España*, Madrid, Consejo Superior de Cámaras, 1962.

50) Tales notas, a manera de Informe, se intitulaban «Naturaleza y significación de las Cámaras oficiales de Comercio e Industria, y, sin firma, se publicaron en 1963, cit. en ARIÑO ORTIZ, G., op. cit., pág. 11, n. 1.

51) ARIÑO ORTIZ, G., op. cit., pág. 11.

52) Así ocurre en la IX Asamblea de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación celebrada en 1961, en cuyas conclusiones se apunta un tímido intento de recuperar ámbitos de actuación en la representación de intereses de los comerciantes al indicarse que «en la relación con los comerciantes, las Cámaras deben esforzarse por seguir siendo el medio más eficaz para que aquéllos hagan valer sus intereses colectivos», apunte que, como señala DIEZ CANO, «confundía la realidad con viejas y persistentes aspiraciones camerales», op. cit., pág. 185.

El resultado final, en cuanto a lo organizativo se refiere, fue una mutua renuncia, que toma cuerpo en la Disposición adicional 4.ª de la Ley Sindical, a cuyo tenor las Cámaras Oficiales de Comercio continuarán con las funciones y recursos que la Ley de 29 de junio de 1911 y el RDL de 26 de julio de 1929 atribuyen a todas las corporaciones públicas reguladas en dichas disposiciones, como Organismos oficiales consultivos de la Administración Pública y en relación con los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, y todo ello de acuerdo con lo establecido en la ley.

Con ello queda consagrada la situación anterior de las instancias camerales y en consecuencia vedada la posibilidad de incorporación de las Cámaras a la Organización Sindical. Tal renuncia en sus pretensiones por la Organización Sindical tuvo como contrapartida que los miembros de las Cámaras fueran elegidos en el seno de la misma, concretamente a través de las Uniones de Empresarios de los Sindicatos correspondientes de la demarcación de aquellos y de entre sus componentes, «con lo que se da satisfacción a aspiraciones vivamente sentidas en el ámbito sindical» (53).

Resultado objetivo de la transacción fue igualmente la previsión, en la misma disposición adicional 4.ª, de un nuevo Reglamento para las Cámaras que sustituyera al de 1929. En el contexto de la elaboración del nuevo Reglamento el Consejo de Estado emitió el 1 de marzo de 1973 un Informe, a requerimiento del Gobierno, según el que «A juicio del Consejo de Estado la nueva Ley Sindical no ha introducido innovación alguna en punto al carácter representativo de las Cámaras de Comercio en los términos en que ese carácter resulta de la legislación básica de dichas Corporaciones», pronunciándose a favor de la compatibilidad entre los intereses representativos de una y otra instancia, puesto que en un caso «se trata de los intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación; en el otro de los intereses profesionales de los empresarios, técnicos y trabajadores».

En la doctrina científica, GARCIA DE ENTERRIA (54) y Alejandro NIETO (55) confluyen en mantener a las Cámaras de Comercio, Industria y navegación a salvo de los efectos de la Ley Sindical. No obstante tal convergencia, los razonamientos de uno y otro discurren por cauces bien distintos.

El Prof. NIETO, en su argumentación en pro de eludir los efectos de la Ley

(53) IGLESIAS SELGAS, C., *Comentarios a la Ley Sindical*, Madrid, Cabal, 1971, pág. 385. No obstante lo cual, quedan fuera de la estructura sindical, cfr. GARCIA-TREVIJANOFOS, J. A., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2.ª edc., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. II, pág. 1255.

(54) GARCIA DE ENTERRIA, E., «Dictamen emitido a requerimiento del Consejo Superior de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España sobre status jurídico de las Cámaras después de promulgada la Ley Sindical», Abril de 1971.

(55) NIETO, A., «Representación de intereses económicos: Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación», en VV.AA., *Régimen jurídico del Comercio Interior. Especial referencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación*, Madrid, IEAL, 1973, págs. 445-454.

Sindical, no duda en alinearse en la postura más tenazmente defendida en sede cameral, esto es, la desvinculación de tales instancias de la representación de los intereses profesionales del Comercio, la Industria y la Navegación. En cambio GARCIA DE ENTERRIA, que también sitúa a las Cámaras fuera del ámbito de aplicación de la Ley Sindical, salvo en lo atinente a la elección de sus miembros, de manera que éstas continuaban con «las funciones, recursos económicos y carácter que les atribuyen sus disposiciones privativas (Ley de 29 de Junio de 1911 y RDL de 26 de julio de 1929)», mantiene que las Cámaras tienen la condición primaria e indudable de «ser entidades creadas para la representación y defensa de los intereses del Comercio, la Industria y la Navegación de su territorio ... Son entidades corporativas constituidas fundamentalmente -como toda entidad corporativa- para la representación de los intereses de sus asociados. En este sentido debe quedar bien claro que no son meros organismos de la Administración del Estado creados -en régimen de descentralización funcional- para el mejor cumplimiento de los fines estatales, sino entidades que -sin perjuicio de su reconocimiento como entidades de Derecho Público- nacen de abajo a arriba para la actuación de intereses que son distintos de los generales del Estado; los intereses que representan estas Corporaciones no tienen carácter abstracto sino concreto, aunque, como es obvio por su condición de personas jurídicas integradoras de una pluralidad de asociados, se trata de intereses que exceden de los que uno o varias personas concretas y determinadas, puesto que son resultantes de un complejo proceso de formación de la voluntad colectiva; por lo que en ese sentido -pero sólo en ese- puede hablarse de representación de «intereses generales» (56) por lo que «en cuanto que siguen siendo entidades representativas de los intereses de sus asociados, los órganos de gobierno de las Cámaras representan la voluntad de sus componentes y no la de otros organismos o entidades profesionales, sin perjuicio de que la elección de dichos órganos de gobierno se lleve a cabo por el cauce de la Organización sindical, en los términos que se establezcan en el reglamento a dictar por el gobierno» (57).

En este contexto, y con estos antecedentes, se procedía a elaborar el nuevo Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, finalmente aprobado por Decreto 1291/1974, de 2 de mayo (58), cuya exposición de motivos resulta ilustrativa de las cuestiones a las que pretende dar respuesta su articulado, habiendo sido calificada de «idóneo preludeo para una parte dispositiva que parece centrar su problemática en las relaciones Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación-Organización Sindical» (59). Y

(56) GARCIA DE ENTERRIA, E., «Dictamen ...», op. cit., págs. 13-14.

(57) GARCIA DE ENTERRIA, E., «Dictamen ...», op. cit., pág. 23.

(58) BOE núm. 112 de 10 de mayo. Corrección de errores BOE de 1 de junio.

(59) SANCHEZ BLANCO, A., *El Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de 2 de mayo de 1974. Consideraciones sobre su adecuación a la problemática que subyace en la representación de intereses económicos*, Salamanca, 1975, pág. 12.

es que, ante la impotencia jurídica del Reglamento para producir alteraciones sustanciales en la organización cameral, el grueso del Reglamento va dirigido, directa o indirectamente a las relaciones cámaras / Organización Sindical, cuestión a que había quedado prácticamente reducida durante el régimen franquista la problemática cameral.

En coherencia con las transacciones habidas en la elaboración de la Ley Sindical, el ámbito de proyección de la actividad cameral queda remitido a los intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación, quedando formalmente cercenada cualquier posibilidad de representación de intereses profesionales de los sujetos a que dirige su acción. He aquí la operatividad política del Reglamento, el trazado de fronteras formales, que no reales, con el campo de proyección de la actividad de la organización sindical, a quien se reconoce el monopolio en la representación, defensa y promoción de los intereses profesionales; transacción que toma cuerpo normativo en el art. 1.º apartado 2.º del Decreto.

La aludida formalidad en la delimitación de las fronteras queda constatada cuando se analiza el contenido del Reglamento, habida cuenta de las múltiples interferencias de la Organización Sindical en la vida cameral. El contexto conflictual entre las instancias camerales y la Organización Sindical es la causa próxima de un conjunto de circunstancias cuya concurrencia tiene como resultado objetivo la escasa virtualidad del Reglamento de 2 de mayo de 1974, en el que no se encuentra intento alguno de atajar las reales causas de la pérdida de proyección operativa de las cámaras de comercio, industria y navegación; pues no se abordan las cuestiones que en verdad cercenan eventuales potencialidades operativas.

#### B) Las CCIN y el renacimiento de las libertades: la búsqueda de espacio en nuevos escenarios

Como es sabido, el período de transición se caracterizará por un proceso de clarificación y consolidación de las organizaciones empresariales. Será precisamente el grado de incertidumbre que genera el cambio político en el proceso de determinación de regulaciones de cada sector el que incentivará la acción colectiva empresarial, que comenzará a valorarse positivamente para la defensa de intereses sectoriales.

Por lo que a nuestros efectos interesa, el proceso abierto en el período de transición política necesariamente supone una nueva búsqueda de señas de identidad de la institución cameral así como de afirmar de un espacio de proyección funcional específico. Sin lugar a dudas los miedos heredados influyen en las primeras actuaciones de las Cámaras que, pese a encontrar un marco adecuado para hacer explícitos sus cometidos como fórmula organizativa de intereses empresariales, vuelven a cubrir con un tupido velo su auténtica naturaleza, acentuando los rasgos de la ambigüedad en que se ha desarrollado su vida, actitud con que se persigue no ser digeridas por las renacientes organizaciones empresariales.

La percepción de que una nueva fase se abre en el decurso de la institución cameral es manifiesta en la Asamblea Nacional de las Cámaras de Comercio,

Industria y Navegación de España, celebrada en Madrid el 17 y 18 de Mayo de 1977, con la que se inaugura una nueva etapa de reflexión en el mundo cameral, concretada ahora en su papel y organización en un contexto político democrático. Entre los objetivos de la Asamblea se señalaban: «Trazar un panorama del futuro de las Cámaras de Comercio ante la nueva situación de España. Definir el papel de las Cámaras de Comercio en la vida económico-social. Clarificar posturas de las Cámaras de Comercio frente a las nuevas organizaciones patronales y empresariales. Afirmar la vocación de servicio de las Cámaras de Comercio a las Pequeñas y Medianas empresas como legítimos representantes suyos. Destacar la presencia de las Cámaras de Comercio en las relaciones económicas internacionales de España. Acercamiento de las Cámaras de Comercio y las Cámaras españolas en el extranjero» (60).

En el debate de la cuestión participaron significativas personalidades del mundo empresarial, que abogaron por «una sola cúspide patronal que agrupase a nivel nacional los intereses profesionales de los empresarios» (61). Ante tan firme voluntad monopolista, el aparato argumental de las Cámaras en la defensa de su proyección futura retomó la mismas ideas basilares que sirvieron para argüir su no absorción por la Organización sindical franquista. Así se reconoció como cometido esencial de las mismas la representación de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, adscribiéndose a las mismas todos los miembros del cuasi-grupo de referencia en su ámbito territorial de actuación.

