



ESTUDIOS

NATURALEZA DE LAS CAMARAS DE COMERCIO NOTAS A UNA POLEMICA *

35.02 : 347.731.4 : 347.195.21

Por **GASPAR ARIÑO ORTIZ**

LAS Cámaras de Comercio fueron hace unos años objeto de una polémica, con sordina, en torno a su naturaleza y significación (1). Polémica que está, quizá, detenida, pero no zanjada, sino en espera de su reapertura ante el proyecto de Ley Sindi-

* Comunicación presentada al III Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Santiago de Compostela (junio de 1970).

(1) La polémica tuvo un claro matiz político: la integración o no de ellas en la Organización Sindical. Con ese motivo las Cámaras hicieron públicas unas notas, sin firma, redactadas en favor de su existencia separada, que divulgaron con carácter de circulación restringida (*Naturaleza y significación de las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria*, Madrid, 1963, 54 pp.). El informe, quizá excesivamente determinado por el planteamiento táctico que la ocasión exigía, insiste en su condición de Administración pública, justamente para quitarle todo aire de representación patronal o de Corporación profesional por sectores o grupo de sectores, ya que ello abocaría a su integración sindical. Salvo este

cal (2). Esta polémica, como todas las polémicas de contenido político, se mantiene con el ple forzado de posiciones previamente adoptadas. No es éste el planteamiento que aquí se hace, sino más bien el contrario: al margen de la situación sindical española actual, e incluso de la trayectoria concreta de las Cámaras de Comercio españolas de los últimos años (ausencia de representatividad, sentido que sus elementos rectores han querido darles, etc.), se pretende calificar a estos entes, en base a su trayectoria histórica y a su estatuto legal dentro del sistema de los entes públicos, y determinar, como consecuencia, si son o no Administración Pública (en sentido subjetivo). Para ello, bueno será recordar brevemente su origen y trayectoria legislativa.

Dejando a un lado nuestras antiguas instituciones comerciales, la primera norma que las implantó en España es, como se sabe, el real decreto de 9 de abril de 1886, refrendado por don Eugenio Montero Ríos, en el que se reconoce que la figura fue importada de Francia (3). Inicialmente su configuración será cercana a la de una asociación, pero a la que, cuando reúne ciertas condiciones, se le reconoce carácter público, representativo de comerciantes e industriales, y entidad asesora del Estado (4). Pero fueron los decretos de 1901 (21.VI y 13.XII), los que iniciarán el camino de su califi-

pie forzado, que les llevará a más de una conclusión equivocada, el informe es un buen análisis del tema, y a él nos referiremos en las páginas siguientes. Unos meses antes y con idéntico tono de afirmación de «su condición administrativa», de estar siempre «al lado de la Administración», de ser «por encima de todo un instrumento, un órgano del Estado», de no ser «instrumento de la lucha de clases», ni cauce de representación patronal, ni «asociación de clase o de sector», sino instrumento «al servicio de los intereses generales», etcétera, se publicó el libro de ANTONIO VALCÁRCEL Y LÓPEZ DE LEMOS: *Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España*, Madrid, 1962, 240 pp.

(2) Hace sólo unos meses volvía a plantearse el tema en la prensa diaria (Madrid, 2 de enero de 1970), en unas contrapuestas declaraciones de Fuentes Irurozqui por un lado (vicesecretario nacional de Ordenación económica) y el conde de Almaraz por otro (como presidente de la Cámara Oficial de Comercio de Madrid).

(3) Colección Legislativa, primer semestre 1886, núm. 123. El decreto se dicta con el fin de «autorizar desde luego, siquiera como ensayo, la creación de las expresadas Cámaras por medio de una disposición administrativa más fácil y más prontamente reformable que una ley: reservando el carácter de estabilidad que ésta proporciona para la organización definitiva que a las Cámaras habrá de darse cuando las lecciones del tiempo y los resultados de este ensayo puedan aprovecharse».

