

LAS CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACION ANTE EL DERECHO

Por
EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

SUMARIO: I. La naturaleza y objeto de las Cámaras.—II. Sobre la legitimidad constitucional de las Cámaras.—III. Sobre el Consejo Superior de Cámaras.

I. LA NATURALEZA Y OBJETO DE LAS CÁMARAS

La institución de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación tiene claramente, en toda Europa, un origen histórico francés procedente del Antiguo Régimen. Sobre el fondo corporativo medieval, complejo y casuístico, la Monarquía absoluta comprendió pronto, en el momento mismo en que surge el objetivo nuevo del mercantilismo en la política del monarca, la ventaja de contar con una organización conjunta y obligatoria de los comerciantes a la que encargar velar por los «intereses generales» del comercio y la industria (concepto básico sobre el que luego volveremos). Estas formaciones pasarán a ser parte del instrumentario del mercantilismo ilustrado en otros Estados europeos, como España e Italia. Lo notable de estas organizaciones es que, tras su supresión, con la masacre de corporaciones y asociaciones que acompañó a la Revolución Francesa, se rehabilitaron inmediatamente por Napoleón (1802), que las dotó de unas funciones (incluyendo la consultiva a la Administración) y una estructura que son las que consagraron definitivamente el modelo y aseguraron su expansión por toda la Europa continental, donde han llegado a ser una parte más de primera significación en el panorama institucional del sistema público económico.

En España, la virtual desaparición de las fórmulas ilustradas (técnicamente conservadas un tiempo con los viejos Consulados y Juntas de Comercio) en virtud de los dogmas liberales no llegó a corregirse durante todo el siglo XIX. Sólo en 1886, un Real Decreto de 9 de abril admitió la organización de las Cámaras sobre el patrón del libre asociacionismo. Un poderoso movimiento social, unido a la causa regeneracionista, que destaca a esta campaña personas tan calificadas como Joaquín Costa y Basilio Paraíso, pugna durante lustros por la

adopción del modelo francés de corporaciones de Derecho público, que finalmente se consagrará en la Ley de 29 de julio de 1911.

Esta Ley ha estado en vigor hasta su derogación por la actualmente vigente, de 22 de marzo de 1993.

Las Cámaras de Comercio e Industria son, por de pronto, un sistema, que se extiende reticularmente por todo el territorio y que corona una organización central, el Consejo Superior de Cámaras. Ese sistema puede ser considerado desde varias perspectivas: estructural, funcional, político.

Desde el punto de vista estructural, la base del sistema es cada Cámara en particular que, simplemente, se articulan entre sí horizontalmente y que, finalmente, se integran en el Consejo Superior, representante del conjunto. Cada Cámara es la imagen misma de la figura de la Corporación de Derecho Público, esto es, de una entidad de base asociativa, que se compone de miembros activos, todos los cuales forman una organización que ellos mismos gobiernan, autónomamente, y que sostienen con sus propias aportaciones económicas. La connotación «de Derecho Público» significa dos cosas: primera, que la integración en la organización es forzosa, impuesta como obligatoria por la Ley, no obstante lo cual la organización conserva su «base privada», el gobierno libre por sus propios miembros, los cuales continúan siendo sujetos privados, movidos por sus propios intereses privados, si bien con la connotación que inmediatamente precisaremos respecto de cómo tales intereses se reconfiguran, organizativa y realmente, en verdaderos intereses generales. La segunda nota consecuencia de esa calificación «de Derecho Público» es que la regla de la adscripción obligatoria no se hace en beneficio exclusivo de los miembros privados de que la organización consta, sino en atención al cumplimiento de fines generales o de interés general, como vamos a ver inmediatamente.

Las funciones que la Ley asigna a las Cámaras son, en efecto, funciones de interés general. La organización integra a comerciantes e industriales, pero no para que defiendan los intereses particulares de cada uno de éstos en cuanto empresarios, como podría hacer una asociación empresarial representativa de los intereses sectoriales, o de ayuda mutua o de apoyo crediticio o económico de sus respectivas economías. No es una puesta en común de intereses privados con vistas a un mejor servicio de éstos, lo que no hubiese justificado que el Derecho impusiese la regla de la adscripción o integración obligatoria. Lo característico es que la integración se hace forzosa con una finalidad pública característica: representar «los intereses generales del comercio y la industria».