Con ello se pretendía, en definitiva, trazar una línea convencional de separación con las organizaciones empresariales de base voluntaria, a las que se cede cualquier ámbito de promoción de intereses profesionales de los empresarios que les pudiese corresponder, con lo que queda asegurada la coexistencia pacífica, argumentada reiteradamente con la afirmación de su compatibilidad y complementariedad de sus distintas funciones y naturaleza en aras de una eficaz colaboración al servicio de la economía nacional. Esta es ciertamente la verdad de mayor alcance de la Asamblea, su complementariedad y compatibilidad, aun cuando el grado de desviación que introduce el servicio a la economía nacional, la invocación de una parcela de interés general pudiera velar el verdadero significado de la misma, que no es otra que el reconocimiento de que ambas instancias operan en un idéntico canal, a saber, la defensa y promoción de los intereses

60) Se trataba, en palabras del Presidente del Consejo Superior de Cámaras, a la sazón José J. Ysasi-Ysasmendi, de «reafirmar el carácter de las Cámaras de representantes auténticos y válidos de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación que tienen encomendados» y «realizar una profesión de fe en la libre empresa y la economía de mercado», recogido en DIEZ CANO, L. S., op. cit., pág. 267.

61) DIEZ CANO, L. S., op. cit., pág. 268. El presidente de la mesa redonda que sobre el tema se organizó fue Carlos Ferrer Salat, a la sazón vocal del Pleno de la Cámara de Barcelona, y cuyo protagonismo en el proceso de articulación de los intereses empresariales en organizaciones es notorio.

empresariales. Como señala DIEZ CANO (62), el significado más importante de esta Asamblea estriba en que los protagonistas del debate están en el mismo lado de la barrera, en que, por primera vez, el debate no tiene lugar entre la Administración y los empresarios o entre sectores de la Administración disputándose esferas de poder, como había ocurrido durante el franquismo (Ministerio de Comercio vs. Ministerio de Relaciones Sindicales), sino entre los propios empresarios que buscan las vías y fórmulas más adecuadas para la articulación, defensa y promoción de los intereses que les son propios, apostando por una doble estrategia: «separación de campos de actuación y unificación de ejecutores».

En sede jurídica, el fenómeno de reorganización institucional que se produce en el período de transición deja su huella en el mundo cameral, siendo notoria la promulgación del RD 753/1978, de 27 de marzo, por el que se modifica el Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España (63), que, amén de otros importantes significados, tuvo la operatividad de reinstaurar el proceso electoral aunque estando el legislador, como estaba, inmerso en cuestiones de mayor alcance, no se aborda frontalmente ninguna cuestión de las planteadas como espinosas respecto a la proyección operativa de las Cámaras.

La normativa postconstitucional tampoco ha incidido en ninguna de tales cuestiones, viniendo referida a cuestiones electorales (64) o instrumentales, pero sin afectar a la posición de las Cámaras en el entramado organizativo. La única novedad reseñable radica en el traspaso de servicios y funciones en la materia a las Comunidades Autónomas, proceso que, con las importantes matizaciones que introduce el art. 15 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (65), viene a cerrar la reciente Ley 9/1992, de 23 de diciembre (66).

### III. LA DOBLE FAZ DEL INTERES GENERAL DEL COMERCIO, LA INDUSTRIA Y LA NAVEGACION: ARMA EN LA GUERRA COMPETENCIAL Y PRESUNTO AMBITO DELIMITADOR DE LA ACTIVIDAD DE LAS CAMARAS

En ningún momento refiere la Ley de bases de 29 de junio de 1911 la función

(62) DIEZ CANO, L. S., op. cit., págs. 269-270.

(63) BOE núm. 94 de 20 de abril.

(64) Entre las que destaca el RD 816/1990, de 22 de junio, que modifica el capítulo III del Reglamento General de las COCIN, que regula el sistema electoral de estas Corporaciones (BOE núm. 152 de 26 de junio; c.e., BOE de 9 de julio).

(65) BOE, núm. 247, de 15 de octubre.

(66) Por la que se transfieren competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y cuyo art. 3, a) establece que se transfieren, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en sus términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, en materia de «Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales», entre las que se hallan las CCIN.

de instancia cameral a la representación de los intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación, categoría esta de «intereses generales», que no atinamos a descubrir en ninguna de las siete bases.

Si acaso la única referencia que se podría traer a colación es lo dispuesto en la Base 3.<sup>a</sup>, donde se lee que «Tendrán además por objeto estas Corporaciones fomentar los intereses del comercio, la navegación y la industria», función esta de carácter aditivo a la principal de defensa y fomento de sus peculiares intereses, y donde tales intereses del comercio, industria y navegación no son adjetivados de generales ni suponen, de nuevo, el marco referencial de actuación de las mismas, ni la delimitación de toda funcionalidad (67). Es más, una lectura atenta de las previsiones de la Ley deja adivinar una suerte de especialización funcional, en atención a la diversidad de intereses, a la sectorialización de los mismos, que en buena lógica habrán de producir demandas y soluciones también diversas y sectoriales.

A avalar tal carencia de vinculación contribuyen las normas de desarrollo, señaladamente el RDL de 26 de julio de 1929, donde queda manifiesta la primordial orientación de las instancias camerales: la promoción y defensa de los intereses de los sujetos en ellas organizados (68), los intereses parciales de quienes se dedican al Comercio, la Industria y la Navegación.

No obstante ello, la invocación del interés general, como ámbito de proyección de las actuaciones camerales (69), constituirá la piedra angular sobre el que se constituye el discurso cameral para defender un campo de operaciones autónomo, a salvo de incursiones de otras manifestaciones organizacionales del cuasi-grupo, con independencia del origen y finalidad del mismo, pues al mismo matacán argumental se ha recurrido en una secuela histórica frente a otras instancias empresariales primero, a la Organización Sindical franquista después y frente a las nuevas organizaciones empresariales otra vez. Desde esas consideraciones ha de interpretarse a raíz de la apelación a la categoría «interés general» para la defensa de un espacio de funcionalidad cameral no motivo de compartición con otras instancias.

El punto basilar del argumento consiste en que las Cámaras son entidades resultantes de «servicios de interés general», invocación en que se hallan presentes un afán legitimador de un campo de prerrogativas funcionales (respon-

sabilidad única sobre algún aspecto del bien público, sobre el que se pretende saber cómo debería conseguirse) así como el consabido carácter moralista que subyace al reclamo del interés general y del servicio al público (proclamando que el servicio que se ofrece es importante, si no vital, para la sociedad en su conjunto) estableciéndose una ideológica identificación entre intereses del comercio, la industria y la navegación e intereses de la sociedad, bajo la que se enmascara una falsa correlación entre intereses de los comerciantes, industriales y navieros con intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación.

Tal apelación resulta hiperbólica durante el período franquista, arguyéndose que los servicios prestados por las Cámaras son de interés general, de manera que, en una finta argumental, no se afirma que las Cámaras representan «los intereses generales del Comercio, Industria y Navegación», sino que prestan «servicios de interés general», al tiempo que son entidades representativas de sus asociados. Si tal planteamiento resulta estratégicamente comprensible en un contexto como el franquista, pues responde al interés en eludir la absorción en los esquemas totalizantes de la organización de intereses del sistema, no resulta tan comprensible el mantenimiento de la misma perspectiva en el significado de las Cámaras en los momentos actuales, pues «la piroeta alcanza trazos de salto mortal en el vacío, al intentar situar la esfera de acción de las Cámaras en un limbo alejado de lo que son los deseos, intereses o actuaciones particulares de sus teóricos destinatarios» (70).

Y es que se debe denunciar la persistencia de la consideración de las Cámaras como meras entidades prestatarias de servicios, hecho que en sí mismo, si así fuese, no merecería crítica alguna, lo que ocurre es que en tal consideración se envuelven ideas y planteamientos en absoluto reales, y por tanto no asumibles acriticamente. En primer lugar, se produce una extrapolación asincrónica de la idea, en tanto que se interpreta desde tal perspectiva todo el itinerario vital de la institución, cosa que la historia de las cámaras revela incierta, por lo que se incurre en el denunciado vicio del determinismo retrospectivo. En segundo lugar, tal asimilación peca de ambigüedad calculada, pues se utiliza, según interese, para alinearse o desalinearse del movimiento empresarial en su conjunto.

Como hemos visto, la pretensión de hallar un hueco específico en una red organizativa al socaire de su proyección operativa al mítico campo del interés general, fue trasladada al plano normativo en el contexto de la polémica con la Organización Sindical antes esbozada, de forma que cuando el Decreto 1261/1974 procede a concretar las funciones de las Cámaras, establece una conexión entre el ejercicio de tales funciones y los intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación, de manera que el art. 1, en su apartado dos, establece, con carácter general, que «corresponde a las Cámaras la representación de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación». Por su parte los arts. 2 y 3 del Decreto, en que se concretan las funciones de las Cámaras en un doble aspecto (en cuanto órganos consultivos -art. 2- y en cuanto Corporaciones para el fomento de los intereses generales del comercio, la industria y la

7) La Base 3.<sup>a</sup> de la Ley establece que tendrán, además (de las suyas propias, especificadas en la Ley por pertenecer al ámbito de autonomía grupal), por objeto estas Corporaciones fomentar los intereses del comercio, la navegación y la industria.

8) Así el Cap. IX del Reglamento se intitula «De las Elecciones de los Representantes de las Cámaras y de los Intereses que en ellas están agrupados».

9) Esta línea argumental procede de CHENOT, B., *L'organisation économique de l'Etat*, París, Sirey, 1964, a cuyo entender a las Cámaras «no se las podría clasificar entre los órganos de representación de intereses», pues cumplen una misión de fomento y defensa de «intereses del Comercio, la industria y la navegación», «entendidos como «interés general y objetivo», una crítica a tal postura, por desajustada a la realidad, puede verse en ARIÑO ORTIZ, G., «Naturaleza ..., op. cit., pág. 19.

(70) DIEZ CANO, L. S., op. cit., pág. 234.

navegación y en cuanto órganos consultivos de la Administración -art. 3-), engarzan las mismas con tales intereses generales.

Ante tal vinculación, el correcto acercamiento al campo funcional de las Cámaras habría que desentrañar cuáles sean esos intereses generales del comercio, la industria y la navegación, tarea que trae parejos, ahora sectorialmente, los conocidos problemas definitorios que plantea el interés general sin partitivos, así como la cuestión de si tales intereses generales son o no susceptibles de ser representados, y, en su caso, por quién.

Como se ha señalado, «una entidad corporativa, que agrupe al sector industrial, comercial y náutico, podrá ofrecer un criterio reflejo de los componentes subjetivos en ella integrados y orientar su actuación por ese criterio, pero el pretender vincular la actuación de estas entidades corporativas a los intereses generales del comercio, la industria y la navegación equivale a pretender vincularlas a una categoría, que no parece difícil de asimilar a los conceptos jurídicos indeterminados, y que, quizá, admita más fácil identificación con una abstracción intelectual» (71). En consecuencia, si no hay procesos de ensamblaje posteriores a la mera definición grupal, lo que se está consagrando es una insostenible identificación entre interés grupal e interés general del sector; proceso de asimilación que si pernicioso en cualquier caso, más aún lo es en éste donde no son todos los sujetos integrantes del grupo organizado los que participan en la formación de la voluntad cameral, habida cuenta de la conocida disociación entre miembros y electores.

Cosa distinta es que lo que realmente quiera decir la locución interés general del comercio, la industria y la navegación no sea otra cosa que interés común de los comerciantes, industriales y navieros, esto es, interés del colectivo organizado tal y como sea definido por estos, lectura posible a partir de algunos preceptos del Reglamento. ¿O lo que se está diciendo es que una porción del interés general, un aspecto del bien público, el referido al sector comercio, industria y navegación será gestionado por las Cámaras?