(4) «... han de tener—dice la Exposición de Motivos—carácter oficial y sus actos no han de ser meramente privados, y los poderes públicos han de tener que contar con su concurso». Las notas características están muy cerca de la simple asociación, como señala Jordana: carácter voluntario, autonomía,

cación como «establecimientos públicos» y con ello su proceso de publicación (creación por decreto, atribuciones claramente estatales como determinación de los peritos judiciales, fundación de Bolsas, policía mercantil, ingresos por subvención directa del Estado, etc.; su pertenencia sigue siendo, extrañamente, voluntaria) (5), proceso que culminará en la ley de 1911 y real decreto de 26 de julio de 1929, que aprueba el Reglamento Orgánico. Finalmente, la orden ministerial de 8 de julio de 1966 (Az. 1284) ha venido a modificar algunos artículos de este último.

Como marco y pretendida conclusión derivada de las notas determinantes de su estatuto legal, digamos, *respecto a su naturaleza*, que las propias disposiciones analizadas califican a estos entes de «organismo: oficiales» (base 1.^a), «cuerpos consultivos de la Administración pública» (base 2.^a), «corporaciones» para la defensa y fomento de sus peculiares intereses cuya representación les corresponde (el comercio, la industria, etc.) (bases 2.^a, *in fine*, 3.^a y 4.^a), y, sobre todo, la afirmación de que *gozan de la condición de establecimientos públicos* (art. 1.^o Regl.). Todas estas calificaciones, simultáneamente aplicadas a las Cámaras, originan un cierto confusio-nismo en cuanto a su naturaleza y régimen jurídico, que es preciso desentrañar (6).

La doctrina se ha pronunciado por su calificación como Administración Pública (7), lo cual tiene un indudable fundamento en

libertad de fijar cuotas y administrar sus bienes, elección directa de sus cargos, etc. (Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el Derecho administrativo español, en *Estudios Jordana*, I, cit., p. 235). Ahora bien, las funciones y competencias públicas están presentes desde el primer momento: la función consultiva, citada, y la función de policía industrial y mercantil.

(5) JORDANA, L.: *Ensayo...*, cit., pp. 235-237.

(6) Sobre la calificación de «establecimiento público», *vid.* lo que se dice más adelante. La expresión «organismo oficial» no tiene un sentido jurídico preciso; alude desde luego —y no siempre— al carácter público de la entidad, pero sin mayores precisiones. Finalmente, su condición de «cuerpo consultivo» no prejuzga tampoco su naturaleza como sujeto, ya que como tales podrían citarse auténticos órganos y entidades separadas (por ejemplo, Sindicatos).

(7) Así, GUAITA, A.: *Derecho administrativo especial*, tomo IV, p. 152; y, sobre todo, la gran defensa de esta calificación fue formulada en el informe publicado por las Cámaras con ocasión de la polémica a la que al principio nos referíamos, y en el libro de VALCÁRCEL y LÓPEZ DE LEMOS: *Las Cámaras Oficiales de Comercio...*, cit., pp. 11 y ss. La base de esta defensa es entender la calificación de «establecimientos públicos» según su significación clásica, como «servicios personificados», «corporaciones que forman parte de la Administración pública», «servicio del Estado al que se le concede personalidad moral», etc., especialmente en pp. 22 a 25.

nuestro derecho a la vista de los condicionamientos legales a que están sometidas, de las funciones que cumplen, y de las propias calificaciones legales a que se acaba de aludir.

Ahora bien, decir que son Administración Pública (y por tanto que están sujetas a un régimen jurídico de derecho público administrativo) no basta. Es preciso distinguir dos aspectos: su aspecto subjetivo, estructural, de organización y funcionamiento interno (esto es, su naturaleza y condición *en cuanto sujeto*), y su actividad, su actuación *ad extra*, sus funciones, el régimen jurídico *de sus actos*. El problema está en que estas dos calificaciones (Administración-sujeto y Administración-actividad) no siempre coinciden: no todo sujeto administrativo actúa siempre como «Administración», ni toda acción administrativa es desarrollada siempre por Administraciones-sujetos. Ahora bien, y esto es lo importante desde el punto de vista de su régimen jurídico, ocurre que, en buenos principios, toda Administración-sujeto está sometida en su estructura, organización y funcionamiento interno al derecho administrativo (con sus privilegios *en más y en menos*), aun cuando la actividad a que dicho funcionamiento se encamine sea actividad privada; así, en materia contractual, todo el largo procedimiento de integración de la voluntad y habilitación del gasto es siempre derecho administrativo, aun cuando el contrato sea de derecho privado; en cambio, cuando el ente no goza de esta condición de Administración-sujeto, no es aplicable a su estructura, organización y funcionamiento interno el derecho administrativo más que en la medida en que esté expresamente contenido en su estatuto legal, o sea consecuencia del desempeño de funciones públicas encomendadas al ente, pero no si se encamina a actividades en defensa de sus propios derechos o intereses de carácter privado. Por eso, yerra, a mi juicio, el Tribunal Supremo, cuando en la sentencia de 23 de junio de 1965 afirma que «las Cámaras Oficiales Mineras son Corporaciones de Derecho Público, dependientes de la Sección de Asuntos Generales de la Dirección General de Minas, y como tales Corporaciones de Derecho Público, están sujetas a la ley de Procedimiento administrativo de 1958. Esto es, a mi juicio, un error de calificación de la Administración corporativa como Administración-sujeto: las Cámaras son Corporaciones no estatales, y, por tanto, salvo remisión expresa, no es aplicable la LPA, que es un ordenamiento general propio de la Administración-sujeto. Si el presidente, en ese caso concreto, carecía de facultades para entablar un recurso, no es porque infrinja la LPA, sino porque con arreglo a sus propias normas estatutarias no las

