

SOBRE LA NATURALEZA DE LAS CAMARAS AGRARIAS Y DE LAS CUOTAS DE SUS ASOCIADOS

(Comentario a la Sentencia de la Sala 1.^a del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1987)

FRANCISCO JAVIER JIMENEZ DE CISNEROS CID

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. La Sentencia de la Sala 1.^a del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1987.—2. Las Cámaras Agrarias como corporaciones de Derecho público.—3. El tratamiento jurisprudencial sobre la naturaleza de las corporaciones de Derecho público.—4. Algunas preguntas sobre el contenido de la Sentencia.—5. El problema de las cuotas a satisfacer por los miembros de las Cámaras.

I. LA SENTENCIA DE LA SALA 1.^a DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 12 DE FEBRERO DE 1987.

Los hechos que dan lugar a la Sentencia comentada son los siguientes: la Cámara Agraria Local de Benicasim formuló demanda de juicio declarativo ordinario de menor cuantía, sobre reclamación de cantidad, contra dos propietarios de finca rústica que no habían satisfecho las cuotas de «asociado» correspondientes a los años 1977, 1978 y 1979. Dichas cuotas se determinaban por la aplicación de un 30 por 100 sobre la riqueza imponible de cada finca, según había establecido el Pleno de la propia Cámara Agraria. El Juzgado de Primera Instancia condenó a los demandados a pagar a la actora la cantidad de 414.600 pesetas. Interpuesto recurso de apelación contra la citada Sentencia, la Sala 1.^a de lo Civil de la Audiencia Territorial de Valencia lo desestimó, y promovido recurso de casación por infracción de ley y doctrina legal, la Sala 1.^a del Tribunal Supremo lo rechazó condenando a los recurrentes al pago de las costas y pérdida del depósito constituido.

El recurso se articula en torno a tres grandes motivos: en primer lugar, por infracción de los principios constitucionales de libre asociación y libre sindicación (artículos 22-1.º y 28-1.º de la Constitución en relación con el 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). De igual modo se sostiene que los recurridos pronunciamientos judiciales infringen, por inaplicación, el artículo 1.º apartado 3.º del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio, que sujeta a las Cámaras Agrarias, en su composición y funcionamiento, a principios estrictamente democráticos.

En segundo lugar, por interpretación errónea del artículo 10 apartado c) del citado Real Decreto de 2 de junio de 1977, cuestión que hace referencia a la

posibilidad de señalar y exigir cuotas a los «asociados», por el pleno de cada Cámara. Y en último lugar, por infracción del artículo 4 del Real Decreto 320/1978, de 17 de febrero, que regula las elecciones a las Cámaras Agrarias, por el concepto de interpretación errónea, ya que en términos de los recurrentes «una cosa es ser miembro integrante de las Cámaras Agrarias por imperio de la Ley, y otra muy distinta es estar incluido en el censo electoral por el hecho de ser titular de explotaciones agrarias», concluyendo que no existe ninguna obligación legal para todos los titulares de explotaciones agrarias, de pertenecer o integrarse necesariamente en las cámaras Agrarias.

La doctrina del Tribunal Supremo se sintetiza en las siguientes manifestaciones:

1.º) Las disposiciones constitutivas de las Cámaras Agrarias *respetan expresamente* (artículo 1.2 del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio) y *dejan a salvo la libertad de sindicación y asociación y los derechos de las organizaciones de empresarios y trabajadores*. Y es que son cuestiones distintas la que supone la cualidad de propietario o titular de explotaciones agrarias y, consiguientemente, la de miembro de la correspondiente Cámara Agraria Local, y el ejercicio del derecho de libre asociación y sindicación, no incompatible con aquella cualidad de miembro derivada de su condición de propietario de inmuebles agrícolas.

De otra parte, las Sentencias impugnadas no van (en palabras del Tribunal Supremo) contra el precepto contenido en el artículo 1, apartado 3.º del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio, ya que cuidan de dejar a salvo los derechos de libre sindicación y asociación con la pertenencia a la Cámara Agraria.

2.º) La Sala rechaza el segundo motivo —infracción por interpretación errónea del artículo 10, apartado c)— del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio declarando que no cabe negar que los ingresos o recursos que esa normativa atribuye a las Cámaras Agrarias a través de percepciones sobre la contribución rústica, previo señalamiento de cuotas específicas reglamentariamente aprobadas por el Pleno, han sido legalmente determinados en el caso ahora contemplado.