Esta expresión, que procede del modelo francés extendido a toda Europa en el siglo XIX, luce hoy en el artículo 1.2 de la vigente Ley Básica de 1993, como ocurría en la anterior de 1911, y dista de ser una simple fórmula retórica. Procede, en realidad, de las propias Leyes de la Ilustración, y es justamente el concepto por el que estas instituciones se diferencian netamente, en todos los países que las reconocen, de los sindicatos profesionales u organizaciones gremiales o patronales. Los intereses generales del comercio y la industria son intereses comunes a estas importantes partes de la economía, que pueden traducirse eventualmente en servicios a prestar a las empresas individuales, pero siempre en un sentido general a su desarrollo y desenvolvimiento y no en beneficio puramente circunscrito a un determinado sector. Un modelo organizativo determinado, que ha sido lúcidamente analizado en una Sentencia de 1962 del Tribunal Constitucional Federal alemán, a la que luego nos referiremos, ha conseguido esa mixtura certera entre base privada de integración y de gestión y el servicio efectivo de los intereses generales, modelo que es el que ha asegurado su recepción en toda la Europa continental y su mantenimiento más que secular a lo largo de épocas históricas, de Estados y de regímenes diferentes.

Es también esa nota del servicio a los intereses generales del comercio y la industria lo que facilita, justifica y mide una de las funciones que más claramente singularizan a estas corporaciones, la de su consideración como una organización auxiliar de la Administración pública directa, a la que informa, asiste, ilustra sobre el gran sector de la Economía que es el comercio y la industria, mediante dictámenes, estudios, asunción de servicios públicos que les son especialmente delegados y, en general, como interlocutores imprescindibles para la formulación y la ejecución de las políticas económicas.

En el plano político, la red de Cámaras asegura una movilización práctica de todas las empresas del país en la dirección más conveniente a los intereses generales, así como asegurando el más correcto cumplimiento por las mismas de los fines destacados en las políticas públicas, tanto coyuntural como estructuralmente. Se comprende fácilmente que imaginar un sistema económico carente de Cámaras de Comercio e Industria nos presentaría un panorama de empresas aisladas y egoístas, desprovistas de pautas objetivas de actuación o dejadas a su iniciativa, sin servicios comunes que respalden y potencien su actuación, con una gran dificultad para encontrar por sí solas tales pautas u organizar sus propios servicios de información, documentación, relación con la Administración, comercio exterior, etc. Como es natural, estas deficiencias serían más visibles en las peque-

ñas y medianas empresas, pues las grandes empresas, por sus propios medios o a través de sus conexiones financieras o de grupo, cuentan con capacidad propia suficiente para atender a sus propias necesidades en todos esos órdenes.

La fórmula de Corporación de Derecho Público resuelve, pues, todo el problema del servicio a los intereses generales del comercio y la industria y su necesaria conexión con los poderes públicos con la técnica corporativa del autogobierno, que asegura una gestión flexible y eficaz y unos rendimientos sociales efectivos.

II. SOBRE LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS CÁMARAS

Dos circunstancias singulares han planteado una reciente puesta en cuestión de la técnica de la Corporación de Derecho Público aplicada a las Cámaras con que desde hace más de siglo y medio (en España, desde 1911) viene imperando pacíficamente en Europa: por una parte, su confusión primero, en virtud de ciertos dogmas políticos, y la recuperación más tarde de su naturaleza propia, respecto de las fórmulas corporativas de gestión política que se extendió en el período de entreguerras en Europa, y que generalizó el fascismo, y concretamente en España el régimen pasado; de otra parte, una sensibilidad agudizada hacia los derechos fundamentales, y en el caso concreto hacia el derecho de asociación en su vertiente negativa, que excluye en principio la forzosidad en la incorporación a organizaciones oficiales de tipo asociativo.

La primera vez que se planteó la cuestión de la legitimidad constitucional de las Cámaras fue en Alemania, justamente por el recelo con que el nuevo pensamiento jurídico democrático se enfrentó con el fenómeno corporativista que había instaurado el nazismo. Aunque las Cámaras habían sido creadas, sobre el modelo francés, en el siglo XIX, fueron afectadas ya desde 1933 por las nuevas técnicas corporativistas nazis, las cuales aun se extremaron en 1942 al integrarlas en el sistema corporativo de organización de la economía industrial, resultando absorbidas por las llamadas «Cámaras Económicas de Distrito». Tras el fin del nazismo, las autoridades aliadas de ocupación las restablecieron en su primitiva caracterización en las zonas francesa y británica, en tanto que en la zona norteamericana se adoptó la fórmula de asociaciones privadas, con plena libertad de asociación. Sólo en 1956 el Gobierno alemán restituyó en todo su territorio la vieja institución cameral, con sus caracteres tradicionales.