No hay, a nuestro entender, un pronunciamiento claro en la normativa que rige las Cámaras. Así, ante la cuestión de si los intereses generales del comercio, la industria y la navegación coinciden con los intereses profesionales de los empresarios de los sectores de referencia, en el espíritu y en el articulado del Reglamento en su redacción de 1974 había de responderse negativamente, habida cuenta de que formalmente el art. 1.2 del Decreto remitía a la Organización Sindical cualesquiera aspectos de los intereses profesionales (72). Sin embargo,

(71) SANCHEZ BLANCO, A., op. cit., pág. 20.

(72) Tal identificación «equivaldría a identificar los intereses generales con las Uniones Sindicales, quedando sin explicar el esfuerzo organizativo de la creación de una organización independiente de las Uniones Sindicales, aparte de que la peculiar organización de las Cámaras no permitiría, desde las mismas Cámaras la identificación de los intereses generales del Comercio, la Industria y la Navegación, con la suma de los intereses profesionales», SANCHEZ BLANCO, A., op. cit., pág. 21.

dentro del fenómeno de reorganización institucional que se produce en el período de transición, la reforma que sobre el Reglamento se efectúa con la promulgación del RD 753/1978, de 27 de marzo, por el que se modifica el Reglamento General de las CCCIN (73), abre tales posibilidades interpretativas, ya que se suprimen cualesquiera referencias a la organización y normativa sindical franquista, en el intento de adecuar a las Cámaras a la nueva estructura organizativa y política.

En cualquier caso, la definición de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, en la vertiente de sector del interés público habría de corresponder a órganos de naturaleza política, y no sólo a los interesados, pues si no se estaría considerando interés general lo que sólo es interés sectorial, aun cuando el mismo constituya vector importante en el campo de fuerzas en que se integra la voluntad del órgano político, como referente, como un dato a considerar en aras a la eficacia posterior de las políticas de realización, mas no como único ni vinculante elemento.

En atención a las reflexiones que anteceden, ha de hacerse una lectura serena de la locución «representación de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación» que aparece en el art. 1 del Decreto como función que corresponde a las Cámaras, función que necesariamente ha de interpretarse en los términos de la normativa en que tiene apoyatura.

Y ello porque sería locución carente de sentido si sólo fueran meras ejecutoras de la política diseñada por los órganos a que compete la definición de los intereses generales del sector (74), tarea ejecutiva en que no hay función de representación, y para la que tales órganos definidores no precisarían de la interposición de instancias agrupacionales cualquiera que sea la vía de agrupamiento, voluntaria o forzosa.

En definitiva, resulta remisión vacía la puesta en conexión de la funcionalidad cameral a tales intereses generales del comercio, la industria y la navegación, pues tal cohesión sólo tiene un carácter mistificador de los intereses cuya satisfacción realmente se persigue a través de las cámaras, y cuyo proceso etiológico deja nítidamente al descubierto. Cosa distinta es que a través de la agrupación de quienes comparten una misma modulación social (en este caso productiva -comerciantes, industriales o navieros), se pueda dar cauce a deter-

(73) BOE núm. 94 de 20 de abril.

(74) «La posibilidad de que las Cámaras se limiten a actuar como órganos ejecutores, cuenta con el implícito apoyo de la supeditación de la actividad de las Cámaras a las aprobaciones, autorizaciones o determinaciones del Ministerio de Comercio, que matizan la actividad de estas organizaciones en el Decreto de 2 de mayo de 1974. La intervención sobre las funciones, organización, régimen económico, relaciones intercamerales y Consejo Superior, contribuyen a crear un órgano moldeable y condicionable, con facilidad, por el Ministerio de Comercio», decía SANCHEZ BLANCO, A., op. cit., pág. 23. Tal percepción es hoy reiterable con la sola sustitución del Ministerio de Comercio por la Administración tutelante correspondiente.

minadas exigencias sociales, que como tales, y una vez depuradas mediante los mecanismos legítimamente instituidos puedan ser caracterizadas como interés público.

Entretanto, el interés general del comercio, la industria y la navegación, no es más que el parapeto exculpatorio de una visión particular, en este caso empresarial, de cuál es ese interés, y que como tal será defendido y representado ante los órganos decisorios. Admitir otra cosa no sería, a nuestro juicio, más que reconocer la autoarrogación de una función que corresponde, en su caso, a instancias democráticamente legitimadas.

#### IV. LA CALIFICACION JURIDICA Y SUS ESCASAS CONSECUENCIAS

A tenor de la normativa vigente, las CCIN son calificadas por la la Ley de Bases de 1911 como «organismos oficiales» (Base 1.<sup>a</sup>), «Cuerpos consultivos de la Administración pública» (Base 2.<sup>a</sup>), «Corporaciones» a que corresponde la representación, defensa y fomento de sus peculiares intereses (lectura integrada de la Bases 2.<sup>a</sup> in fine, 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup>), calificaciones estas a que el art. 1.<sup>o</sup> del Reglamento añade la calificación de Corporaciones de Derecho Público. Este conjunto de descriptores simultáneos no coadyuvan precisamente a la nitidez del régimen jurídico de las instancias camerales, ni menos aún, a clarificar el campo de proyección de sus actividades.

No obstante, cambio, tal cúmulo de calificaciones ha servido de soporte en la argumentación de quienes han defendido la naturaleza de Administración pública de las CCIN. Sin embargo ha de repararse en que la expresión «organismo oficial» carece de un sentido jurídico preciso, aun cuando parece querer referir al carácter público de tales entidades; de igual modo, su carácter de cuerpos consultivos de la Administración tampoco añade un dato definitorio de la naturaleza de las mismas, habida cuenta de la multitud de cuerpos a que la Administración puede consultar, y, finalmente, en cuanto a su calificación como Corporaciones de Derecho público, tampoco aporta un dato definitivo, dada su escasa contundencia conceptual y descriptora.

Estamos ante otro de los tipos de Corporaciones sectoriales de base privada, en la que bajo una forma pública de personificación, concebida como un cauce asociativo necesario, se hacen valer intereses estrictamente privados de sus miembros (75); se trata de una «estructura corporativa y representativa de intereses profesionales, económico-sectoriales; esto es, integrada por elementos privados, que se asocian y reúnen en un «corpus» para la defensa y fomento de sus intereses propios» (76).

(75) GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., op. cit., t. I, pág. 398.

(76) ARIÑO ORTIZ, G., «Naturaleza ..., op. cit., pág. 19. Con mayor ambigüedad TORNOS MAS, J., «Comercio exterior, comercio interior y empresa», en VV.AA.,

Tal hecho resulta constatable en la misma génesis de tales agrupaciones, como evidencia la propia exposición de motivos de la norma que las instaure, en que expresamente se niega que las Cámaras que se crean presenten elementos continuistas con fórmulas anteriores cuya organización y contenido sí presentaba caracteres administrativos, por lo que se niega su relación, habida cuenta de que las instancias anteriores en modo alguno eran «genuina representación de los comerciantes e industriales», por lo que una eventual reconducción de la instancia cameral que se creaba a los viejos esquemas se entendía que no podrían dejar satisfechas las legítimas aspiraciones del sustrato subjetivo, por lo que el objetivo de los redactores de la norma resulta ser la instauración de una fórmula que pueda servir de genuina representación, al margen del objetivo político de tal encauzamiento.

El señalado carácter representativo conoce un nuevo reforzamiento en el RD-L de 29 de junio de 1929, donde se puede leer que «los fines que con tal incorporación se propuso el legislador están bien a la vista de la doble función que se atribuye a las Cámaras como Cuerpos consultivos del poder Público para el régimen de la economía nacional y como organismos llamados a fomentar los intereses por ellas representados, y es evidente que la constitución oficial de tales Corporaciones ha obedecido tanto al deseo de que el régimen del país contase con seguro asesoramiento respecto a vitales problemas como a la pública conveniencia de concertar y asociar los elementos mercantiles, industriales y náuticos en el estudio permanente de sus problemas, estimando que ello equivalía a ponerles en condición de prestar aquél asesoramiento y de darles, en fin, un medio cierto de defender y fomentar sus intereses», añadiéndose más adelante que «parece conveniente desarrollar el principio de que ... las Cámaras son la representación integral de las clases, cuya organización oficial expresan», entendiéndose por tal a «las personas jurídicas o naturales que realizan habitualmente y con ánimo profesional actos regidos por el Código de Comercio» (77).

Por lo demás, la normativa vigente en nada desdice que la representación de los intereses profesionales de quienes tienen como ocupación el comercio, la industria y la navegación, vertebré y explique el cometido funcional de las

*La empresa en la Constitución española*, Pamplona, Aranzadi, 1989, pág. 256 califica a las Cámaras de comercio, industria y navegación de «ente a través del cual participan los asociados en defensa de sus intereses, pero también ente de participación a través del cual la Administración descentraliza funcionalmente parte de sus cometidos».

(77) Con anterioridad la propia Exposición del RD-L núm. 1830, de 26 de julio de 1929, que amplía la Ley de Bases de 29 de junio de 1911 señalaba que «La Ley de reorganización de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación tuvo en cuenta la conveniencia de dar cauce permanente, con una organización oficial, a las relaciones entre los Gobiernos, expresión activa del Estado, y los elementos mercantiles, industriales y nautas del Reino, que tanta participación tienen en la determinación del progreso económico del país».

instancias de referencia, como se desprende de la lectura integrada de la Bases 2.<sup>a</sup> in fine, 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup>, de la Ley de 1911, de donde se desprende que son «Corporaciones» a que corresponde la representación, defensa y fomento de sus peculiares intereses. En el mismo canal cabe señalar todo un cúmulo de previsiones del Reglamento, señaladamente la previsión del art. 1.<sup>o</sup>, a cuyo tenor corresponde a las Cámaras la representación de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación en los términos de la Ley de 29 de junio de 1911 y del RD-L de 26 de julio de 1929, términos que ya nos son conocidos.

Alguna línea jurisprudencial no ha dudado en señalar que «su carácter fundamental y predominante es el de ser entidades representativas de intereses profesionales o de clase» (78), pese a que algunas sentencias señalen que «las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación son Corporaciones de Derecho Público dependientes del Ministerio de Comercio y, en consecuencia, Administración según el concepto de la misma expuesto en el art. 1 LJ» (79).

De igual modo, ha de subrayarse que algunas funciones atribuidas a las Cámaras cuya apariencia no delata ninguna correspondencia directa con la promoción de intereses profesionales, cuando son analíticamente manoseadas dejan al descubierto su carácter instrumental respecto a tales intereses, en tanto reportan un apoyo logístico para promover actividades comerciales.