3.º) Finalmente, tampoco acepta el tercer motivo alegado, declarando que las disposiciones vigentes reconocen las facultades de las Cámaras Agrarias Locales en cuanto al señalamiento de cuotas y a los fines que a las mismas han de cumplir, y consiguientemente a la *exacción de dichas cuotas a personas que, como los recurrentes, pertenecen a ellas por razón de su titularidad de explotaciones agrícolas*.

2. LAS CAMARAS AGRARIAS COMO CORPORACIONES DE DERECHO PUBLICO

Desde el Real Decreto de 2 de septiembre de 1919, nuestro Ordenamiento Jurídico ha configurado a las Cámaras Agrarias como verdaderas corporaciones de Derecho público (1), lo que implica —entre otras consecuencias jurídicas—

(1) Ciertamente, el Real Decreto de 14 de noviembre de 1890, por el que se crearon y organizaron las Cámaras Agrarias, las calificaba como «asociaciones de carácter permanente», constituidas de conformidad con la Ley de 30 de junio de 1887 en uso de la libertad constitucional de asociación. La Ley de 28 de enero de 1906 las equiparó

su tratamiento como verdaderas administraciones públicas en determinados aspectos (defensa de intereses comunes, organización interna, ejercicio de funciones administrativas delegadas, etc.), así como la necesidad de impugnar sus actos en estas materias ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 1.2.c, LJCA).

El Derecho vigente en el momento de dictarse la Sentencia comentada, consideraba a las Cámaras Agrarias como corporaciones de Derecho público, constituidas con el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración, con la que se relacionan orgánicamente a través del Ministerio de Agricultura, estando dotadas de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art. 1 del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio). Sus actos y acuerdos, en cuanto estén sujetos al Derecho administrativo, son recurribles en alzada ante el delegado provincial del Ministerio de Agricultura, y posteriormente su resolución será impugnabile ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 7 del Real Decreto 1.127/1980, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico y el funcionamiento de las Cámaras Agrarias).

Incluso hoy, tras la reciente aprobación de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, se sigue configurando de igual modo a estas organizaciones: son corporaciones de Derecho público dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y participan de la naturaleza de Administraciones públicas a los efectos de su constitución y organización, así como a los de aquellos actos que, dictados en el ejercicio de sus competencias como Entes de Derecho público, tienen la consideración de actos administrativos (arts. 2 y 3 de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre) (2).

Si la calificación como Corporaciones de Derecho público es constante a lo largo de la evolución legislativa, sin embargo, es bastante menos pacífico el defi-

a los Sindicatos Agrícolas, con la posibilidad de recibir auxilios técnicos, económicos y fiscales. Pero es el Real Decreto de 2 de septiembre de 1919 quien establece las bases de la configuración actual de las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho Público: obligación de pertenecer como miembro de la Cámara Agrícola de todos aquellos contribuyentes «por rústica o pecuaria que paguen más de 25 pesetas por cuota del Tesoro», establecimiento coactivo en cada provincia de la Cámara Oficial Agrícola, y atribución a éstas de la condición de establecimientos públicos, dependiendo del Ministerio de Fomento. Sobre el uso indiscriminado de la expresión Corporación y Establecimiento Público, a lo largo del siglo XIX y primer tercio del siglo XX, vid. GALLEGO ANABITARTE, A.: «De los Establecimientos Públicos y otras personas jurídico-públicas en España», pp. XVI y ss., publicado como Estudio Preliminar al libro *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público Español: tipología y régimen jurídico*, de JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., Madrid, 1987.

(2) Ya en 1983 el Gobierno había adelantado su posición al respecto al declarar, en la contestación a una pregunta parlamentaria sobre los criterios del Gobierno en relación con las Cámaras Agrarias, que «el derecho positivo les confiere una dimensión pública al calificarlas como Corporaciones de Derecho Público y ser órganos de consulta y colaboración con la Administración, lo que las posibilita para ejercitar competencias administrativas, pudiendo afirmarse que el legislador las hace, en alguna medida, partícipes de la naturaleza de las Administraciones Públicas» («Boletín Oficial de las Cortes Generales», *Congreso de los Diputados*, de 19 de octubre de 1983, serie D, núm. 5).

nir qué se entiende por corporación. En efecto, la doctrina administrativa se ha dividido en torno a su caracterización y definición:

A) Por un lado, la tesis tradicional con gran arraigo entre los autores especializados, sostiene la integración de las corporaciones en la Administración institucional, definiéndolas como Entes Públicos menores de carácter institucional integrados por la asociación permanente y obligatoria de personas físicas o jurídicas para la satisfacción y defensa de sus intereses (3).