Como una consecuencia de todas estas transformaciones jurídi-

cas se explica la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 19 de diciembre de 1962, que se pronunció definitivamente por la constitucionalidad de la institución. La Sentencia aceptó, en efecto, de manera rotunda la constitucionalidad del tradicional sistema de Cámaras como Corporaciones de Derecho Público de afiliación obligatoria. La impugnación argumentaba que no existían razones suficientes para hacer obligatoria la pertenencia a unas organizaciones cuya función predominante es la representación y defensa de intereses, tarea que pueden cumplir perfectamente las asociaciones de libre y voluntaria afiliación. Se trataría, pues, de una limitación o reducción excesiva del derecho de asociación, artículo 9 de la Ley Fundamental.

Según informa la Sentencia, el Ministro Federal de Economía compareció en nombre del Gobierno para oponerse a la declaración de inconstitucionalidad, observando que la organización de las Cámaras de Comercio e Industria era, en esencia, idéntica a la existente bajo la Constitución de Weimar, época en la que no fue cuestionada, aduciendo argumentos que en buena parte son los que la Sentencia desarrolla.

La Sentencia es explícita en el argumento que contrapone una organización sectorial, representativa de intereses sectoriales y ordenada a su estricta defensa, y una organización como las Cámaras, que ya se definen en Prusia desde 1876 como de «defensa de los intereses generales de comerciantes e industriales en su territorio». No es cierto, dice, que se trate de una representación «de pura defensa de intereses», explicando en concreto:

«Los paralelismos que presenta la recurrente respecto a las Asociaciones Profesionales no toman en consideración el hecho de que estas asociaciones defienden, en primer término, los intereses de sus sectores económicos, de manera que no cabe esperar de estas organizaciones que ponderen adecuadamente otros intereses opuestos o de carácter general. Contrariamente a esto, las Cámaras de Comercio e Industria cuentan entre sus obligaciones legales la defensa del interés general de la economía profesional, teniendo en consideración los intereses particulares de algunas empresas o de determinados sectores profesionales de forma ponderada o compensadora. En el marco de la responsabilidad legal que les incumbe, de fomentar en el marco de sus tareas la economía en general, están obligadas por Ley a mantener el máximo grado de objetividad. En el cumpli-

miento de este cometido hay un importante interés público; precisamente teniendo esto en cuenta, el Tribunal Superior Administrativo prusiano en 1890 consideró a las Cámaras como “Organos auxiliares de la Administración estatal”, que habían sido creados por el Estado, contando con su ayuda y conocimientos para la protección y cuidado del Comercio y la Economía.»

La Sentencia constitucional alemana intenta, como se ve, caracterizar la institución en torno al fenómeno de la defensa de «los intereses generales del comercio y la industria» como técnica de una Administración objetiva, descentralizada en su gestión en el colectivo que representa tales intereses, pero cuya generalidad y extensión obliga a una actuación «ponderada y compensadora», que excluye la mera y desenvuelta «representación sectorial de intereses» propia del sistema corporativista estrictamente tal. Por ello, concluye el argumento,

«para cumplimentar adecuadamente los cometidos y tareas transferidos a las Cámaras de Industria y Comercio era muy conveniente, incluso necesario, establecer la organización de dichas Cámaras sobre la base del principio de la obligatoriedad de afiliación»,

con objeto de que pudiesen disponer de un

«amplio círculo de expertos, en cuyo seno puedan ponerse de manifiesto los puntos de vista más diversos, pero donde al mismo tiempo pueden ser debatidos y equilibrados. Sin disponer de la continuada posibilidad de conocer las opiniones de todos los círculos mercantiles y ponderarlos debidamente, es imposible cumplir esta tarea».

Aun profundiza en el argumento:

«Si el ingreso en las Cámaras fuera libre y voluntario la composición de los órganos de las Cámaras sería totalmente aleatorio. Las Cámaras tendrían que recurrir a hacer propaganda para lograr nuevos miembros. Los miembros de las Cámaras que tuvieran gran peso financiero se situarían en un primer plano e intentarían alcanzar la consecución de sus objetivos especiales y la

defensa de sus intereses específicos recurriendo a la amenaza de darse de baja en la Cámara. La ausencia o la baja de grupos completos de comerciantes e industriales podría dificultar, o incluso impedir, a las Cámaras el conocimiento y percepción de sus situaciones reales. En la misma medida la credibilidad de este tipo de Cámaras, su objetividad y capacidad técnica no podrían quedar aseguradas institucionalmente.»