78) Tan categórica afirmación se contiene en la STS (Sala 1.<sup>a</sup>) de 22 de marzo de 1954, en la que se niega a las Cámaras de Comercio los privilegios que se prevén para determinadas entidades, entre las que aparecen expresamente mencionadas las Corporaciones de derecho público, en la LAU (arts. 4, 76, 114.8.<sup>a</sup>, 123.3.<sup>a</sup>, etc.- señaladamente el privilegio de presunción de necesidad en el desahucio y el privilegio de desahucio administrativo, por la inexistencia de una disposición expresa en tal sentido-. La Sentencia declara, en apoyo de la negación a las Cámaras de tales beneficios que para que una entidad goce de los mismos se requiere que «su carácter sea esencialmente público, por predominar en su constitución, organización y fines el interés público sobre el privado y tener la representación de los intereses colectivos y generales y no los de determinadas clases sociales, pero las Cámaras de Comercio, industria y navegación, no obstante la extensión de los intereses que representan y de hallarse declarado por las leyes y reglamentos que las establecieron y organizaron que se considerarían organismos oficiales que gozarían de la condición de establecimiento público y que serían cuerpos consultivos de la Administración pública para determinados asuntos, su carácter fundamental y predominante es el de ser entidades representativas de intereses profesionales o de clase, y por ello, no pueden ser consideradas como Corporaciones de Derecho público para los efectos excepcionales y privilegiados que se pretenden, mientras no se dicte una disposición que así lo declare, por lo que procede desestimar el primer motivo del recurso». En el mismo sentido, cfr. la STS de 24 de octubre de 1958. Es cierto que ambas sentencias son anteriores a que el legislador configurase a las Cámaras como Corporaciones de Derecho público, calificación que aparece en el Reglamento de 1974; pero ello, a nuestro entender, no transmuta la esencia de las instituciones de referencia, habida cuenta del significado que tal configuración tiene respecto a las corporaciones sectoriales de base privada.

79) Cfr. STS (Sala 3.<sup>a</sup>) de 8 de junio de 1982 (Ponente: Garralda Valcárcel)

Como se ha señalado es insostenible la ecuación Corporaciones de derecho público-Administración pública, con lo que la adición de tal carácter en el Reglamento de 1974 en absoluto significa la definitiva publicación de las instancias camerales, pues del análisis del régimen jurídico vigente se desprende:

a) Las Cámaras tienen un patrimonio propio, no integrado en la unidad patrimonial del Estado. Objeto de espinosa polémica ha sido el régimen de sus créditos y deudas, ya que el art. 40 reconoce a las Cámaras la utilización del procedimiento de exacción por la vía de apremio administrativo del recurso permanente que les corresponde en caso de impago en período voluntario, aun cuando ha de repararse en que la utilización de la vía del apremio administrativo es excepcional, siendo el común, sin privilegios adicionales, el régimen jurídico general de los créditos y deudas de las Cámaras.

b) La Ley ha afectado, como recurso permanente para la realización de los fines de las Cámaras, un porcentaje (hasta un 2% permite la Ley de Bases; estando cifrado actualmente en el 1,5%) de un verdadero tributo, el satisfecho al Tesoro público por quienes ejercen las actividades que son objeto de agrupación (80).

c) Sus actos no son actos administrativos, salvo aquellos que se produzcan en el ejercicio de funciones encomendadas por la Administración (81), cúmulo funcional que no las metamorfosea automáticamente en Administración pública (82).

(80) Cfr. la interesante STSJ Comunidad Valenciana de 15 de febrero de 1991 (Ponente: Díaz Delgado).

(81) Cfr. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., op. cit., págs. 97-8.

(82) Así, en primer lugar, ha de señalarse con JORDANA DE POZAS, que en la mayoría de los casos no se trata de auténticas competencias sino «de derechos que igualmente poseería cualquier otra asociación aunque no tuviese el reconocimiento de entidad oficial» (JORDANA DE POZAS, L., «Ensayo ...», op. cit., pág. 235) de manera que «si la ley y el reglamento las enumeran detalladamente, no es como necesario apoderamiento legal, sino más sencillamente como medio de fijar su ámbito de actuación lícita, sus finalidades y objetivos (también sus deberes y cargas), cosa común a toda Asociación o Fundación (públicas y privadas), según exige el principio de especialidad» (ARIÑO ORTIZ, G., «Naturaleza ...», op. cit., pág. 26.). Ahora bien, estas son claramente funciones estatales delegadas en las Cámaras, con el significado que tal delegación tiene, pero que en absoluto comporta la publicación, en sentido fuerte, de las Cámaras. A sostener tal conclusión coadyuvan argumentos traídos de la propia normativa reguladora; así la Base 4.<sup>a</sup> de la Ley, al referirse a las Cámaras de ámbito territorial infraprovincial, reconoce a las Cámaras la autonomía en la administración de sus recursos y en la defensa y fomento de sus peculiares intereses (funciones propias), prescribiendo la necesaria coordinación a nivel provincial para el desempeño de las funciones administrativas que a las Cámaras confía el Estado, de donde se desprende claramente que no lo son el resto, las propias; de igual modo el art. 4 del Reglamento señala que las Cámaras podrán desempeñar las funciones y cometidos que la Administración les delegue o encomiende, habilitación genérica para la delegación de funciones administrativas o públicas a añadir a las propias, con lo que nos encontraremos, en su caso, con un conjunto de funciones ejercitadas por las Cámaras pero de otra titularidad, fenómeno de delegación que no se produce



Cuestión esta que da paso a importantes consecuencias jurídicas, tales como el control jurisdiccional de sus actos (83).

d) El régimen jurídico de la relación de las Cámaras con su personal es laboral (84), pese a que la jurisprudencia del TCT declaró en repetidas ocasiones la incompetencia de la jurisdicción laboral en las relaciones entre las Cámaras de Comercio y su personal (85), sin duda alguna por la ausencia de un adentramiento en la verdadera naturaleza de tales instancias y un dejarse ir por aspectos circunstanciales y no esenciales, circunstancia y declaraciones que acertadamente ha rectificado la jurisprudencia más reciente del TS declarando el carácter laboral de la relación de las CCIN con su personal (86). Tampoco son públicos sus cargos (87).

únicamente en favor de entidades públicas, sino también de entidades privadas, como la experiencia muestra.

- (83) Cuando se les confía, encomienda o delega algún cometido funcional propio de la Administración, es normal que el mismo sea controlado en su cumplimiento por la titular de la función, esto es, la Administración, control que se ejerce a través de una tutela específica y «más en particular de las alzadas impropias como técnica de reconversión administrativa de sus actos delegados). En uno y otro caso estaríamos en el supuesto del art. 28.4.b) LJ, que refiere los supuestos de «particulares cuando obrasen por delegación o como meros agentes o mandatarios de la Administración», para considerarlos integrados en el complejo orgánico de ésta, lo cual no implica, como resulta obvio, su transformación en administraciones Públicas estrictamente tales», GARCIA DE ENTERRIA, E., y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., op. cit., págs. 401-2. Cfr. también PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo...*, cit., págs. 281-2.
- (84) Un preciso conjunto de argumentos en pro del carácter laboral de la relación entre las Cámaras y su personal se encuentra en RAMIREZ MARTINEZ, J. y SALA FRANCO, T., «Naturaleza jurídica de la relación de los empleados con las Cámaras de comercio, industria y navegación», *AL*, núm. 4 (1989), págs. 35-45.
- (85) Cfr. SSTCT de 18 de diciembre de 1975; 26 de marzo de 1968; 25 de octubre de 1970; 8 de marzo de 1974, 26 de octubre de 1982 (Ponente: Cancio Morenza) y 15 de febrero de 1983 (Ponente: Cancio Morenza)
- (86) Cfr. STS (Sala 4.a) de 10 de diciembre de 1991 (Ponente: Fuentes López) y STS (Sala 4.a) de 13 de julio de 1992 (Ponente: Martínez Emperador) reconociendo la competencia de la jurisdicción laboral en orden a las reclamaciones de los empleados de las Cámaras de Comercio.
- (87) En este sentido Cfr. STS (Sala 5.a) de 13 de enero de 1989 (Ponente Hernando de Santiago) donde se establece que el núcleo de la cuestión es determinar si, a los efectos del art. 23 CE, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación deben ser consideradas, desde la perspectiva constitucional, entes en los que los ciudadanos puedan hacer efectivo el derecho de participación en los asuntos públicos, y sus órganos de gobierno ser destinatarios del acceso a las funciones y cargos públicos en los que el quehacer representativo se proyecta, cualidad que es rechazada sobre la base de la doctrina sentada por la STCo 23/1984, de 20 de febrero, que considera excluidas del contenido del art. 23.2 CE a las Corporaciones de Derecho público, como es el caso de las Cámaras de Comercio.

e) En general, su régimen jurídico como sujeto (régimen de sus bienes, de su personal, de su funcionamiento interno, régimen de responsabilidad, etc.) no es un régimen de derecho público, sino de derecho privado.

En clave conclusiva, ha de subrayarse que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación no participan de los caracteres que jurídicamente se asocian a la Administración-sujeto y ello porque no lo son.

## V. LA CUESTION DE LA OBLIGATORIEDAD DE PERTENENCIA EN LA JURISPRUDENCIA: ENTRE EL MANTENIMIENTO DE LA PERSPECTIVA CLASICA Y LA RENOVACION

Toda vez que las CCIN vienen configuradas en el frontispicio de su vigente Reglamento como «Corporaciones de derecho público», ha de referirse que la jurisprudencia ha negado el carácter asociativo de tales entidades en atención a que las asociaciones, que presentan muy variadas modalidades, tienen su origen en la voluntad privada y resulta incompatible con ellas la tutela de la Administración. De tal argumentación, se ha derivado que la pertenencia obligatoria a tales corporaciones no mediatiza la libertad asociativa del art. 22 CE, en tanto que distinta del contenido del art. 52 y 36 CE, «cuyas proyecciones socio-jurídicas devienen absolutamente independientes» (88).

La doctrina jurisprudencial más acabada al respecto es la contenida en la STS de 7 de noviembre de 1988 (89); STS (Sala 5.a) de 18 de enero de 1989 (90) y STS (Sala 3.a, Sección 9.a) de 18 de diciembre de 1990 (91), en las que se mantiene que no cabe dudar que las Cámaras de Comercio están diferenciadas de los sindicatos y asociaciones profesionales reconocidas en los arts. 22 y 28 CE, al ser calificadas como Corporaciones de Derecho Público (92), imponiendo la obligatoriedad de pertenencia a las mismas y reconociéndoles la posibilidad de ostentar competencias de la Administración Pública bien por atribución legal bien por delegación administrativa (93), además de ser aquéllas netamente distintas y ajenas a las simples asociaciones que se forman por la voluntad privada. Entiende el TS, pues, que las Cámaras de Comercio no pueden incardinarse en el ámbito de los arts. 22 y 28 CE, pues de ellas no puede predicarse la libertad positiva de asociación, ya

(88) STS (Sala 5.a) de 7 de noviembre de 1988 (Ponente: Mateos García)

(89) Ponente: Mateos García. La doctrina sintetizada de esta sentencia es que en modo alguno cabe entender conculcado el invocado art. 22 CE., en el que se reconoce el derecho de asociación, por cuanto la incardinación obligatoria de los farmacéuticos a las Cámaras de Comercio no mediatiza de ninguna manera la libertad asociativa.

(90) Ponente: Falcón García.

(91) Ponente: Burón Barba.

(92) Cfr. STCo (Pleno) 76/1983, de 5 de agosto.

(93) Cfr. STS (Sala 5.a) de 7 de noviembre de 1988.

que no están creadas por la discrecionalidad de los individuos, de modo que las Cámaras, como Corporaciones de Derecho Público en la defensa de intereses profesionales, no son contrarias a las asociaciones profesionales, ni a los sindicatos, sino distintas a ellos, lo que impone un distinto régimen jurídico, por lo que la negativa a dar de baja a una empresa por una Cámara de Comercio e Industria provincial no lesiona el derecho de libertad concedido a las asociaciones profesionales y a los sindicatos (94), esto es, el TS niega que la pertenencia obligatoria a las Cámaras de Comercio pueda conculcar el derecho reconocido en el art. 22 CE, pues esa obligatoriedad no incide en la libertad asociativa.