Se caracterizan, pues, para este sector, por ser personas jurídico-públicas de base asociativa, de carácter obligatorio y permanente, *lo que les diferencia de las Asociaciones de interés público o interés particular a las que se refiere el artículo 35 del Código civil*. Su régimen jurídico se configura con las siguientes notas definitorias: a) el personal a su servicio no es funcionario; b) sólo tienen el carácter de administrativos los actos dictados para el logro de los objetivos que la califican como entidad pública; c) sus actos se recurren ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; d) no celebran contratos administrativos ni realizan obras públicas, y e) sus fondos no están sometidos a la intervención financiera del control del Tribunal de Cuentas.

Se integran en la organización del Estado porque éste absorbe los fines de estas organizaciones como propios, y les atribuye ciertas prerrogativas que originariamente son estatales y que el Estado respalda con su ordenamiento jurídico. En definitiva, son organizaciones auténticamente jurídico-públicas que ejercen un poder no diferente del que es propio y característico de las demás Administraciones públicas, sin perjuicio de que el Derecho administrativo que las rige contenga amplias remisiones expresas o implícitas a Derecho privado.

B) Otros autores han mantenido, por el contrario, que las corporaciones son Entes esencialmente privados que tienen delegadas algunas funciones públicas (especialmente la disciplina profesional, en el caso de los colegios), pero no por ello son entidades administrativas, sino que continúan siendo personas jurídicas que se rigen por el Derecho privado en todo lo que excede de las delegaciones estrictas: su personal no es funcionario público, ni sus actos son administrativos, ni sus contratos son administrativos, ni sus fondos públicos, *ni sus cuotas impuestos*, por lo que, en definitiva, no son Administración pública (4).

Así pues, para esta corriente doctrinal, las Corporaciones sectoriales de base privada son una forma pública de personificación, concebida como cauce asociativo necesario, en la que se hacen valer *intereses estrictamente privados* de sus miembros y a las que se atribuye, por el ordenamiento o por delegaciones expre-

(3) Así, ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, 7.^a ed., Madrid, 1981, tomo I/2, pp. 255 a 261. Igualmente comparten esta postura los Profesores GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1976, pp. 364 y ss.; BAENA DEL ALCAZAR, M.: *Los Colegios Profesionales en el Derecho administrativo español*, Madrid, 1968, y en *Administración Central y Administración Institucional en el Derecho administrativo español*, Madrid, 1976, pp. 38 a 70; BOQUERA OLIVER, José M.^a: *Derecho administrativo*, Tomo I, Madrid, 1979, pp. 196 y 329; MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho administrativo*, 7.^a ed., Madrid, 1983, pp. 262-263; por último, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El concepto de Administración Pública de la Ley de lo Contencioso tras la Constitución de 1978*, RAP, 96 (1981), 180-185.

(4) Así, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo*, Tomo I, Madrid, 1986, pp. 376-382. Cfr. la monografía de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Madrid, 1972.

sas de la Administración, funciones que normalmente son propias de ésta. Pero, en realidad, el hecho de que además tengan algunas funciones públicas no agota la naturaleza de las Corporaciones y, por tanto, no las convierte en Administración pública. En definitiva, pues, son entidades con personalidad jurídica de Derecho privado que ejercen, a veces, funciones públicas por «delegación o transferencia con fines de autoadministración».

C) Una última corriente de la doctrina administrativa sostiene que las Corporaciones tienen naturaleza jurídico-pública, pero ello no implica necesariamente que deban estar encuadradas en la organización del Estado, ni que formen parte de la organización de la Administración (5).

Frente a la anterior tesis que sostiene el carácter esencialmente privado de las Corporaciones, señala que éstas ejercen unas funciones públicas como *propias*, atribuidas por el ordenamiento en régimen de *descentralización*. Es decir, no son funciones añadidas por el ordenamiento a las Corporaciones, sino que son tan propias como las restantes funciones asociativas, y además necesarias para que las Corporaciones puedan tener una existencia *per se*, diferenciada de las restantes personas de base asociativa. En definitiva son un *tertium genus* que no pueden ser identificadas ni con la Administración ni con las restantes personas jurídicas asociativas privadas, pues no están desvinculadas del sistema institucional del Estado, sino que son miembros de la organización estatal y ejercen poder público.