Se ofrece, pues, un completo y lúcido análisis institucional, que no desdeña descender a pautas de experiencia para la explicación y la justificación de una determinada técnica organizativa y que descompone así una determinada técnica jurídica en la perspectiva material de su eficacia social. De donde, finalmente, concluye que la técnica de la adscripción obligatoria no es más que «una pequeña limitación de la libertad de los miembros de las Cámaras», que se justifica en «el interés público» de la adscripción obligatoria y que carece prácticamente de relevancia desde la perspectiva del derecho fundamental de asociación.

En el caso español, virtualmente el mismo debate ha presentado acentos más dramáticos, quizás porque su planteamiento ha estado más directamente conectado a la liquidación del sistema corporativo generalizado procedente del franquismo. Comienza la serie de Sentencias constitucionales sobre el problema con el caso de las Cámaras Oficiales Agrarias. La primera Sentencia, la 132/1989, de 18 de julio, se refiere a una Ley catalana de 23 de julio de 1985, de Cámaras Profesionales Agrarias, que había pretendido reconfigurar el sistema de Cámaras Sindicales o Hermandades creadas por el régimen pasado con fines de encuadramiento y regimentación forzosas, sistema que había mantenido parcialmente la legislación transicional de 1977, como veremos al estudiar la siguiente Sentencia. En esta de 18 de julio de 1989, el Tribunal Constitucional afirma:

«Partiendo del principio general de libertad que inspira el ordenamiento constitucional, resultaría contrario al mismo que la creación de entes de tipo corporativo supusiera una indebida restricción del ámbito de la libertad de asociación, de la libertad de sindicación y del juego del pluralismo social, económico y político, sustrayendo del mismo amplios sectores de la vida social.»

Abiertamente, pues, se enfrenta el Tribunal con las fórmulas corporativistas que intentan sustituir la libertad y el pluralismo sociales

con fórmulas de encuadramiento y regimentación forzosas. El Tribunal acepta, no obstante, que en ciertos casos el legislador pueda para conseguir «fines de interés general» crear entidades corporativas con «obligada adscripción de todos los integrantes de un sector social concreto», lo cual requiere «un tratamiento excepcional» por afectar al derecho fundamental de la libertad de asociación, perspectiva desde la cual no duda en declarar la inconstitucionalidad de la Ley catalana impugnada como contraria al artículo 22.1 de la Constitución, que es su decisión final.

La segunda Sentencia se produjo dos días después (no es arriesgado suponer que se deliberó conjuntamente con la Sentencia 132/1989), y es la Sentencia 139/1989, de 20 de julio, que enjuicia ya la compatibilidad de la Constitución de las Cámaras Agrarias de orden nacional, apenas retocadas respecto de su configuración preconstitucional por el Decreto-Ley de 2 de junio de 1977, cuya disposición final segunda *b)* había facultado al Gobierno para «la creación y reconocimiento de entidades de Derecho Público en los sectores agrario... con el carácter de órganos de consulta y colaboración». En desarrollo de esta delegación el Gobierno había dictado el Decreto de 2 de junio de 1977, que conservaba sustancialmente las antiguas estructuras corporativas de encuadramiento integradas ahora en un Instituto de Relaciones Agrarias como organismo autónomo del Estado. Sólo unas inespecíficas funciones de consulta y colaboración con la Administración (que no se concretaban) como funciones públicas de estas Cámaras ocultaban su carácter puramente corporativista, en el sentido político del término. Era, además, manifiesto también —aunque la Sentencia no haga una alusión directa al hecho— que en tales llamadas Cámaras Agrarias habían quedado enquistadas las oligarquías políticas de la anterior organización sindical agraria, que habían tenido un peso relevante en las Cortes franquistas. El Tribunal Constitucional cree

«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 artículo 22 de la Constitución. Pues bien, las Cámaras agrarias... por lo genérico de sus funciones (art. 3.2 del Decreto de 1977), por la ambigüedad de sus fines (art. 3.4) e incluso por el carácter coyuntural de su creación como organizaciones llamadas a subrogarse en los medios personales y materiales de las antiguas Cámaras o Hermandades Sindicales, no

justifican que, una vez aprobada la Constitución de 1978, pudiera mantenerse la obligatoriedad de adscripción a las mismas de todos los propietarios de fincas rústicas o titulares de explotaciones agrarias o ganaderas».