Ahora bien, la argumentación de la STS de 18 de diciembre de 1990 es más sinuosa y de mayor alcance que la mera deducción de tal obligatoriedad de la calificación legal normativa de las CCIN como Corporaciones de derecho público, habida cuenta de que la obligatoriedad sólo se cifra en la inclusión en las listas tributarias, siendo el caso que el uso de estas listas para formar el censo de electores no constituye por sí mismo una nueva obligación asociativa, aislando como cuestión discutible la imposición de aportaciones porcentuales calculadas en razón a la cuantía de la carga tributaria por razón del ejercicio del comercio, aportaciones que son interpretadas como «el resultado de deberes asociativos que sólo pueden imponerse por los fines de carácter público que los justifique, porque sean imposibles de asumir por las asociaciones propiamente incluíbles en los arts. 22 y 28 CE» (95); sobre la base de los fines previstos en la Base 2.ª de la Ley de

(94) La STS (Sala 3ª Sección 9ª) de 18 de diciembre de 1990, trae causa del recurso de apelación interpuesto por la entidad Placonsa, s.a. contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 2 de febrero de 1990 que desestima la pretensión de anular la normativa preconstitucional en materia de Cámaras de comercio, industria y navegación (ley de Bases de 1911 y Reglamento de 1974, con las reformas operadas en 1978) deducido en el recurso seguido al amparo de la Ley 62/78 por dicha entidad (P.S.A.) contra la negativa de la Cámara de Comercio e Industria de Cáceres a dar de baja a dicha entidad, declarando el fallo de TSJE la obligatoriedad de pertenecer a la Cámara por estimar que tal pertenencia no lesiona el derecho de libertad sindical concedida a las Asociaciones profesionales y a los Sindicatos, debiendo, en consecuencia, dicha entidad continuar en su censo y cumplir con las obligaciones derivadas de tal adscripción. Por su parte, la STS (Sala 5ª) de 18 de enero de 1989 (Ponente: Falcón García) tiene su origen en el recurso de apelación a la Sentencia de 13 de junio de 1988, en recurso seguido al amparo de la Ley 62/78, desestimando el deducido por la representación procesal de don Alfonso P. A. y el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Cádiz, contra denegación de la petición formulada a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cádiz, en el sentido de ser dados de baja como tales farmacéuticos en el censo de la mencionada Corporación. El fallo de dicha Sala declaraba que tal acto no vulnera el artículo 22 CE, por lo que deniega la petición de baja en la Corporación y en la obligación de cotizar a la misma.

(95) Fundamento Quinto STS (Sala 3ª Sección 9ª) de 18 de diciembre de 1990.

Bases (96); art. 3. d) del Reglamento (97) y el art. 91 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre (98), fines que merecen la calificación de públicos en un sentido más propio, porque ninguna asociación amparada por el art. 22 CE ni los sindicatos amparados por los arts. 7 y 28 CE pueden erigirse en órgano consultivo necesario o en órgano expeditor de certificaciones y documentos con carácter oficial, ni, por supuesto, regular la procedencia y destino de los medios económicos de una Corporación de Derecho Público, y aunque es cierto que las asociaciones pueden asumir como uno de sus fines la aspiración a convertirse en asesores y colaboradores del Estado en materias de interés general de sus asociados o sindicatos, los arts. 22 y 28 CE no incluyen el derecho a negar al Estado la posibilidad de crear sus propios órganos consultivos y regular la procedencia y destino de sus recursos económicos, por lo que la obligatoriedad de adscripción a dichas Cámaras no vulnera esos derechos fundamentales.

En esta sentencia el TS rechaza que sea aplicable a las instancias de referencia la doctrina recogida en el STCo 132/1989 respecto a las Cámaras agrarias, alegando en primer lugar que no resulta equiparable la pertenencia obligatoria con el otorgamiento a los comerciantes, industriales y nautas de la condición de electores de los verdaderos miembros de las Cámaras, arguyendo a continuación que si tal diferencia no se reputase decisiva la propia doctrina de la STCo 132/1989 podría llamarse en favor de la postura mantenida, habida cuenta de que la misma sentencia deja abierta la licitud, desde el punto de vista de los derechos fundamentales de asociación, y libertad sindical, de ciertas limitaciones a esos derechos que venga justificada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad o al menos dificultad de obtener tal fin sin recurrir a la adscripción forzosa, doctrina que en conexión con la consideración de fines públicos relevantes de las antevistas funciones de las Cámaras hacen al TS estimar innecesario el plantear cuestión de inconstitucionalidad al respecto.

Lectura alternativa sobre la aplicabilidad de la doctrina de la STCo 132/1989 a las CCIN realiza la STSJ Comunidad Valenciana de 15 de febrero de 1991 (99) donde a partir del dato incuestionable de que el contenido esencial del derecho de asociación establecido por el art. 22.1 CE comprende tanto la libertad de asociarse

(96) «Estas Cámaras serán Cuerpos consultivos de la Administración pública, y deberán ser oídos necesariamente sobre los proyectos, Tratados de comercio, reforma de los Aranceles, valoraciones, Ordenanzas de Aduanas, Código de Comercio y leyes sociales, y, en general, sobre cuantos asuntos, en relación con la vida del Estado, afecten a los intereses cuya representación les corresponde».

(97) Que recoge la potestad de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación) para expedir certificados de origen y demás certificaciones y documentos relacionados con el tráfico mercantil nacional e internacional.

(98) Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, cuyo art. 91 dispone el obligado destino de la tercera parte de los recursos de las Cámaras a la financiación del Plan General de Promoción de las Exportaciones.

(99) Ponente: Díaz Delgado.

como la de no asociarse y que el fenómeno asociativo se configura como manifestación de decisiones libremente adoptadas por los individuos y dando por supuesto que no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito para el cumplimiento de fines que se consideran de interés público; estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incardinarse, pese a contar con una base «asociativa» en el sentido señalado y sin profundas modulaciones, en el ámbito de los arts. 22 y 28 CE; es claro que en el caso de las corporaciones públicas no se da la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos, ya que no cabe hablar de un derecho a constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas. En todo caso el legislador se encuentra con un límite que sería el representado por la vertiente negativa del derecho de asociación, este es, el derecho a no asociarse; a este respecto es necesario insistir en la excepcionalidad de este tipo de entidades de adscripción obligatoria que sólo se justifican cuando sean necesarias para la consecución de fines públicos y cuya obligatoriedad las aparta o desgaja de las previstas en el art. 22 CE; en consecuencia, parece deducirse como conclusión que para decidir si el derecho de asociación en su faceta negativa puede ser limitado por la adscripción obligatoria a las entidades corporativas ha de hacerse un juicio de razonabilidad de los fines públicos que éstas cumplen y de la posibilidad de sustitución de las mismas por otras asociaciones privadas. Desde esta perspectiva la STCo 132/1989 de 20 de julio sostiene que las Cámaras Agrarias, por lo genérico de sus funciones y la ambigüedad de sus fines, e incluso por el carácter coyuntural de su creación, no justifican que, una vez aprobada la CE, pudiera mantenerse la obligatoriedad de adscripción a las mismas de todos los propietarios de fincas rústicas o titulares de explotaciones agrarias o ganaderas, resultando, desde la perspectiva del principio de igualdad difícilmente admisible que las Cámaras Agrarias no justificarán la afiliación obligatoria y sí lo hicieran por el contrario las de Comercio, cuando los fines son esencialmente los mismos, y tan sólo cambian los asociados, agricultores y comerciantes o industriales respectivamente. En consecuencia, aparece dudosa la constitucionalidad de la asociación obligatoria de comerciantes e industriales en la Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, indirectamente establecida al considerar como electores a todas las personas naturales o jurídicas que en cada demarcación satisfagan al Tesoro una tributación anual por ejercer o dedicarse al comercio, industria o navegación, lo que obliga el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, porque la condición del sujeto pasivo del recargo establecido en el Reglamento General de las CCIN va indisolublemente unido a la cualidad de elector y miembro de la Cámara establecida «ex lege».

Sobre este conjunto de reflexiones el TSJ de Valencia formuló cuestión de constitucionalidad contra la obligatoriedad de pertenencia de las empresas (100)

(100) La cuestión trae causa del recurso de las empresas Placonsa, Istobal y Ford España contra las liquidaciones de cuotas realizadas por la Cámara de Comercio y ratifi-

a las Cámaras de Comercio, cuestión que el TCo admitió a trámite (101), y a la que, posteriormente, se han aditado nuevas cuestiones de inconstitucionalidad (102), pendientes de resolución por nuestro más alto tribunal.

## VI. REALIDADES Y TENSIONES

En clave conclusiva entendemos que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación son grupos de interés, o grupos de presión, locuciones ambas con elasticidad cruzada (103), habida cuenta de la dificultad de perfilar los contornos entre ambas. En este sentido, ha de ponerse de relieve que en su dinámica relacional con los poderes públicos, las CCIN actúan, en no pocas ocasiones, tal carácter en pro de sus intereses como pone de manifiesto la posición de las mismas respecto a diferentes propuestas normativas sobre el sector en que se incardinan sus preocupaciones (104); igualmente deja constancia de tal carácter el haz de conexiones existentes entre la élite política y los líderes de las Cámaras.

En segundo lugar, desde este entendimiento de la naturaleza de las CCIN, es preciso analizar el ámbito de proyección de su actividad en conexión con otras

cadadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central y la Audiencia Nacional, que el 4 de abril de 1991 desestimó el recurso de Ford España contra la liquidación de 1985, que ascendió a 95 millones de pesetas, cantidad que se suma a los 500 millones reclamados por la Cámara de Comercio de Valencia a la empresa.

- (101) Cfr. BOE de 2 de abril de 1991, donde se da cuenta de tal admisión a trámite con fecha de 20 de marzo, de la cuestión de inconstitucionalidad (núm. 526/1991), planteada por el TSJ de Valencia.
- (102) Por providencia de 16 de marzo de 1992, el TCo admite a trámite una nueva cuestión de inconstitucionalidad (núm. 571/1992), planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, del TSJ de Andalucía, y sobre los aspectos ya conocidos: la pertenencia obligatoria y la correlativa obligatoriedad del pago de cuotas de las Cámaras de Comercio.
- (103) Sobre la dificultad de distinguir nítidamente entre ambos y lo usual de su utilización intercambiable cfr. EHRlich, S., *Le pouvoir et les groupes de pression. Etude de la structure politique du capitalisme*, París, Mouton, 1971, págs. 23 y ss.
- (104) Paradigmático en este sentido resulta el conjunto de presiones producidas desde las instancias camerales en pro de la defensa de sus puntos de vista en los debates parlamentarios del Presupuesto general del Estado para 1989, donde se hallaban comprometidas décimas del porcentaje que constituye su recurso permanente, actuación que son interpretadas acertadamente por MOLINS como «un típico ejemplo de la acción de presión de un grupo en la fase previa a la adopción de una medida legislativa. Las Cámaras negociaron directamente con el gobierno y con los grupos de la oposición parlamentaria, mientras los medios de comunicación expresaban opiniones a favor y en contra de las medidas comprometidas» MOLINS, J., «Chambers of Commerce as Interest Groups», *Working Papers*, núm. 8, ICPS, Barcelona, pág. 14. Sobre el tema de las actitudes de la comunidad comercial frente a la «legislación pendiente», cfr. MARTINEZ, R. E., op. cit.

organizaciones patronales o empresariales, cuestión que en modo alguno resulta justificada habida cuenta de la denunciada carencia de líneas de investigación que hayan conllevado al asociacionismo patronal en eje de sus preocupaciones. Pero es que, además, entre quienes se han acercado al análisis de tal fenómeno no se incide en el fenómeno cameral (105), dirigiendo su atención a fórmulas más gruesas de la acción empresarial.