tiene. Frente a lo que ocurre con la Administración institucional (8), aquí sí cabe hablar de separación de Ordenamientos, separación entre las propias normas estatutarias del ente, o las generales del Estado que regulan aquéllos, y el derecho del Estado como sujeto (9).

Otras consecuencias importantes derivan de su calificación como Administración-sujeto: por ejemplo, el régimen y condición de sus bienes (que estarán o no sometidos a un régimen jurídico distinto en cuanto a enajenaciones, usucapión, posibles embargos o ejecuciones, etc.), así como toda una serie de privilegios e inmunidades que tienen un marcado carácter subjetivo, no funcional (es decir, que acompañan siempre al sujeto, como tal, no sólo en sus «actuaciones públicas»): tal, por ejemplo, el interdicto administrativo, para recuperar los bienes patrimoniales propios dentro del plazo de un año, o la vía gubernativa previa a la judicial (prevista precisamente para las actuaciones privadas), o el régimen privilegiado de prescripción de créditos salvo norma en contrario, o el régimen privilegiado para retener o recuperar locales arrendados (arts. 114 y 76, LAU, según su condición sea la de arrendatario o arrendador, respectivamente), etc.

Pues bien, refiriéndonos ya a las Cámaras de Comercio, conviene matizar esta afirmación común de que las Cámaras son Administración pública, pues contra lo que parece desprenderse de su calificación formal, no son, a mi entender, Administración-sujeto ni les es aplicable, por tanto, el régimen jurídico propio de ésta. Veamos cómo es posible llegar a esta conclusión, no obstante su calificación de «establecimiento público».

En efecto, debe decirse, en primer lugar, respecto a ésta, que tal calificación fue en 1901 una auténtica importación en el vacío, que no sólo no suponía en Francia (ya a finales de siglo) un régimen jurídico homogéneo, sino ni siquiera, en España, régimen jurídico alguno.

No es éste el momento de desarrollar ampliamente la azarosa historia del concepto de *établissement public* en Francia. Baste de-

(8) Me remito a un trabajo mío anterior: *Administración institucional: sus fuentes normativas*. ENAP, 1970.

(9) Por lo demás, hay que decir que la posición general del Tribunal Supremo respecto a la aplicación de la LPA a la Administración corporativa es la correcta: esto es, su inaplicación como norma general, salvo excepciones por remisión expresa o por vía simplemente analógica: *vid.* sobre este punto el resumen de las tres posibles tesis (inaplicación, supletoriedad, aplicación directa) que se recogen en GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos administrativos especiales, estudio preliminar*, pp. 115 a 120, con cita de las posturas de Entrena y Guaita.