No parece difícil justificar más ampliamente esta justa decisión de inconstitucionalidad de unas instituciones que, amparándose indebidamente en el *nomen iuris* de las Cámaras, pretendían realmente prolongar una organización corporativista sectorial de simple encuadramiento y de representación de intereses específicos y no generales y cuyos fines concluían virtualmente en dicho encuadramiento y representación particular.

La siguiente Sentencia constitucional se enfrenta con otro fenómeno igualmente corporativista genuino, las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, que, surgidas inicialmente como asociaciones privadas, habían sido oficializadas por un Real Decreto de 16 de junio de 1907 y definitivamente elevadas al rango de «Corporaciones oficiales» por el Real Decreto-Ley de 6 de mayo de 1927, dentro del movimiento corporativista de la Dictadura, para «representar los intereses de la propiedad urbana del territorio de su jurisdicción» (art. 5 de este último Decreto-Ley, cuyo rango, por cierto, conservó excepcionalmente la República al revisar la obra legislativa de la Dictadura). La Sentencia constitucional 113/1994, de 14 de abril, no encuentra especial dificultad en declarar su inconstitucionalidad, esquematizando ahora tres *tests* de inconstitucionalidad desde la perspectiva del artículo 22 de la Constitución. El primer requisito: «la adscripción obligatoria no puede ir acompañada de una prohibición o impedimento de asociarse libremente». El segundo, que esa adscripción forzosa no puede ser general, alterando el sentido de un Estado social y democrático de Derecho basado en el valor superior de la libertad. Y, en fin, el tercero, sería que

«la adscripción obligatoria a estas Corporaciones públicas, en cuanto tratamiento excepcional respecto del principio de la libertad, debe encontrar suficiente justificación... en las características de los fines de interés público que persigan, de la que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo».

De nuevo nos encontramos con una ausencia de fines generales en una corporación forzosa hecha en beneficio exclusivo de un sector de propietarios singulares.

Los precedentes que suponen esas tres Sentencias, enfrentadas a genuinos fenómenos de corporativismo político y sectorial, han influido positivamente en el Tribunal Constitucional para llegar a dictar una Sentencia que, a diferencia de las precedentes, perfectamente fundadas, estimamos equivocada, la Sentencia 179/1994, de 16 de junio, en la que el Tribunal declaró también la inconstitucionalidad de la institución, ya genuina, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en su regulación de 1911 —que, felizmente, había sido ya sustituida por la nueva Ley hoy vigente de 22 de marzo de 1993—. El Tribunal no comprendió aquí la diferencia básica de sustancia que se da entre las Cámaras de Comercio e Industria, institución extendida a toda Europa desde casi dos siglos antes, como técnica de Administración indirecta para la defensa de «los intereses generales del comercio y la industria», y esos otros fenómenos corporativistas de organizaciones de encuadramiento forzoso para la mera representación y defensa de simples intereses sectoriales, que las concepciones antiliberales del corporativismo de entreguerras (y de nuestras dos Dictaduras, la de Primo de Rivera y la de Franco) habían extendido como fórmulas políticas y sociales alternativas. Ese influjo inercial de su anterior jurisprudencia resulta manifiesto en el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia 179/1994 al decir, literalmente: «No parecería admisible que las Cámaras Agrarias no justificasen la afiliación obligatoria, y sí lo hicieran, por el contrario, las de Comercio.»

Esta equiparación entre uno y otro fenómeno de Corporaciones de Derecho Público es insostenible; en el primer caso se trataba, como ya nos consta, de unas Corporaciones de encuadramiento forzoso de un sector económico a quien, a cambio de esa forzosidad, se le entregan poderes públicos para la gestión de intereses puramente privados y sectoriales; en el caso de las Cámaras de Comercio e Industria se trata de organizaciones que no pretenden el encuadramiento en su significado político y que utilizan sus poderes no en servicio de los intereses privados de ningún sector económico, sino al servicio de «los intereses generales del comercio y la industria», concepto que dista de ser convencional, según la historia y la homogeneidad de la institución en los demás países prueban. Se puede invocar una aplicación inequívoca de esa diferencia de fondo: las Cámaras Agrarias negociaban convenios de precios de protección de los productos agrarios con la Administración y aun convenios colectivos con los sindicatos de trabajadores, lo que en ningún caso hacen, ni han hecho nunca, ni siquiera podrían naturalmente hacer, por la contradicción de intereses entre los distintos y plurales sectores en ellas integrados, las Cámaras de Comercio e Industria. Las