3. EL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PUBLICO

La actual interpretación jurisprudencial de las Salas de lo Contencioso-Administrativo —probablemente constreñida por la calificación del artículo 1.2 c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa— sigue sistemáticamente, salvo casos excepcionales (6), la tesis tradicional configurando a las Corporaciones de Derecho público como parte integrante de la Administración pública, incluida en su organización:

Así, las Sentencias de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1979 (Aranzadi, 1098), Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, de 29 de marzo de 1980 (Aranzadi, 2716), Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, de 21 de diciembre de 1982 (Aranzadi, 8051), Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental y Badajoz, de 28 de marzo de 1983 (Aranzadi, 1582), Colegio Oficial de Farmacéuticos de Vizcaya, de la Sala 3.^a, de 14

(5) ARIÑO ORTIZ, G.: *Corporaciones Profesionales y Administración Pública*, RAP, 72 (1973), 27-73; ARIÑO ORTIZ, G., y SOUVIRON MORENILLA, José M.^a: *Constitución y Colegios Profesionales*, Madrid, 1984, pp. 111-151.

(6) Destaca entre estos casos excepcionales la Sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1983 (Azdi. 1.923), Ponente Excmo. Sr. don Jaime Rodríguez Hermida, cuyo supuesto de hecho consistía en la impugnación del acuerdo de la Junta Directiva del Instituto de Actuarios Españoles, por el que se incoó expediente profesional al Actuario de Seguros recurrente. La Sentencia declara la inadmisibilidad del recurso por no constituir tal Asociación o Instituto un órgano de la Administración, en el sentido de que de él puedan provenir verdaderos actos administrativos, «incidiéndose con tal proceder en la causa de inadmisión del apartado c) del art. 82 de la LJCA». Téngase en cuenta, para la completa visión de este tema, que el Decreto 12/1959, de 8 de enero califica al Instituto de Actuarios Españoles como una Corporación de Derecho público.

de abril de 1984 (Aranzadi, 2140), Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, etc.

Y algo semejante puede decirse de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional en esta materia: Auto núm. 93/1980, 12 de noviembre, y Sentencias 23/1984, de 20 de febrero («B.O.E.», de 9 de marzo) y 51/1984, de 25 de abril («B.O.E.», de 29 de mayo). Pero quizá el pronunciamiento más destacable lo constituye la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto («B.O.E.» de 28 de agosto), recaída en los recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra el proyecto de L.O.A.P.A. y en cuyo Fundamento jurídico 26 se razona así: «En consecuencia, puede afirmarse que, aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las administraciones públicas...». Aunque ciertamente esta consideración de las Corporaciones de Derecho público como Administración pública ha sido efectuada desde la perspectiva de la atribución de competencias, para regular su actividad y régimen jurídico, al Estado en función de las determinaciones previstas en el artículo 149.1.18 de la Constitución. En cualquier caso, está siempre presente en las decisiones del Tribunal Constitucional el carácter jurídico-público de las Corporaciones, diferenciándolas de las organizaciones y asociaciones empresariales, sociales y económicas.

Sin embargo, conviene precisar que la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa sólo se declara competente para conocer de los actos colegiales que estén sujetos al Derecho administrativo no estando, por tanto, llamada a resolver disputas internas de las Corporaciones o cuestiones que no sean subsumibles en el concepto de «acto administrativo» (Sentencias de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1985, Aranzadi, 1030, y 28 de junio de 1985, Aranzadi, 4917).

4. ALGUNAS PREGUNTAS SOBRE EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA

A) La primera cuestión que cabe plantearse es la competencia de los Tribunales ordinarios para conocer del asunto debatido. En efecto, a nadie hubiera sorprendido que el litigio se planteara ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a la vista del artículo 1.º 2 c) de su Ley reguladora, toda vez que —como ya ha quedado señalado anteriormente— las cuotas que deben satisfacer los «asociados» a la Cámara es una típica manifestación *administrativa*, susceptible de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y hay numerosos ejemplos en las sentencias de las Salas 3.^a y 4.^a del Tribunal Supremo, que resuelven precisamente la impugnación de las cantidades a satisfacer por colegiados o miembros de las Corporaciones de Derecho público: los ejemplos más relevantes los constituyen las Sentencias de 10 de octubre de 1973, Sala 3.^a, ponente Excmo. señor don Nicolás Gómez de Enterría y Gutiérrez (Aranzadi, 3766), donde se mantiene que las Comunidades de Regantes (Corporaciones de Derecho público *propter rem*) venían facultadas para utilizar la vía de apremio en el cobro de sus cuotas, y que sus actos —en esta materia— «son actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo», y la de 12 de marzo de 1979, Sala 4.^a, ponente Excmo. señor don Enrique Medina Balmaseda (Aranzadi, 1098), que resolvió la impugnación contra el acuerdo de la Junta General del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares por el que se determinaban las cantidades y cuotas a satisfacer por los colegiados, sin que en momento algu-

no la Sala se hubiera planteado la inadmisibilidad del recurso por su falta de jurisdicción o competencia (art. 82.a de la LJCA).