cir: 1) que inicialmente éstos eran en Francia *meros órganos u organizaciones del Estado* que desarrollaban determinadas actividades de un marcado carácter técnico, *en régimen de establecimiento*; 2) que pronto, sin embargo, se pensó la conveniencia de dotarles de personalidad jurídica con la finalidad, sobre todo, de fomentar así las liberalidades para con ellas; 3) que, más tarde, y tras una larga polémica doctrinal, y jurisprudencial (recuérdese la famosa decisión del Tribunal de conflictos francés, de 9 de diciembre de 1899, sobre la Asociación del Canal de Gignac, resolviendo una discusión entre el Conseil d'Etat y la Cour de Cassation), se amplió el concepto a entidades de tipo asociativo, representativas de intereses sectoriales o territoriales, *en cuanto éstas desarrollaban acción administrativa*, pero sin identificarlas subjetivamente con la Administración ni con los originarios establecimientos públicos; 4) que esta ampliación del concepto (resultado casi ineludible en Francia de una larga tradición ideológica y jurídica en torno a las personas morales, que no es del caso explicar) ha sido fuente de confusión y objeto de críticas por la mejor doctrina (Hauriou, Drago, Rivero) que ha llegado a llamar a tales entes, y en concreto a las Cámaras de Comercio, *établissements publics aberrants*.

Por lo que se refiere a España, ha recordado Nieto recientemente (10) el nacimiento y progresiva aparición del concepto en nuestra patria, aplicado *exclusivamente* a organizaciones que desarrollan una pura actividad estatal en régimen de dependencia absoluta del Estado, Provincia o Municipio; puede afirmarse que nuestros establecimientos públicos fueron, a lo largo del siglo XIX, puras *dependencias gubernativas* que desarrollan actividad estatal en un régimen organizativo y financiero *integrado en el Estado (Provincia o Municipio)*.

Pero, sorprendentemente, como una clara importación francesa, según señaló Boquera (11), en 1901 se aplica la calificación de establecimientos públicos a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Calificación que no tenía entre nosotros mucho sentido, puesto que, a diferencia de Francia donde, como hemos dicho, una larga tradición ideológica y administrativa imponía esa solución, y para ella se había perfilado jurisprudencialmente un régimen jurídico, propio de estos entes, en España tal tradición y tal régimen

(10) NIETO, A.: «Valor actual de los establecimientos públicos», en *Homenaje a Sayagués*, tomo IV, pp. 1063 y ss.

(11) DOQUERA OLIVER, J. M.: «Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales», *RAP*, 18 (1955), p. 143, nota 46: «se empleó esta expresión porque se copió de la ley francesa de 9 de abril de 1898».

jurídico era inexistente. Más aún, los hasta entonces calificados como tales, eran algo totalmente diferente. Esta ampliación ha sido fuente de confusión en la calificación de estos entes públicos, situación que ha llegado a nuestros días.

En resumen: esta ampliación no procedía entre nosotros, ni en nuestro sistema jurídico-institucional se daban las peculiares condiciones que en Francia—con muchas reservas—había dado lugar a ella. Después de los estudios de Nieto y Trevijano, puede afirmarse con este último que tanto en nuestra legislación sectorial del siglo XIX, como en el «Código Civil se habla de los establecimientos públicos en un sentido restringido, entendiéndose por tales aquellas personas jurídico-públicas de tipo funcional y caracterizadas por la reunión de un conjunto de elementos materiales y personales destinados a fines benéficos y culturales fundamentalmente, que eran los únicos existentes en el momento de la promulgación de dicho Cuerpo legal, no pudiendo, por tanto, ampliarse dichos preceptos a las demás entidades a base corporativa» (11 bis). Concluyendo: no teníamos por qué haber sufrido la confusión que tal calificación unitaria encerraba (era meter en un mismo cajón «seres» muy diferentes). Pero puestos a importar, importamos también las confusiones.

Evidentemente, todas estas apresuradas afirmaciones exigirían un estudio y una demostración mucho más detallada que no pueden ser hechas en esta comunicación, necesariamente breve (12). Concluyamos, simplemente, respecto a este primer punto, que si equívoca era la denominación de establecimiento público en el primer tercio de este siglo, mucho más lo es hoy, por cuanto, como es sabido, a partir de 1940, sufre una nueva metamorfosis y una nueva crisis, que le hace, por tanto, incapaz para darnos razón de la condición de las Cámaras de Comercio (13).

(11 bis). GARCÍA TREVIJANO, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, página 317.

(12) Me remito a un próximo trabajo sobre el tema, que espero poder concluir en un plazo corto.