No obstante ello, y como señalábamos en su momento (106), no cabe dudar de la interconexión entre las distintas fórmulas de agrupamiento de los empresarios, dentro de cuya red se hallan las CCIN, cuya trayectoria vital evidencia que han estado alineadas en el mismo campo de preocupaciones y sus opiniones han guardado identidad de razón con los planteamientos de otras manifestaciones del mismo grupo empresarial, coincidencia que en no pocos casos se ha derivado de que han sido los mismos sujetos con distinta gorra quienes han formado el establishment cameral y han definido los objetivos de otras organizaciones patronales, de forma que, salva la posibilidad de sujetos esquizofrénicos, ha comportado la identidad de objetivos últimos de sus actuaciones en uno y otro fenómeno (107), constituyendo, en consecuencia, organizaciones superpuestas, con idéntico campo de reclutamiento de clientela y con identidad funcional en no pocas cuestiones.

El análisis histórico-jurídico permite descalificar las posturas que, en actitud cómplice con una precisa inteligencia de la estrategia empresarial de satisfacción de sus intereses, enfatizan la diversidad de actuaciones entre las instancias camerales y las que, en un análisis miope, por no agotador, denominan organizaciones empresariales/patronales, sesgando así la verdadera naturaleza de la

(105) Una incipiente línea investigadora en este sentido abre MOLINS, J., «Chambers of Commerce as Interest Groups», *Working Papers*, núm. 8, ICPS, Barcelona, 1989.

(106) Vid. supra. (107) Baste para ilustrar tal hecho que algunos de los sujetos que fomentan la génesis de asociaciones patronales a fines del siglo pasado simultanean tal actividad promocional con la presidencia u otros cargos de responsabilidad en Cámaras de comercio; tal es el caso de Basilio Paraíso, presidente de la Cámara de Comercio de Zaragoza, quien (como recuerda LINZ, J. J., «Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980», en VV.AA., *El corporativismo en España* (M. Pérez Yruela y S. Giner, eds.), Barcelona, Ariel, 1988, pág. 78), lidera, junto a Joaquín COSTA, la creación en 1899 de la Liga Nacional de Productores, y, más tarde, en 1900 la Unión Nacional.

(107) Baste para ilustrar tal hecho que algunos de los sujetos que fomentan la génesis de asociaciones patronales a fines del siglo pasado simultanean tal actividad promocional con la presidencia u otros cargos de responsabilidad en Cámaras de comercio; tal es el caso de Basilio Paraíso, presidente de la Cámara de Comercio de Zaragoza, quien (como recuerda LINZ, J. J., «Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1880-1980», en VV.AA., *El corporativismo en España* (M. Pérez Yruela y S. Giner, eds.), Barcelona, Ariel, 1988, pág. 78), lidera, junto a Joaquín COSTA, la creación en 1899 de la Liga Nacional de Productores, y, más tarde, en 1900 la Unión Nacional.

relación entre Cámaras y organizaciones de promoción y defensa de los intereses empresariales, que es de especie a género.

La idea más operativa resulta ser, a nuestro juicio, la de mantener que la definición y los objetivos de los intereses que tiende a satisfacer la acción colectiva empresarial encuentra múltiples campos de actuación, por lo que no cabe el monolitismo ni la exclusividad organizacional, sino la pluralidad de acciones especializadas y con fórmulas selectivas en atención al interlocutor de la acción (poderes públicos, particulares u otros grupos organizados, señaladamente los de trabajadores), a los diferentes ámbitos a que se dirigen las demandas.

No es posible, pues, el análisis unívoco de la fenomenología de las organizaciones empresariales, pues en este ámbito, más que en ningún otro, es perceptible una especialización cuasi congénita, que motiva la proliferación de agencias de intermediación de sus intereses en el marco de una única estrategia global. De ahí la coincidencia de reivindicaciones en no pocos momentos históricos, siendo el caso que cuando son apreciables divergencias de planteamientos las mismas encuentran adecuado expediente explicativo en «circunstancias externas a la organización cameral» (108), o responden a conflictos de raíces más profundas en que se enfrentan prospectivas de futuro (109).

Y es que, en realidad, lo que las CCIN son materialmente no es otra cosa que organizaciones empresariales, cuya finalidad primera es la promoción y defensa de los propios intereses sectoriales (del comercio, la industria y la navegación) de índole profesional incluso frente a la Administración, de la que se ha pretendido que forman parte, pretensión en que o bien se olvida, por falta de atención, o bien se elude, por haber intereses comprometidos en ello, que lo que realmente ocurre no es otra cosa que el uso que la Administración hace de estas organizaciones profesionales para «el cumplimiento y la realización de determinadas funciones suyas, expresamente asumidas por ella, que en ningún caso puede abandonar y

(108) DIEZ CANO, L. S., op. cit., pág. 95.

(109) Tal es el caso de la actuación de determinadas Cámaras de Comercio en algunos momentos críticos; así sucede cuando se produce el «choque entre la burguesía industrial naciente, por una parte, y, por otro, lo que podríamos denominar la oligarquía, que había gobernado nuestro país en la primera etapa de la Restauración, y que se asentaba sobre los intereses agrarios creados por la desamortización y las conexiones políticas caciquiles. Todo esto hace que el choque sea fuerte; y los portavoces, unas veces serán Alba y Cambó, otras veces será el famoso manifiesto frente a Cataluña de la Cámara de Comercio de Toledo, manifiesto que, cuando lo descubrimos, realmente nos acabó iluminando fuertemente lo que ocurría. Una corporación, la Cámara de Comercio de Toledo, lanza una especie de grito de «la Patria está en peligro». Y ¿quién la amenaza?: la patria está en peligro por la política proteccionista de Cataluña. ¿Qué representa fundamentalmente la Cámara de Comercio de Toledo? Unos intereses muy ligados a los intereses agrarios», VELARDE FUERTES, J., «Problemas de la realidad económica española en la época de Alfonso XIII», en VV.AA., *Historia social de España. Siglo XX*, Madrid, Guadiana, 1976, pág. 27.

que, de otro modo, tendría que realizar a través de sus propios medios y de sus propios órganos y funcionarios» (110). De tal realidad se deduce, antes que de las solemnes calificaciones que se realizan en el frontispicio de los textos normativos, la verdadera naturaleza de las instancias camerales, así como se clarifica el régimen jurídico aplicable en cada faceta de su ámbito operativo, procedimiento éste de anclarse en la realidad, antes que en calificaciones legales, que resulta a todas luces de mayor fertilidad analítica.

Así, de su realidad se desprende:

a) En cualquiera de los modelos camerales, anglosajón o francés, el sustrato subjetivo de las Cámaras está constituido por quienes profesionalmente se dedican al comercio, la industria o la navegación de manera independiente, son, pues, empresarios en sentido sociológico cuando menos.

b) Su génesis, no sólo en nuestro país, se explica por el deseo de los individuos que se hallan en el cuasi-grupo, de satisfacer unos intereses profesionales de manera coordinada, mediante una instancia agrupacional que fomente y defienda los intereses derivados de su actividad ocupacional, son pues grupos de interés o de presión, resultando accidental al respecto el hecho de que en el modelo francés, y por tanto en nuestro país donde la caracterización cameral responde a este modelo, tal agrupación sea obligatoria.

c) La contraparte en la actuación de los intereses que agregan y defienden son los poderes públicos, tanto en sede local, provincial, regional, nacional y supranacional.

d) Esta especialización funcional de las Cámaras dentro de la acción empresarial, ha comportado una distinta evolución, según los modelos de la naturaleza de sus relaciones con las administraciones públicas, siendo el caso que allí donde se ha producido la intervención administrativa en el nacimiento de las Cámaras así como la traslación a las mismas de funciones públicas ello ha conducido, erróneamente, a nuestro entender, a considerarlas administración pública, caracterización que en absoluto les resulta aplicable. Lo que sí resulta necesario, a nuestro entender, es el examen de los vínculos que les unen con las diferentes administraciones públicas porque el tipo de tales lazos «afectan al tipo de relaciones que pueden establecerse y la extensión de la autonomía para mediar en favor de intereses particulares» (111).

En definitiva, entendemos que la correcta inteligencia de la trayectoria cameral ha de poner a las CCIN en conexión dinámica con las organizaciones que se encuentran dentro de un común ámbito de intereses: los intereses empresariales, de manera que tanto la génesis como la progresiva consolidación de las asociaciones empresariales, stricto sensu, opera transformaciones en la organización cameral, se produce un flujo y reflujo entre todas las organizaciones del movimiento empresarial, expresión ésta que da cuenta de algo más fluido y dinámico que el de asociacionismo empresarial pues refiere todo un cúmulo de organizaciones que se inscriben dentro de un mismo ámbito de preocupaciones:

(110) FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., op. cit., pág. 96.

(111) MOLINS, J., op. cit., pág. 28.

la promoción y defensa de intereses empresariales (Ateneos, Liceos, Asociaciones patronales, Cámaras, Clubes, Ligas, Consorcios, Círculos económicos, Círculos mercantiles, Institutos de Estudios, Asociaciones para el progreso de la dirección, etc.).

Todo un cúmulo de factores han contribuido a la evolución de la institución cameral en nuestro país, que del modelo anglosajón, tal como se deduce de la voluntariedad del RD que las instaura, pasa al modelo francés, sin duda por el interés de la Administración en institucionalizar, y por tanto encauzar, la acción colectiva de los comerciantes, industriales y nautas, en los momentos críticos de organización y consolidación de los intereses empresariales; institucionalización en que, de otra parte, también están interesados los miembros del cuasi-grupo, en el entendimiento de que ello reportaría cauces más ágiles y directos para la acción colectiva, así como proporcionaría adicionales incentivos selectivos.

Sin embargo, la conjunción de otro cúmulo de circunstancias ha operado como elemento desincentivador de la acción colectiva a través de las instancias camerales, de ahí la constante redefinición de objetivos de la instancia cameral, redefinición que ha estado presidida por la búsqueda de incentivos para los teóricos destinatarios de su acción, incentivación que ha sido precisa pese a la compulsión jurídica a la pertenencia de los miembros del cuasi grupo, pero cuya intervención en la vida cameral se ha visto cercenada por un doble conjunto de factores; de una parte las propias trabas jurídicas a la participación; de otra la de contar con fórmulas organizativas a cuyo través han creído más oportuno canalizar sus intereses, por ser de periodo de respuesta más corto que el de la instancia cameral, y por ser teóricamente independientes de los órganos de decisión política, por lo que se ha entendido que son capaces de defender mejor los intereses agregados; conjunto de factores que ha incidido en la pérdida en sus contornos externos de datos exteriorizadores de su pristino carácter, pero que no erosiona el núcleo duro de la actuación cameral, no termina de desnaturalizarlas.