primeras se revelan así ser meras organizaciones empresariales o de propietarios, potenciadas políticamente por la adscripción obligatoria, en tanto que las segundas nunca actúan ni han actuado como tales, sino en el plano objetivo de esos «intereses generales del comercio y la industria» que las permite actuar como genuinos órganos auxiliares de la Administración, gestora de los intereses generales, precisamente, y no padrino de ninguna organización de intereses privados.

La salvedad expresa que la Sentencia 179/1994 ha hecho de la nueva situación creada por la nueva Ley Básica de Cámaras de 22 de marzo de 1993 ha permitido hasta ahora la subsistencia de estas organizaciones, subsistencia que es de esperar que el Tribunal Constitucional confirme cuando decida (lo que parece que será muy pronto) las varias cuestiones de inconstitucionalidad que han planteado diferentes Tribunales contencioso-administrativos, tras la citada Sentencia 189/1994. Las razones por las que no dudamos en confiar en esa decisión favorable son muy simples. Por una parte, es de esperar que el Tribunal Constitucional despeje esa confusión entre, de un lado, los fenómenos residuales del corporativismo político de las dictaduras, con su signo antiliberal y de encuadramiento forzoso, que intentaba compensarse primando a la gestión corporativa de puros intereses sectoriales privados, y, de otro lado, el movimiento cameral europeo, con casi dos siglos de existencia y que carece de la menor relación con tales fenómenos y que, sobre todo, obedece a unos principios organizativos y funcionales completamente diferentes, como ya nos consta. En segundo lugar, porque resulta claro que la Ley de 22 de marzo de 1993 resiste perfectamente, uno por uno, los tres criterios de constitucionalidad que ha destacado el Tribunal Constitucional para admitir la validez de la institución de las Corporaciones de Derecho Público de adscripción obligatoria.

Siendo perfectamente claro que los dos primeros de esos criterios se cumplen plenamente, en efecto, haremos una breve alusión a cómo, respecto del tercero, la Ley de 1993 ha introducido variantes sustanciales respecto a la de 1911 que permiten afirmar con rotundidad que los importantes fines que se asignan a las Cámaras nunca podrían ser desarrollados, de ningún modo, con un sistema de asociaciones privadas, y, menos aún, por una gestión burocratizada de las Administraciones de cualquier clase. Sin necesidad de intentar una exposición pormenorizada, y remitiéndonos además al lúcido análisis ya aludido del Tribunal Constitucional alemán, que descien-de certeramente al análisis de los insalvables inconvenientes que presentaría un sistema de asociacionismo privado, bastará con citar dos de estas nuevas e insustituibles funciones asignadas a las Cámaras

por la nueva Ley de 1993. Por una parte, la potenciación de las Cámaras como instrumento de apoyo del comercio exterior, que, si bien ya existía, ahora se singulariza y se refuerza enérgicamente con la obligación de elaborar y ejecutar un Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones, al que quedan legalmente afectados nada menos que dos tercios del rendimiento de todo el recurso cameral (arts. 4 y 16 de la Ley). Esta importante novedad supone un paso excepcional en la política general de fomento de la exportación, con el beneficio adicional de que se trata de un tipo de ayudas que practican todos los Estados miembros de la Comunidad Europea y que están aceptadas por ésta como marginales a las ayudas de Estado, prohibidas en el régimen del mercado interior europeo como contrarias al principio de libre competencia (arts. 92 y ss. del Tratado de Roma). Sólo este argumento de estricto Derecho Comunitario prueba por sí solo que el fomento a la exportación que se confía a las Cámaras, tan señaladamente, por la nueva Ley no podría ser realizado alternativamente por la Administración del Estado, que tiene vedado justamente operaciones de ayuda de tal carácter. Por otra parte, y como se comprende fácilmente, excluir a nuestros exportadores de estas ayudas lícitas sería dejarlos en situación de notoria inferioridad con sus competidores europeos, cuando la Comunidad no sólo está admitiendo esta función de las Cámaras, sino que las está estimulando positivamente, incluso con subvenciones económicas directas (sin duda porque la Comunidad valora también muy positivamente el servicio que las Cámaras prestan a «los intereses generales del Comercio y la Industria» como valor comunitario) (1).