(13) Entiende RIVERO, *Droit...*, p. 418, que hasta esta fecha el concepto conserva una cierta homogeneidad (persona jurídica pública, que presta en régimen de derecho público un servicio o actividad de interés general); pero que a partir de esta fecha comienza un proceso de desintegración del concepto, al incluir en él realidades que desbordan y rompen el molde clásico: *ob. cit.*, páginas 420 y ss. Entre nosotros *vid.* el análisis de NIETO, A.: *Valor actual...*, citado, pp. 1061 y ss., especialmente pp. 1066-67. Y VILLAR PALASÍ, J. L.: «La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo», *RAP*, núm. 3, páginas 53 y ss., especialmente pp. 70-72, donde se pone de manifiesto lo equívoco del término en nuestro derecho (*vid.* nota 34). Todos ellos son deudores de la obra de DRAGO, R.: *Les crisis de la notion d'établissements publics*,

Quiere significarse con todo ello que, contra lo que se ha defendido (14), dicha expresión legal no autoriza a equiparar a las Cámaras, con las Juntas de Obras de Puerto, o con otros servicios personificados como puedan ser el Canal de Isabel II, el Instituto Nacional de Previsión o un establecimiento público de beneficencia (15). Que esta asimilación es impropcedente se ve hoy claramente, después de la LEA y el decreto calificador de 14 de junio de 1962, que establece un régimen jurídico para estos últimos totalmente diferente al de las Cámaras. En otros términos: no se puede mantener,

con prólogo de M. Waline, París, 1950. Defendió Waline en este prólogo la existencia de un «régimen jurídico específico de los establecimientos públicos»; pero a renglón seguido no puede dejar de reconocer la necesaria tripartición del concepto en otros tantos «tipos» diferentes, y preguntarse: ¿es lícito conservar el mismo nombre para categorías de entes tan diferentes? Sea de ello lo que fuere (y hay que decir que la doctrina posterior se ha pronunciado por la limitación del concepto a sus supuestos clásicos: así RIVERO en Francia, *ob. cit.*, pp. 421 y 423; o GARCÍA TREVIJANO en España, *Tratado*, II, p. 308), lo que importa señalar en este momento es que dicha calificación no nos aclara mucho respecto a la condición de las Cámaras, como se dice en el texto.

(14) Así, en el Informe de las Cámaras, p. 11, y en VALCÁRCCEL y LÓPEZ DE LEMOS: *Las Cámaras...*, *cit.*, pp. 14-15, 22 y ss., etc.

(15) Se hace esta equiparación en base al planteamiento, ciertamente poco claro de GASCÓN y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, 13 edic., I, páginas 155-160. La unificación de entes dispares bajo el común concepto de «lo corporativo» o de «corporaciones de servicios» fue hasta cierto punto común en la doctrina de los años pasados, y quizá en este uso indebido del concepto de «establecimiento público» se encuentre una de las causas. El hecho es que se agrupaban en un pretendido *genus commune* realidades muy diferentes. Expresivo de esta concepción dogmática es este texto de Gascón: «lo corporativo puede encerrarse en la idea de salvaguardia, de defensa de los intereses o derechos de un determinado grupo, intereses comunes derivados de la comunidad de profesión, de la comunidad de vida; puede tener un campo más amplio, no sólo de regulación corporativa de una actividad profesional, como los Colegios de Abogados o Médicos, sino de actividad social para el cumplimiento de fines públicos: Corporaciones benéficas o docentes; cabe también que ambas características se reúnan, agrupando a los que actúan en una misma profesión para constituir órgano que sea auxiliar eficaz de la acción administrativa en ciertos fines, en la promoción de ciertos intereses generales, cual las Cámaras de Comercio y Agrícolas o las Comunidades de Labradores; puede, en fin, suscitar el mismo Estado organismos, no a base burocrática, sino corporativa, de elementos representativos de intereses sociales en una cierta esfera y convertir a la Corporación en órgano consultivo del Estado, en elemento de la misma Administración activa, cual el Instituto de Previsión o el de Colonización; puede el Estado crear un servicio descentralizado, personificarlo y dotarle de propio patrimonio o recursos, como el Instituto Nacional de Previsión o el de la Vivienda». Análogo planteamiento podría encontrarse en PÉREZ BOTIJA o GARCÍA OVIEDO. Quizá el único que acertó a huir de este planteamiento fue JORDANA. Más tarde, GARRIDO (1950) denunció claramente el equívoco, aunque no estamos aún libres del todo de esta visión erróneamente unitaria, como podría demostrarse con algunos ejemplos.

a mi juicio, dentro del sistema de entes públicos que ofrece el derecho español, que las Cámaras de Comercio sean un servicio público personificado ni un «establecimiento público» auténtico, no obstante su calificación formal como tal.