Cuanto antecede explica la perplejidad que mostrábamos ante el importante movimiento de contestación a las CCIN en el empresariado, y ello porque, la constante oferta de una vía adicional de penetrar en los dominios del poder que las CCIN han ofrecido a los intereses de los empresarios, so capa de la legitimación prestada por la defensa de un presunto interés general del comercio, la industria y la navegación y una predisposición al reparto funcional, no ha sido oportunamente valorada, salvo algunos momentos (112), por los interesados, que han planteado una batalla, a nuestro juicio errónea desde el punto de vista estratégico, con una actitud reconducible, antes que al cielo de los principios, al infierno de

(112) En este sentido se ha señalado que las CCIN constituyeron un canal privilegiado de presión sobre el gobierno para los empresarios durante el franquismo, habida cuenta de que pudieron subsistir, en asimetría con las organizaciones obreras, cfr. MARTINEZ-ALIER, J. y ROCA JUSMET, J., «Economía política del corporativismo en el Estado español: Del franquismo al postfranquismo», *REIS*, núm. 41 (1988), pág. 31.

la perras gordas, ausencia de diálogo que conduce a guerras fratricida, máxime cuando los elementos que tradicionalmente han constituido incentivos para la acción colectiva (intervención en las diversas ramas económicas, mejoras de precios, garantizar buenas condiciones de exportación, evitar importaciones peligrosas, etc.), los ámbitos de actuación más valorados por los empresarios como función propia de las asociaciones empresariales son precisamente las desarrolladas por la CCIN.

Actitud y realidad beligerante que choca con la dinámica de las organizaciones de intereses empresariales en otros países, y en el nuestro, donde los empresarios nunca han marginado vía alguna de acceso los centros decisorios, y han sabido articular canales complementarios y alternativos de expresión de sus intereses, ante la posibilidad de insuficiencia de alguno de ellos o para no dispersar esfuerzos en organizaciones generalistas. El tantas veces referido clima conflictual ha vuelto a reverdecerse con motivo del anuncio de reforma de la normativa reguladora de las CCIN y la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, clima que está sirviendo para proveer nuevos datos para la comprensión de las lógicas de acción colectiva empresarial en nuestro país.

Que las CCIN han tenido, como otrora, miedos a su posible desmantelación, queda patente en el hecho de que las Cámaras europeas piden al Gobierno español que defienda a sus asociadas, así en Resolución de la 64 Asamblea de Eurocámaras (Estambul), se declara que «las Cámaras de comercio constituyen un potencial de promoción único en su género para las empresas, esencial para el éxito de su adaptación a las nuevas condiciones de mercado. Y son interlocutores privilegiados de las autoridades a nivel local, nacional y europeo» (113). En este contexto, es notoria la existencia de todo un conjunto de peticiones procedentes de la CEOE a los poderes públicos abogando por la revisión de la normativa vigente respecto a las CCIN, así la CEOE pide debatir con el Ministro Sr. Solchaga dicha regulación (114), manifestando su postura sobre algunas de las cuestiones más batallonas de la misma, señaladamente la afiliación obligatoria a las Cámaras de Comercio, si bien en el planteamiento de la cuestión, antes que razones de defensa de razones de congruencia con el principio pro libertate que inspira nuestro texto constitucional, la razón es remitible al campo de lo económico, en la esperanza de liberar importantes recursos económicos que podrían revertir en las organizaciones empresariales voluntarias (115), y a la competencia en los recursos organizativos de una y otra instancia, pues la oposición a la

(113) Cfr. *El País*, 7 de noviembre de 1988, pág. 66.

(114) *El País*, 13 de noviembre de 1990, pág. 57.

(115) Baste para ilustrar lo anterior, el levantamiento de las iras empresariales provocada por la noticia de que algunas COCIN contaban con importantes excedentes de tesorería invertidos en pagarés y cuentas bancarias (Cfr. *El País*, 25 de octubre de 1988, pág. 59, que informa que la Cámara de Madrid había invertido 3.000 millones de pesetas en pagarés y cuentas bancarias), frente a lo que los empresarios muestran su deseo de reducir las cuotas a las entidades camerales. Momento estelar en tal polémica constituye el debate de la Ley de Presupuestos para 1989 (vid. supra),

obligatoriedad de pertenencia es, a la postre, una oposición a la obligatoriedad de cotización y al cúmulo funcional atribuido a las Cámaras, en el entendimiento de que las mismas restan tanto medios económicos como incentivos selectivos a la pertenencia a la CEOE en tanto que agrupación voluntaria.

Más recientemente, y estando ya en tramitación parlamentaria la presumiblemente nueva regulación de las CCIN, la Confederación Andaluza de Empresarios (CEA), integrada en la CEOE, y una de las Confederaciones con una más larga trayectoria propugnadora del monopolio de la representación y representatividad empresarial por una única organización, ella misma (116), la CEA recomienda recurrir las cuotas obligatorias de las cámaras andaluzas, aprovechando el contexto de reforma legislativa para mostrar su total oposición al proyecto de ley de Cámaras de Comercio, recomendado a los empresarios andaluces recurrir las cuotas actuales, hasta que las demandas contra el pago obligatorio sean resueltas (ha de recordarse que el tema está pendiente de sentencia del TCo). En cuanto a la proyectada reforma, la CEA critica que en el proyecto persista la regulación como corporaciones de derecho público basadas en la afiliación obligatoria y con un amplio intervencionismo público en su funcionamiento, entendiéndose que el proyecto de ley debilita las funciones representativas de las organizaciones empresariales, basadas en la libre y voluntaria afiliación. En consecuencia, la organización andaluza propugna un cambio radical en la configuración jurídica de las Cámaras sobre la base de cuatro principios: libertad de afiliación, conversión de las Cámaras en entidades de prestación de servicios empresariales, establecimiento de una financiación mixta (pública y privada) y presencia de los empresarios a través de las organizaciones empresariales más representativas.

El envés de la postura de la CEOE, se encuentra, correlato casi lógico, en las CCIN, que, excepto anecdóticas matizaciones, han valorado positivamente la reforma de la normativa reguladora, así el Consejo Superior de Cámaras ha saludado con entusiasmo la decisión adoptada por el Gobierno de remitir a las Cortes el Proyecto de Ley de las CCIN, subrayando que el mismo consolida la naturaleza y las funciones que las Cámaras españolas han venido ejerciendo y potencia su línea de convergencia con el sistema continental de Cámaras que prevalece en los países de la CE. De igual modo le satisface que se ratifique la

donde la proyectada disminución del porcentaje atribuido como recurso permanente a las Cámaras es saludada con entusiasmo por la CEOE, en tanto que da paso a una importante actividad de presión sobre los grupos parlamentarios por las COCIN abogando por el mantenimiento del mismo. Según reza la Memoria económica que acompaña al Proyecto de Ley Básica de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de acuerdo con los datos facilitados por el Consejo Superior de Cámaras, la recaudación líquida del año 1990 por el Recurso Cameral Permanente ascendió a unos 16.806 millones de pesetas.

(116) Son conocidas las campañas de la CEA en defensa de su exclusiva representatividad (v.gr. cuestionando la representatividad de determinadas organizaciones agrarias -Cfr. *El País*, 23 julio 1988, pág. 19-, o diseñando estrategias de cara a copar los órganos de gobierno de otras organizaciones, principalmente las CCIN).

calificación jurídica de las CCIN como Corporaciones de Derecho Público, y que se les atribuya la finalidad de representar, promover y defender los intereses generales del comercio, la industria y la navegación y la prestación de servicios al conjunto de las empresas del país. De igual modo el Consejo Superior de Cámaras muestra especial satisfacción por el reforzamiento del papel de las Cámaras en temas vitales para nuestra economía y empresa como son la promoción del comercio exterior, formación y gestión de servicios públicos. No obstante, mantiene un tono crítico respecto a la «drástica» reducción de los recursos de las Cámaras (117).

Un discurso combativo como el señalado, merece, a nuestro juicio, una reflexión en términos de acción colectiva.

De una parte, ilustra la tendencia monopolística que impera en las organizaciones empresariales de nuestro país, la aculturización en esquemas generalistas que, a nuestro juicio, es poco atenta a la virtualidad de la especialización funcional en escenarios, habida cuenta de la compartición de cuasi-grupo organizado por ambas instancias, haciendo una valoración en términos económicos que se revela, a la postre, funcionalmente poco economicista, por desatender al origen tributario del recurso permanente cameral.

De otra parte, el discurso cameral revivifica su campo argumental más clásico y querido apelando al interés general del comercio, la industria y la navegación, de efectos enmascaradores a nuestro juicio.

Carácter clarificador y abono al argumento que al respecto sostenemos viene a traer recientes declaraciones del Presidente del Consejo Superior de Cámaras (118), quien, en clara revelación del único corazón de la hídrica acción colectiva empresarial, se muestra partidario de la fórmula que seguirá la patronal en el próximo proceso de negociación de convenios colectivos respecto a los incrementos salariales bajos para favorecer la competitividad. De igual modo rechaza, con la misma batería argumental utilizada por la CEOE el proyecto de ley de huelga en su versión negociada. En cambio, y revelando el carácter pluricéfalo de la acción colectiva empresarial, que le permite flexibilidad (119), se desmarca de actuaciones empresariales de protesta sobre el argumento de que aunque tanto en la CEOE como en las Cámaras están representados los mismos empresarios, la patronal es la que articula estas protestas, aduciendo que el Consejo de Cámaras tiene como principal cometido ser un instrumento de consulta legislativa.

(117) Según los datos expuestos en la Memoria económica que acompaña al Proyecto de Ley Básica de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la introducción del nuevo sistema de financiación de las mismas podrá comportar una reducción de los ingresos camerales de, aproximadamente, un 20%, si bien tal minoración podrá ser compensado mediante la autofinanciación que obligatoriamente deberán generar las Cámaras, además de por las subvenciones procedentes de las Comunidades Autónomas y por la posibilidad concedida a estas entidades territoriales de elevar el recargo sobre el IAE hasta el 9%.

(118) Guillermo de la Dehesa. Vid. *El País*, 14 de enero de 1993, pág. 39.

(119) Vid. lo dicho supra. Cfr. VARDARO, G., op. cit., pág. 228.