La segunda gran función que las Cámaras reciben de la Ley de 1993 es su incorporación al sistema de formación profesional creado *ex novo* por la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, de 3 de octubre de 1990), en la forma que ha establecido el artículo 1.f) de la Ley de 1993 y cuya resuelta puesta en marcha, con la movilización de todos los instrumentos camerales, constituye la primera esperanza que ha aparecido en esta rama de la enseñanza

(1) Aludo a la Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1995 que otorgó una Subvención Global a las Cámaras españolas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (arts. 130D y ss. del Tratado de la Unión) (FEDER) por importe de 37 millones de Ecus (5.735 millones de pesetas) y plazo de cuatro años para actuaciones de las Cámaras en información, promoción y difusión del comercio, con fines de apoyo a la superación de la dimensión local de los mercados de las PYMES y otros objetivos. Es de notar que estas subvenciones de FEDER sólo pueden otorgarse a organismos públicos; parece ser que ésta es la primera vez que se otorga en Europa a las Cámaras, cuya consideración de entidades públicas, o vocadas a la gestión de intereses generales, queda así subrayada. También es digno de notarse que en Bruselas actúa Eurocámaras, organización auxiliar que agrupa a todas las Cámaras europeas con el *status* de órgano oficial de relación de las mismas con la Unión Europea.

desde su origen, con el antiguo Ministerio de Instrucción Pública, hace ya casi un siglo. El carácter central de esta nueva función es cada vez más claro en esta fase de la historia económica en que estamos, ya que sólo la formación profesional continua puede ser instrumento eficaz para luchar contra el paro estructural, que amenaza gravemente la cohesión de nuestras sociedades postindustriales. Un reciente documento importante de la Comunidad, el Informe del Comité de Sabios «Por una Europa de los derechos cívicos y sociales», de marzo de 1996, subraya esa necesidad de desarrollar y generalizar la formación profesional como una necesidad básica actual en toda Europa (2); resultaría paradójico que en España se cegase precisamente la operación más seria de atender a esta necesidad emprendida hasta ahora (y la única con posibilidades reales de éxito) y que se condenase a nuestros ciudadanos a quedar para siempre como mano de obra sin cualificación profesional, lo que se traduciría inevitablemente en una fatal caída de nuestro país en el subdesarrollo.

Sacrificar esas dos necesidades esenciales de nuestra economía, en las que se hace nítidamente presente el servicio a «los intereses generales del comercio y la industria» propio de la función de las Cámaras, a un simple prurito abstractizante de impedir las limitaciones negativas al derecho de asociación, resultaría, dicho con todo respeto, completamente incomprensible; sería también, de generalizarse el criterio, hacer virtualmente imposible la técnica consagrada y generalizada de administrar por medio de Corporaciones de Derecho Público.

Es de esperar que, conforme a sus propios criterios sustanciales sobre la legitimidad de la fórmula de las Corporaciones de Derecho

(2) El Informe fue encargado por la Comisión para que se propusiesen en los Tratados, cuya reforma comienza a deliberar la Conferencia Intergubernamental que se abre en Turis el 29 de marzo de 1996, un sistema de derechos cívicos y sociales. En su Parte I, § 2, el Comité afirma con todo énfasis:

«Con el aumento del paro, y en particular del paro estructural y de larga duración, las sociedades postindustriales en general, y las de Europa en particular, están confrontadas a un tremendo problema de integración social y de justicia... El paro crea un déficit de ciudadanía en la medida en que el trabajo remunerado es una forma de participación en la vida social, de reconocimiento de la utilidad y dignidad de cada uno, y en la medida en que gracias a la inserción en el intercambio social que permite, asegura a la vez la sociabilidad y la autonomía financiera de las personas... Las políticas activas de trabajo y de empleo deben asegurar que las ofertas de trabajo sean satisfechas, que *la cualificación de la mano de obra sea reforzada permanentemente*... Este esfuerzo podrá adoptar las formas siguientes: ... renovar profundamente nuestras políticas públicas que deben prevenir tanto como curar e incitar al esfuerzo mejor que a asistir las carencias. Esto es especialmente verdadero *en materia de formación profesional, cuyo impacto sobre el empleo y la exclusión social será más fuerte que nunca.*»

Público, el Tribunal Constitucional declare definitivamente conforme a la Constitución la institución cameral, vigente con análogas características en todos los Estados europeos, donde actúan Tribunales Constitucionales no menos estrictos que el nuestro en la defensa de los derechos fundamentales, y que tras tal declaración pueden definitivamente desplegar entre nosotros las Cámaras una nueva y más rica etapa de su ya larga historia.