Veamos las fundamentales diferencias que de ellos les separan:

1. *Su 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.

Se ha dicho—siguiendo a Chénot, *Organisation économique de l'Etat*, París, 1951—que las Cámaras «no se las podría clasificar entre los órganos de representación de intereses», pues cumplen una misión de fomento y defensa de los «intereses del Comercio, Industria y Navegación», «entendidos como "interés general y objetivo"; por tanto—se dice—su representación no es «social, profesional o sindical», sino de carácter técnico (como expertos asesores del Gobierno, y beneficiarios o usuarios de algunos servicios públicos que las Cámaras gestionan: usos y prácticas mercantiles, arbitraje, peritajes y valoraciones, registros y censos de empresas y firmas, etc.). Por todo lo cual—se concluye—las Cámaras tienen un «carácter puramente público... y limitan su función al servicio público como puros y simples órganos oficiales»; lo que ocurre es que en estos órganos «participan simplemente los interesados» (16).

Ahora bien, *esta «visión»*, que aparece quizá muy marcada por el objetivo que persigue, *no se ajusta a la realidad*: no se ajusta, en primer lugar, a su origen, como lo demuestra la exposición de motivos de su norma creadora (R. D. de 1886), la cual, al justificarlas, esgrime como argumento que «el Consejo superior y los provinciales de Agricultura, Industria y Comercio, cuyos buenos servicios a la Administración son notorios, tampoco pueden considerarse, así por su organización como por su cometido, como genuina representación de los comerciantes e industriales, ni mucho menos dejar satisfechas sus legítimas aspiraciones». El informe que comentamos hace constar que estas Juntas y consejos «son el precedente inmediato de las Cámaras Oficiales» e insiste en el carácter oficial, de «órgano de acción administrativa y no una asociación profesional» que tales Juntas tenían, pero sus autores *olvidan este detalle*: que los propios redactores de la disposición *las rechazan expre-*

(16) Todo ello en el Informe..., cit., sobre *Naturaleza y significación...*, páginas, 12, 13 y 14.

samente como modelo, y no quieren continuarias, sino sustituirlas por otras que tengan «la genuina representación de los comerciantes e industriales» de que aquéllas carecen, y que para ello buscan en Francia un modelo y lo encuentran en las Cámaras de Comercio.

Este carácter representativo aparece, además, expresamente recogido en el decreto-ley de 29 de junio de 1929, cuando dice: «los fines que con tal incorporación se propuso el legislador están bien a la vista en 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 condiciones de prestar aquel asesoramiento y de darles, en fin, un medio cierto de *defender y fomentar sus intereses*». Y por si quedase alguna duda del carácter de esa representación, la propia exposición dice un poco más adelante: «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».

Esta consideración se refleja igualmente en nuestra vigente Ley y Reglamento (base segunda: «los intereses, cuya representación les corresponden»; artículo primero, Reglamento: «tienen ante el Gobierno... la representación de los intereses del comercio, la navegación y la industria») y aparece consagrado expresamente cuando el apartado *i*) del artículo segundo de la ley de Cortes recoge justamente a las Cámaras, como entidades de representación profesional, entre todos los demás Colegios, Asociaciones y Corporaciones de ese carácter. Tal ha sido, además, en nuestro derecho el carácter de entes análogos (como las Cámaras Agrícolas del real decreto de 14 de noviembre de 1890 o la Asociación General de Ganaderos), y tal es hoy el carácter de las Cámaras Mineras o de la Cámara Oficial Sindical Agraria (decreto de 18 de abril de 1947, orden de 8 de mayo de 1948). Así las entiende Jordana de Pozas (17), como «cuerpos re-

(17) *Ensayo...*, cit., pp. 236-237.

presentativos de los comerciantes, industriales y nautas» y, en fin, así la generalidad de la moderna doctrina francesa y española (18).