## VII. EL ALCANCE DE LA REFORMA

A nuestro juicio la nueva Ley no traerá consigo la pacificación de las cuestiones planteadas, y ello porque el proyecto no aborda las cuestiones más problemáticas y batallonas que la instancia cameral ha conocido, tanto en su vertiente jurídica como, más señaladamente, en su dinámica operativa, huyendo de irle al cuerpo a los retos más importantes que, a nuestro juicio, debía afrontar la intervención legislativa, tarea de remoción que, por lo demás, se ha producido sin traumas en otras instancias de caracteres similares cual ha sido el caso de las Cámaras Agrarias.

a) El Proyecto mantiene la calificación de las CCIN como Corporaciones de Derecho Público, y siguiendo la doctrina del TCo respecto a las mismas, las conecta a las Administración pública siguiendo un razonamiento de regosto teológico antes que jurídico (en cuanto participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas -olvidando que no todo fue hecho por ellas-); además se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas sin menoscabo de los intereses privados que persiguen (art. 1.1), cuya realización se ha de instrumentar, como privada que es, a través del derecho privado, de ahí que se afirme que «la contratación y el régimen patrimonial se regirán, en todo caso, por el derecho privado» (art. 1.3), y, acogiendo las evidencias y las declaraciones jurisprudenciales más recientes se declara que «todo el personal al servicio de las Cámaras quedará sujeto al derecho laboral» (art. 7.2).

b) No se reconsidera la organización ni el ámbito sectorial cubierto por las actuales CCIN, manteniendo la agrupación de fines del siglo pasado, con lo que se desatienden algunas críticas doctrinales ya planteadas respecto al Reglamento de 1974 (120), sobre la operatividad de mantener unidas actividades con especificidades y problemáticas propias, tal y como se hacía a fines del siglo pasado, máxime cuando la Exposición de Motivos del Proyecto afirma atender a las transformaciones operadas en la realidad.

c) El proyecto afirma, *verbis expressis*, que a su través se persigue «la representación, promoción y defensa de los intereses económicos y corporativos del comercio, la industria y la navegación, y la prestación de servicios a los empresarios que ejerzan las indicadas actividades» (art. 1.2), si bien se añade que «sin perjuicio de la libertad sindical y de asociación empresarial y de las actuaciones de otras organizaciones sociales que legalmente se constituyan», debiéndonos percatar que, en derecho, las fórmulas sin perjuicio ni quitan ni dan nada, por lo que queda abierta la puerta a la concurrencia funcional.

(120) «...desde el punto de vista del ámbito sectorial cubierto por las Cámaras nos parece necesario manifestar que la actual agrupación de comercio, industria y navegación, parece producto, más de la inercia administrativa, que de un planteamiento reflexivo sobre la más adecuada organización de las relaciones intersectoriales, orientada desde el objetivo de una adecuada organización de la representación de los intereses económicos...», SANCHEZ BLANCO, A., op. cit., pág. 36.

d) En cuanto a dicho ámbito funcional se refiere, el Proyecto sólo refiere las funciones de carácter público-administrativo que se les atribuyen, (art. 2.1), el desarrollo de otras también político-administrativas (art. 2.2), pero en absoluto especifica las funciones de suyo propias, esto es, las conexas a la representación, promoción y defensa de los intereses económicos y corporativos del comercio, la industria y la navegación, y ello, a nuestro entender, se debe a que tal especificación es campo autónomo de los agregados, ámbito vedado a la ley. En consecuencia perviven las conexiones y divergencias con otras fórmulas organizativas de los miembros del grupo organizado a su través.

e) Por lo que hace referencia a la cuestión de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, debe hacerse notar que no se les atribuye la representación de los mismos, como otrora ocurriera, limitándose acertadamente el proyecto a otorgar a las CCIN audiencia corporativa en los proyectos de normas de las administraciones tutelantes que afecten a tales intereses generales en los casos y con el alcance que aquellas determinen, así como a señalara que las CCIN podrán llevar a cabo toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades, si bien las especificaciones ejemplificativas que el Proyecto utiliza (establecer con carácter obligatorio un servicio de asesoramiento fiscal, laboral y contable para los empresarios y profesionales incluidos en la correspondiente Corporación, y establecer un servicio de información empresarial) son reconducibles sin estridencia alguna, al apoyo y fomento de los intereses privados-corporativos antes que del comercio, la industria y la navegación como sectores del interés general.

f) Persiste la conocida disociación entre electores y miembros del Pleno (arts. 6 y 7 a)), conservándose y proyectándose hacia el futuro la problemática que tal diferenciación introduce y que tantas veces hemos reiterado. Así, pues, para este tipo de entes el legislador sigue optando por considerar a los comerciantes, industriales y nautas sujetos al Impuesto de Actividades Económicas, como cuerpo electoral para elegir a los representantes de sus intereses en el Pleno de la Cámara, frente a la otra posible alternativa organizativa, que los mismos integren un órgano del ente, tipo junta o asamblea general (121). Como valoración global del sistema electoral, ha de subrayarse que la regulación del mismo no anima a la fiebre participativa propia de otras organizaciones en pro de la consecución de puestos en el Pleno, factor éste que alimenta la perpetuación de un establishment cameral (122), no obstante lo cual en ciertos momentos las estrategia de las

asociaciones empresariales, stricto sensu, se ha encaminado hacia el control de los Plenos de la instancia cameral (123).

g) De cara a amainar los recelos de las organizaciones empresariales voluntarias, ensaya fórmulas transaccionales (art. 7.1 a)) al permitir la presencia de las organizaciones empresariales «a la vez intersectoriales y territoriales más representativas» en el Pleno de las CCIN, ya que entre el 10 y el 15 % (a determinar por las disposiciones normativas autonómicas) deberán ser elegidos por los vocales electos por sufragio universal de entre las ternas de personas de reconocido prestigio en la vida económica de la circunscripción de la Cámara propuestas por dichas organizaciones empresariales, medida que ha sido interpretada (124), como una victoria de la CEOE, en su caso pírrica a nuestro entender, y proyectando un equilibrio inestable de futuro, pues si bien se permite el «entrismo» de otras organizaciones del cuasi-grupo en el Pleno de las Cámaras, ello no satisface el afán expansionista de la fórmula asociativa hoy predominante, cuya batalla por el control cameral queda remitida al proceso electoral.

h) El grueso del cuerpo normativo del Proyecto evidencia la inspiración netamente económica del mismo, antes que la dilucidación de las cuestiones planteadas como polémicas. En este sentido destaca la incorporación a la normativa básica (carácter de la futura Ley) del Plan Cameral de Promoción de Exportaciones, cuyo tratamiento normativo está recogido en las sucesivas Disposiciones Adicionales de las Leyes de Presupuestos a partir de 1989 y en la Orden de 1 de agosto de 1991 que establecen la afectación a este fin de la alícuota del 0,5 por ciento incluida en la exacción cameral sobre las cuotas del Impuesto sobre Sociedades. Respecto al denominado Recurso Cameral Permanente, el anteproyecto no deja dudas respecto a su carácter de exacción parafiscal, procediendo el proyecto a modificar en forma importante su regulación (125).

h) Por lo demás, no se introducen alteraciones sustanciales en lo referente al ámbito territorial y organización de las Cámaras y de su Consejo Superior, limitándose la Ley a establecer los principios fundamentales de adscripción de todos los comerciantes, industriales y nautas y del régimen electoral de los Plenos

vieron problemas para encontrar sujetos que desearan ser candidatos, resultando que la inercia general permitió la reelección de muchos de los viejos miembros. En algunos lugares, el establishment cameral negoció con cada sector para obtener representantes en la Cámara, cfr. MOLINS, J., op. cit. En este sentido sería interesante analizar qué causas inducen a algunos a ser miembros activos, qué tipo de incentivos selectivos, en la terminología olsoniana, encuentra en tal actitud positiva respecto a la instancia, cuando la generalidad de los electores mantiene una actitud pasiva.

(123) En este sentido resulta ilustrativa la estrategia de asalto al poder en el seno de las CCIN que se propugnó en las cúpulas de las organizaciones empresariales de algunas Comunidades Autónomas en el proceso electoral de 1986, cual fue el caso de la CEA (Confederación de Empresarios Andaluces).

(124) Cfr. *El País*, 12 de septiembre de 1992, pág. 37.

(125) Así, no obstante mantener los tres conceptos tradicionales que integran el denominado Recurso Cameral Permanente -el que recae sobre las cuotas del IAE, el

(121) La organización de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación adopta el mismo esquema de la representación de intereses política, de manera que, aunque la Ley habla de «miembros», hay que distinguir los miembros y sus representantes: aquellos son todo el cuerpo electoral y éstos los elegidos; cfr. GARCIA-TREVIANO FOS, J. A., op. cit., págs. 1228-1229.

(122) En el análisis que sobre los datos camerales catalanes realiza MOLINS, se pone de manifiesto cómo en las elecciones en Cataluña en 1986, un grupo de Cámaras tu-



y Comités Ejecutivos de estas Corporaciones. Sin embargo, constituyen innovaciones en esta materia la previsión de una integración de unas Cámaras en el seno de otras que posibilite la eficacia de su gestión manteniendo la denominación de las Cámaras integradas, así como el principio de que el Comité Ejecutivo del Consejo Superior deba reflejar en su composición, la dimensión económica de las Cámaras representadas. La tutela sobre las Cámaras se atribuye, según los casos, a la Administración del Estado o a la de las Comunidades Autónomas que tienen transferida esta función; la referente al Consejo superior así como las actividades de las cámaras relativas al comercio exterior se atribuye a la Administración Central del Estado. No hay tampoco innovaciones especiales en lo atinente al régimen electoral.

Unas últimas reflexiones deben referirse al tema de la oportunidad de la reforma. En este sentido ha de afirmarse que cuestiones de fondo como las esbozadas en páginas anteriores, venían demandando una intervención legislativa, pero no ésta, pues su alcance es al respecto ciertamente limitado, ya que se reduce a clarificar la regulación que tendrá carácter básico y que, por tanto, habrá de respetar el legislador autonómico, así como introducir en la normativa reguladora determinados aspectos hasta ahora dispersos en sucesivas disposiciones adicionales de las leyes de Presupuestos y en otras disposiciones normativas, tales como el Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones), así como atender a la dispersión normativa respecto a las bases tributarias para la determinación del Recurso Cameral Permanente); en definitiva reordenación de las innovaciones de carácter económico que ya eran conocidas por el ordenamiento. Sin embargo permanece inalterado, reiteramos, cuanto ha incidido en germinar problemas de operatividad social y jurídica de las CCIN.

Razones de oportunidad temporal aconsejaban la espera, pues el proyecto puede ser Ley antes de que se resuelvan las cuestiones de inconstitucionalidad que se han planteado ante el TCO respecto a la obligatoriedad de pertenencia, sub forma de obligatoriedad de cotización, lo que motiva que la nueva Ley pueda nacer bajo sospecha de inconstitucionalidad, habida cuenta de que se mantiene la mentada obligatoriedad.

Finalmente, el legislador desaprovecha algunas oportunidades que el contexto le ofrece, tal como la de haber pacificado la polémica CEOE vs. CCIN a través de

establecido sobre la renta de los empresarios individuales y el girado sobre la cuota del Impuesto de sociedades-, los tipos de estas exacciones quedan reducidos del 4 por mil al 2 por mil en el concepto girado sobre la Renta de empresarios individuales y del 1,5% al 0,75 por ciento en el concepto que recae sobre la cuota del Impuesto sobre Sociedades. Por otra parte, se establece una escala descendente para los tipos que recaen sobre las cuotas del Impuesto de Sociedades superiores cinco mil millones de pesetas, a razón de 0.10 puntos porcentuales menos por cada tramo adicional de mil millones de pesetas quedando, por lo tanto, establecida en el 0,05 por ciento para los tramos de cuota superiores a doce mil millones de pesetas. Además se autoriza a las Comunidades Autónomas a elevar el concepto girado sobre la cuota del IAE hasta el 9% de dichas cuotas.

una nueva regulación del proceso electoral, dotando de un mayor protagonismo en el mismo a las organizaciones empresariales de base voluntaria, como hiciera respecto a las Cámaras Agrarias, lo que, de camino podría aportar nuevos índices o criterios a utilizar, con las matizaciones precisas, en otros momentos normativos, así podría constituir elemento a considerar, por ejemplo, para la determinación de la representatividad de las organizaciones empresariales en el ámbito laboral, que tantas dificultades presenta.