En cambio, sorprendentemente, los demandados no plantearon la excepción contenida en el artículo 533.1.ª de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que probablemente hubiera enervado las pretensiones de la actora, sobre todo teniendo en cuenta que lo que se dilucidaba en el fondo no era simplemente la reclamación de una cantidad adeudada, sino, por el contrario, lo que en el fondo de este asunto subyace es la legalidad del establecimiento de unas «cuotas» o recargos sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, lo que evidentemente es un asunto que cae dentro del ámbito de lo contencioso-administrativo. No obstante, al no plantearse la excepción dilatoria por los demandados, el Juzgado de Primera Instancia de Castellón de la Plana entró a conocer del asunto, aunque bien hubiera podido, tal como ya se ha explicado anteriormente, encajarse éste dentro de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

B) Una segunda cuestión a debatir es la compatibilidad o incompatibilidad entre la existencia de una Corporación de Derecho público, tal como la Cámara Agraria, en la que la pertenencia a la misma como asociado es obligatoria ex lege para todos los que ejercen ciertas actividades (agrícolas, industriales, titulares de bienes inmuebles urbanos, etc.), y por otro lado, los derechos constitucionales de asociación y sindicación. La Sentencia es rigurosamente respetuosa con la Jurisprudencia Constitucional recaída en esta materia y con las numerosas decisiones del Tribunal Supremo que hasta la fecha han resuelto el problema de la coexistencia entre Corporaciones y Asociaciones de carácter profesional u Organizaciones que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios (*vid.*, entre otras, las Sentencias del Tribunal Constitucional 23/1984, de 20 de febrero; 51/1984, de 25 de abril, y del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1984, Aranzadi, 43).

En efecto, la Sentencia declara que «no se debe confundir el principio de libre asociación con la estructura de las Cámaras Agrarias, cuyas disposiciones constitutivas respetan expresamente y dejan a salvo la libertad de sindicación y asociación y los derechos de las organizaciones de empresarios y trabajadores», declarando en conclusión que los derechos a la libre asociación y libre sindicación no son incompatibles con la pertenencia a la Cámara Agraria por ser titular dominical de una explotación agraria.

Ciertamente, este pronunciamiento sería hoy suscrito por cualquier Tribunal español de cualquier orden, lo que demuestra la bondad del contenido de la Sentencia en este concreto aspecto. Pero siquiera sea a efectos dialécticos, convendría plantearse el mantenimiento del carácter asociativo-obligatorio y permanente de las Corporaciones y su necesaria secuela de exclusividad frente a otras formas de asociación. Hace ya algunos años trascendió a la opinión pública la polémica desatada en la sociedad a raíz del conocimiento del borrador del proyecto de ley sobre Colegios Profesionales, distinguiéndose dos sectores claramente diferenciados: de un lado, los que preconizan la ruptura del «monopolio» de los Colegios Profesionales sustituyéndolos por el libre asociacionismo profesional, y de otro lado, los que mantienen la colegiación obligatoria por razones deontológicas o para evitar su politización. Ha transcurrido el suficiente tiempo desde entonces como para que la sociedad (y sus representantes políticos) hubiera cerrado ya este debate, que, sin embargo, permanece sin resolver hasta la fecha.