Por lo demás, la consideración que a veces se ha hecho de que las Cámaras de Comercio, en esta representación, adoptan una posición puramente técnico-consultiva, aséptica a todo interés sectorial o particular y únicamente preocupadas por los «intereses abstractos y generales» que se refieren a toda la comunidad en materia de comercio e industria, es muy discutible, a la vista de todo lo anterior. Pero es que además, aunque así fuese, ello no afectaría para nada al planteamiento que aquí se hace de su naturaleza, pues ello demuestra que es algo muy ajeno a un sindicato (que es lo que se trataba de demostrar en el informe aludido), *pero no que es Administración pública*, análoga a un organismo autónomo o un servicio personificado como se ha pretendido.

En resumen, la representación de intereses profesionales es una clara idea que vertebra toda su vida y actuación, y así se desprende claramente del destino vinculante de sus rentas y patrimonios (artículo 77): las Cámaras deberán invertir los sobrantes de la liquidación de los presupuestos en obras o servicios que redunden *en beneficio colectivo de los elementos cuyos intereses representan*.

No es tampoco argumento en contra de este carácter el auto que se cita, de 16 de noviembre de 1905, según el cual «a las Cámaras tampoco les corresponde representar intereses particulares de sus socios *porque es otra y más elevada su misión*, y, por tanto, como el acuerdo impugnado del Tribunal gubernativo versa sobre la cantidad que deben pagar por el impuesto de Consumo los introductores de vinos en Sevilla, es notorio que se trata nada más que del interés de determinados comerciantes como *representación personal y particular* que ni ha sido conferido *ni ha podido conferirse a la Cámara y que ésta no puede invocar por propio derecho* al amparo de disposición alguna de su decreto orgánico». Y no es argumento en contra, porque es claro que lo que el Tribunal Supremo deniega es la actuación en favor de determinados comerciantes, *como representación personal y particular*, pero no niega su carácter de *representación sectorial corporativa*, autónoma, *frente al Estado y desde fuera del Estado*. Una cosa es que las Cámaras no puedan ser utilizadas como instrumento de defensa de intereses personales o de «grupitos» (en perjuicio muchas veces de otros comerciantes también

(18) RIVERO: *Droit...*, p. 420; VILLAR PALASÍ, J. L.: «La actividad industrial del Estado», *RAP*, 3, p. 70.

integrados en ellas) y otra muy distinta que se pretenda *integrarlas* en la Administración del Estado como un organismo propio de éste.

Que tal es la naturaleza representativa de las Cámaras de Comercio, y tal el sentir de nuestro Tribunal Supremo respecto a ellas lo confirman otras rotundas declaraciones de éste, como la contenida en la sentencia de 22 de marzo de 1954, en la que decidiendo justamente sobre su naturaleza para la aplicación a ellas, o no, de un privilegio contenido en la LAU a favor de la Administración Pública, establece que para ello es preciso 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». La claridad y exactitud de esta afirmación no deja lugar a dudas.

En definitiva: las Cámaras nacen y responden a la vida de la sociedad (aunque sea por excitación del Estado e incluso coactivamente), y viven como una entidad distinta y separada de la Administración del Estado, aun cuando éste intervenga intensamente su gestión y les confie funciones públicas.

2. *Su régimen patrimonial.*—Como corresponde a su naturaleza, estos entes tienen un patrimonio propio, no integrado en la unidad patrimonial del Estado, aun cuando esté, naturalmente, vinculado en su administración y disposición a los fines específicos de la Corporación (artículos 71 y 77 del reglamento).

3. *Y 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 jurídico de derecho público, sino de derecho privado. Respecto a sus créditos y deudas, conviene distinguir. Después de una larga polémica, en la que no podemos entrar, sobre si el procedimiento para hacer efectivos sus créditos

por cuotas debía ser el apremio (19), ha sido éste reconocido en el artículo 69 del reglamento. Ahora bien, conviene señalar que esto no es la regla general, sino la excepción (que encuentra quizá su justificación originaria en el sistema de recaudación) (20), y que, por lo tanto, el régimen jurídico general de sus créditos y deudas es el común (sin prelación ni inmunidades).