III. SOBRE EL CONSEJO SUPERIOR DE CÁMARAS

El último tema que queremos tratar es el de la cualidad jurídica del Consejo Superior de Cámaras.

Las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público que integran a comerciantes, industriales y nautas, son precisamente las Cámaras territoriales, cuyos miembros son así los empresarios de su demarcación.

El Consejo Superior de Cámaras, como órgano de integración central de todas las Cámaras, fue creado por el Reglamento de la Ley de 1911 que se aprobó por Real Decreto de 26 de julio de 1929. En sus artículos 107 y siguientes, este Reglamento consideró a este Consejo Superior como «órgano central de relación» de las Cámaras entre sí, aunque también como pieza a través de la cual se articulaba la relación con el Gobierno (art. 112). Esta configuración suponía ser considerada como una suerte de entidad federativa cuyos miembros eran las Cámaras de base. El artículo 113 formulaba una curiosa regla para aclarar el carácter representativo que, a través de la agrupación federativa, ostentaba el Consejo respecto de las Cámaras singulares: «Las contestaciones que a las consultas del Gobierno o cualquiera de sus Ministros emita el Consejo Superior respecto a los intereses que representan las Cámaras, nunca se considerarán como expresión unánime de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación del Reino, salvo en el caso de que esa unanimidad conste por virtud de adhesión expresa, sino como producto de la deliberación del criterio y de la autoridad de los vocales que lo constituyen.» A la vez, se expresaba el derecho de las Cámaras a disentir de los dictámenes del Consejo. Una Real Orden de 26 de noviembre de 1929 especificó estas y otras reglas como Reglamento propio del Consejo Superior. Los Reglamentos generales ulteriores (1974, 1978) variaron algo este régimen, pero no sus rasgos esenciales.

La nueva Ley de 1993 dedica su capítulo IV a una reconfiguración del Consejo General. Toda la Ley está apoyada, según su Disposición Final 1.ª, en el artículo 148.1.18.º de la Constitución (que de-

clara que «el Estado tiene competencia exclusiva» sobre la materia referente a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas»), lo que asegura a la Ley una preeminencia sobre la normativa de las Comunidades Autónomas que tienen asumida en sus Estatutos competencia en la materia cameral. Por cierto, que la invocación de ese título constitucional explícito refuerza por sí sola la consideración de las Cámaras como una parte relevante de la Administración Pública, aunque descentralizada en su gestión. Sobre la base, pues, de dos niveles de regulación de las Cámaras, la básica, contenida en la Ley estatal, y la de desarrollo, competencia, en su caso, de las Comunidades Autónomas, la Ley ha realizado una operación imaginativa en la organización del Consejo Superior. Este es en sí mismo, según el artículo 18, una Corporación de Derecho Público sustantiva, con la particularidad de que sus miembros son las Cámaras y no los comerciantes e industriales. Como tal Corporación sustantiva se le asignan funciones propias de especial relieve, defender los intereses generales del comercio y la industria en el ámbito estatal, representar al «conjunto de las Cámaras» ante las instancias estatales e internacionales, coordinar e impulsar las acciones que afecten al conjunto de las Cámaras, informar los proyectos de normas estatales que afecten directamente al comercio, la industria y la navegación, asesorar a la Administración del Estado y coordinar el capital Plan Cameral para el Fomento de las Exportaciones, que corresponde aprobar y controlar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, titular también de «la función de tutela» en general, según el artículo 21.

Este destacamiento resuelto de la pieza central del sistema cameral, que deja de ser una simple asamblea de las Cámaras para, sin dejar de ser esto en su formación y estructura, adquirir personalidad plena y funciones propias, es un acierto de la nueva Ley y un instrumento de primera significación para la potenciación del sistema mismo y, de manera especial, para proyectar éste con mayor fuerza hacia las esferas estatal e internacional, donde se hace más visible su insustituible contenido político-administrativo. En cualquier caso, importa notar que, aun en ese segundo nivel, la base del sistema cameral mismo continúa estando —y éste es su nervio de hierro— en las empresas singulares que se integran para cooperar con la Administración en el gobierno de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación.

JURISPRUDENCIA