Lo mismo puede decirse sobre las Cámaras Agrarias: el origen de su nacimien-

to se encuentra en su configuración como asociación de carácter sindical, equiparada a los sindicatos agrícolas. Más tarde, será el cauce representativo de los intereses de los empresarios y trabajadores en un sistema político donde no cabían —por ser contrarios a sus principios fundamentales— ni los partidos políticos, ni los sindicatos de trabajadores ni las asociaciones empresariales, al menos tal y como son concebidos éstos en las sociedades pluralistas y democráticas y, desde luego, en nuestro Texto constitucional (arts. 7, 22, 28, 37.2, 52, etc.). Por tanto, cabe plantearse actualmente si es necesaria su existencia en nuestro Ordenamiento Jurídico. ¿No existen ya cauces suficientes para los propietarios de explotaciones agrícolas para agruparse como mejor convenga a sus derechos, en defensa de sus intereses? ¿No tienen los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas suficientes instrumentos que garanticen la defensa de sus intereses laborales y profesionales? ¿Para qué seguir sosteniendo la estructura de una Cámara Agraria que se superpone a los mecanismos sociales y órganos administrativos con actividades y competencias en esta materia? Y esto tiene más importancia aún, en la actualidad, cuando las Cámaras Agrarias han quedado reducidas simplemente a «órganos consultivos de las Administraciones Públicas» (art. 4 de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre), sin que en ningún caso puedan asumir las funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos (art. 5 de la citada Ley). ¿Para qué sirven entonces? Es perfectamente posible que los sindicatos y las organizaciones empresariales puedan ejercer esas funciones de órganos de consulta de las Administraciones públicas. ¿No hubiera resultado más sencillo, más acorde con el nuevo sistema jurídico-constitucional vigente, y desde luego mucho más eficaz el haber suprimido la asociación obligatoria para los agricultores, en este caso? De nada sirven las lamentaciones, pero, sin embargo, hay que decir que la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, reguladora de las Cámaras Agrarias, ha perdido una oportunidad única de solucionar definitivamente la cuestión de la afiliación obligatoria de los agricultores a las Cámaras. Porque en última instancia, ¿cuáles son los fines y objetivos que van a perseguir las Cámaras? Todos ellos pueden ser perfectamente desarrollados por sindicatos y organizaciones empresariales; ¿por qué entonces seguir sosteniendo la pertenencia obligatoria? ¿A qué finalidades se destinan las cuotas y recargos obtenidos de los asociados-obligatorios? Sólo es posible decir que las citadas cantidades probablemente contribuyan a sostener el aparato burocrático creado para el funcionamiento de la Cámara Agraria correspondiente, y que ahora parece que se ha constituido en su única justificación de ser.

5. EL PROBLEMA DE LAS CUOTAS A SATISFACER POR LOS MIEMBROS DE LAS CAMARAS

Con todo, es esta cuestión la más relevante entre las suscitadas por la Sentencia. La doctrina de la Sala sostiene que:

«no cabe negar que los ingresos o recursos que esa normativa [art. 10.c) del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio] atribuye a las Cámaras Agrarias a través de percepciones sobre la Contribución Rústica, previo señalamiento de cuotas específicas reglamentariamente aprobadas por el Pleno,

han sido legalmente determinados en el caso ahora contemplado..., siendo del todo inadecuada la vinculación que postulan los recurrentes a una legislación derogada que declaraba voluntario el pago de cuotas, en cuyo extremo disiente de forma expresa la actualmente vigente».

Recuérdese que la cuota debatida en el proceso se obtenía por la aplicación del tipo del 30 por 100 sobre la base imponible de la Contribución territorial rústica y pecuaria.

Pues bien, la tesis del Tribunal es sumamente criticable, puesto que confunde dos tipos de percepciones o ingresos de las Cámaras: el Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio, establece en su artículo 10 lo siguiente:

«Para el cumplimiento de sus fines, las Cámaras Agrarias contarán con los siguientes recursos:

- b) La percepción sobre la contribución rústica establecida en el Decreto de 28 de abril de 1933.
- c) Las cuotas específicas reglamentariamente aprobadas por el Pleno respectivo, *por la prestación de servicios comunes*».

Redacción que es literalmente reproducida por el artículo 3.º del Real Decreto 2.479/1979, de 14 de septiembre, que regula el régimen económico de las Cámaras Agrarias. Así pues, las Cámaras pueden obtener sus ingresos provenientes de sus asociados de dos distintas maneras: mediante un recargo sobre la contribución territorial rústica o por el señalamiento de cuotas por el Pleno, por la prestación de servicios comunes.

La Sentencia cita expresamente el artículo 10.c), como fundamento de su argumentación, pero a continuación indica que los ingresos son legalmente correctos porque esa «normativa atribuye a las Cámaras Agrarias a través de percepciones sobre la Contribución rústica» tal facultad. Pero nada de eso hay en el Decreto comentado. O bien se utiliza la vía del apartado b) del artículo 10 (recargos sobre contribución rústica) o se utiliza la posibilidad del artículo 10.c), cuotas fijadas por el Pleno por prestación de servicios, pero no es posible para el Pleno de las Cámaras fijar un porcentaje sobre la contribución territorial, sino sólo por la prestación de servicios comunes.

Y esto, además, tiene gran trascendencia, puesto que las cuotas obtenidas por la prestación de servicios de las Cámaras son realmente ingresos privados o de Derecho privado, mientras que los recargos sobre la contribución rústica tienen la naturaleza de *exacción parafiscal*, esto es, ingresos de Derecho público y más exactamente ingresos tributarios (arts. 5 y 26.2 de la Ley General Tributaria, y 1.º de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales). Hoy es postura comúnmente admitida por la doctrina la calificación de estos ingresos como exacciones parafiscales (7), con la necesaria consecuencia de su sujeción al principio de legalidad tributaria, y la necesidad de convalidación del Decreto regulador de la correspondiente exacción por una Ley que sane su vicio de origen (la quiebra del principio de *reserva de ley* en materia tributaria). Y esta es la doctrina que ha sentado el Tribunal Supremo, Sala 4.ª, al conocer de la impugnación de las cuotas fijadas

(7) Vid., por todos, MATEO RODRÍGUEZ, Luis: *La Tributación Parafiscal*, León, 1978, pp. 271-292, y especialmente 282-289.

por el Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, en su Sentencia de 12 de marzo de 1979 (Aranzadi 1098), donde sostiene que los llamados «derechos de ingreso y de incorporación», «retención de honorarios» y las «cuotas mensuales ordinarias» deben su origen a una norma o disposición de Derecho público, y «son verdaderas exacciones parafiscales regidas por la Ley de 26 de diciembre de 1958, disponiéndose en el artículo 3.º de la misma que *no puede establecerse ninguna tasa ni exacción parafiscal, sino por Ley votada en Cortes*», estando sometida por ello «en su establecimiento, al igual que los demás tributos, al principio de reserva de Ley.»

Y más claramente aún queda dibujada la naturaleza de exacción parafiscal en el caso de las cuotas que los asociados a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación han de abonar, y que el artículo 35 del Reglamento General de las citadas Cámaras definía como «la percepción del 2 por 100 sobre la tributación para el Tesoro a que están sujetas las personas naturales o jurídicas integradas en las mismas, por dedicarse al comercio, la industria o navegación», estableciéndose a continuación el régimen jurídico de este «recurso»: devengo (art. 37), prescripción (art. 38), liquidación y cobranza (art. 39), aplicabilidad de la vía de apremio administrativa (art. 40), etc., todo lo cual viene a confirmar su verdadero carácter tributario.

Este recurso tributario de las Cámaras de Comercio es idéntico al establecido en favor de las Cámaras Agrarias. En efecto, el artículo 10.b) del Decreto de 13 de junio de 1977 (reiterado por el art. 3.b del Decreto de 14 de septiembre de 1979) señalaba como recursos de las Cámaras Agrarias la percepción sobre la contribución rústica establecida en el Decreto de 28 de abril de 1933. Y éste disponía en su artículo 20 que serán recursos de las Cámaras:

«4.º) El importe de un tanto por ciento (*en ningún caso superior al 2*), que se fijará anualmente por la Asamblea de la Cámara sobre las cuotas de más de 25 pesetas anuales, que aplique el Tesoro en concepto de contribución territorial».

Por si quedara alguna duda, la Orden de 22 de mayo de 1946 («B.O.E.» de 26 de mayo) declaró que las cuotas obligatorias que perciban las Cámaras Oficiales Agrarias de sus asociados para atender al cumplimiento de sus fines, a tenor del número cuarto del artículo 20 del Decreto de 28 de abril de 1933, tienen la consideración de *recargos especiales sobre la cuota para el tesoro de la contribución territorial rústica*.

El resultado no puede ser, por tanto, más obvio: las cuotas obtenidas por las Cámaras mediante los recargos sobre la Contribución territorial rústica constituyen un ingreso de Derecho público, sujeto a las reglas de la Ley General Tributaria y al principio de legalidad, frente a los ingresos que las propias Cámaras pueden obtener de sus asociados por la prestación de servicios comunes, mediante el establecimiento por el Pleno, de las correspondientes cuotas. Estas últimas son un ejemplo de ingresos de Derecho privado, aunque sean obligatorias para todos los miembros de las Cámaras.

Concretamente se llega a las siguientes conclusiones:

1.ª) La Sala 1.ª del Tribunal Supremo no acierta al declarar que las percepciones de la Cámara Agraria, obtenidas mediante la aplicación de un porcentaje sobre la Contribución territorial rústica y fijadas mediante acuerdo del Pleno (30

por 100) han sido legalmente determinadas, toda vez que la competencia de este órgano se limita a fijar para todos los asociados las cuotas que han de abonar por la prestación de servicios comunes, pero la competencia no se extiende al señalamiento de recargos sobre las cuotas de la Contribución territorial rústica.

2.ª) Estos recargos o porcentajes vienen determinados, por el contrario, por el propio Ordenamiento Jurídico, ya que se ha fijado como tope máximo, que no pueden sobrepasar, el 2 por 100 (art. 20-4.º del Decreto de 28 de abril de 1933). Por ello, no se entiende tampoco cómo este dato no ha sido alegado por la parte recurrente ni por qué el Tribunal no aplicó directamente este precepto, cuyo resultado hubiera sido reducir el porcentaje del 30 por 100 al 2 por 100, toda vez que la exacción girada por la Cámara Agraria violaba frontalmente el contenido del artículo 20 del Decreto de 28 de abril de 1933, vigente todavía, ya que a él se remiten los Reales Decretos de 2 de junio de 1977 (art. 10.b) y de 14 de septiembre de 1979 (art. 3.ºb), que declaran en vigor los recursos previstos en el citado precepto.

3.º) Igualmente, la Sala debería haber declarado su falta de competencia y/o jurisdicción, puesto que la cuestión debatida consiste en el examen de la legalidad de unos ingresos a percibir por las Cámaras, que constituyen manifestaciones de la potestad tributaria, y cuyo conocimiento está atribuido a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Cosa distinta sería el conocimiento de las cantidades adeudadas por los asociados, que respondan a verdaderas relaciones jurídico-privadas (prestación de servicios comunes: art. 10, apartado c del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio), en cuyo caso la competencia está atribuida a los Tribunales del orden civil.

Como quiera que las cuotas por recargos sobre la Contribución territorial urbana son verdaderas exacciones parafiscales, que dan lugar a relaciones jurídico-públicas, su conocimiento viene atribuido a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo (art. 1.º.2.c de la LJCA).

4.ª) Finalmente, conviene plantearse la necesidad de acabar con este tipo de ingresos a percibir por las Cámaras Agrarias (o de Comercio, o incluso de la Propiedad Urbana). Recuérdese que las exacciones parafiscales establecidas en favor de estas Corporaciones (porcentaje sobre la contribución territorial rústica, recargo sobre la licencia fiscal o sobre la contribución territorial urbana), tienen ordinariamente su origen en normas de rango reglamentario, vulnerando con ello el principio de legalidad (principio de reserva de ley en materia tributaria), exigencia hoy constitucionalmente establecida (art. 133.1 CE). Estas normas reglamentarias no han sido convalidadas por Ley, lo que implica que no están de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Tributaria y en la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales.

Pero con ser esto grave y causa suficiente de impugnación, lo realmente trascendente es el nexo causal que existe entre la asociación obligatoria a las Cámaras y el señalamiento de recargos sobre determinados impuestos, cuyo impago puede dar lugar al procedimiento de apremio administrativo. Es decir, la Ley (o a veces simplemente un Reglamento, como era hasta 1986 el caso de las Cámaras Agrarias) obliga a pertenecer a un propietario (de fincas rústicas o urbanas) forzosamente a una Corporación, señalándose en una norma de rango reglamentario que los asociados (que no han ejercido ningún derecho, puesto que su incorporación a la Cámara es obligatoria) deberán además abonar un recargo sobre el impuesto que grava su actividad profesional, comercial o su propiedad, que se

destina al mantenimiento de una entidad que no tiene competencias decisorias ni carácter representativo o reivindicativo de los intereses que dicen «agrupar». Realmente no tiene mucho sentido. Por ello, ya existen pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales que abogan por la supresión de estas exacciones parafiscales obligatorias, tales como la Sentencia de la Audiencia Territorial de La Coruña de 15 de febrero de 1986, que anuló las liquidaciones giradas por la Cámara de la Propiedad Urbana de esa provincia, y la existencia de un proyecto de Ley que suprimirá definitivamente las cuotas obligatorias de las cámaras de la Propiedad Urbana (8). Esperemos que tal decisión no se limite únicamente a esta clase de Corporaciones, sino que se extienda a todas ellas, con lo que nos encontraríamos ante un nuevo estadio en el régimen jurídico de las Corporaciones de Derecho público, pues eliminadas las cuotas obligatorias se habrá acabado, probablemente, con su propia existencia. En este punto, los poderes públicos deberán reflexionar sobre la conveniencia o necesidad de mantener la existencia de las Cámaras. Si optan por su mantenimiento, les aguarda una complicada tarea legislativa, toda vez que tendrán que transformar las Corporaciones existentes en verdaderos centros de imbricación entre el Estado y la Sociedad, otorgándoles facultades y competencias que no se reduzcan a «meras consultas» sin ningún carácter representativo o reivindicativo de intereses comunes. Desde luego, ya nada será igual, pero habremos perdido la oportunidad de potenciar instrumentos que nos llegan del siglo XIX, pero que han ocupado —y pueden ocupar— un papel determinante en nuestra vida social y política.

(8) Vid. la noticia que sobre este tema adelanta el diario «El País», de 9 de septiembre de 1987.