Frente a estas notas, los servicios descentralizados (establecimientos públicos clásicos, organismos autónomos), nacen del Estado (provincia o municipio), que es *su fundador*, no tienen más fines que los estatales (aquéllos que el Estado les encomienda), y sus elementos (personales o reales) se integran por una u otra vía en la unidad estructural y patrimonial del Estado (provincia o municipio). Hay también, por tanto, entre éste y aquéllos una comunicabilidad de responsabilidades, cosa que no ocurre con las Cámaras y demás entes corporativos. En definitiva, su régimen jurídico general es de derecho público: el estatutario, el general de los organismos autónomos, en su caso, y supletoriamente el derecho general del Estado, que no es para éstos un «ordenamiento separado», sino su «ordenamiento común».

Concluyamos, pues, que por su naturaleza y significación histórico-política las Cámaras de Comercio, en España son entes públicos

(19) Verla en JORDANA DE POZAS, LUIS: *Ensayo...*, cit., pp. 240-241. «Las Cámaras pretendieron que el procedimiento adecuado debía ser el de apremio, pero tal pretensión fue desestimada por real orden de 20 de septiembre de 1912, de acuerdo con la Comisión permanente del Consejo de Estado, pues resultaba evidente la improcedencia de lo solicitado.»

(20) Artículo 69 del Reglamento: «La cobranza se hará por trimestres, semestres o años, según la importancia de las cuantías de las cuotas, al tiempo de hacerse la recaudación de la contribución del Estado.»

La recaudación que deba hacerse de los contribuyentes por contribución industrial o por patentes, será llevada a cabo por los recaudadores de Hacienda, los cuales liquidarán directamente con las Cámaras.

En todo caso de resistencia al pago de las cuotas para las Cámaras será aplicable a la exacción, cualquiera que sea el tributo sobre el que se haya calculado el recurso legal de aquéllas, el procedimiento de apremio administrativo que será encomendado a los Recaudadores de Hacienda.» En el fondo, la cuota venía a configurarse en la mecánica de su recaudación, como un recargo sobre la contribución, afectado al sostenimiento de las Cámaras, lo cual justificaba este procedimiento de cobro. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda, por orden comunicada de 24 de abril de 1951 ha confirmado este régimen, autorizando a las Cámaras para utilizar, por medio de los recaudadores al servicio de la Hacienda, el procedimiento de apremio administrativo contra los deudores morosos, como algo ya independiente de la antigua mecánica de recaudación, lo cual es un claro poder exorbitante, aunque no infrecuente en Derecho español para otros muchos entes que no son Administración pública.

extraños a la Administración-sujeto, y no pueden ser equiparados a los establecimientos públicos clásicos ni a los servicios personificados.

No nos resta ahora sino verificar esta conclusión, en detalle, sobre las notas legales definitorias de su naturaleza en nuestro derecho positivo vigente. Suelen aducirse como notas legales que podrían servir de base a su pretendida calificación como Administración Pública las siguientes:

1) la *pertenencia obligatoria al censo electoral* de todos los comerciantes e industriales que reúnan las condiciones reglamentarias, agrupados en las ramas y categorías que se prevén, lo cual implica el consiguiente y obligatorio pago de cuotas;

2) la atribución de *competencias estatales y el principio de especialidad de su actuación*: los artículos 3 y 4 de la ley de 1911 y los artículos 6, 9 y siguientes del reglamento recogen las misiones, poderes y facultades que a estos entes se les atribuyen; y en el artículo 66 del Reglamento se precisa: «en ningún caso ni por ninguna causa podrán las Cámaras deliberar y tomar acuerdos sobre asuntos ajenos a los fines de su fundación y a sus atribuciones» (la sanción es nada menos que su disolución);

3) su *carácter de «cuerpos consultivos de la Administración Pública que deberán ser oídos necesariamente»* (artículo 8);

4) la admisión contra sus actos de *recurso contencioso-administrativo*, según se desprende del artículo 87, que dice: «a los efectos contencioso-administrativos a que hubiere lugar, la resolución del Ministerio de Economía Nacional dará fin a la vía gubernativa en las cuestiones reglamentarias de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación»; lo cual, a la vista del artículo primero, apartado c) de la LJ conduce a la conclusión —se dice— de que son verdadera Administración Pública;

5) la existencia previa de *alzada contra sus actos*: el párrafo final de la orden de 16 de diciembre de 1907 (Ministerio de Fomento, G. 23), dictada para aclarar preceptos anteriores reguladores de las Cámaras de Comercio, dispuso que «contra los acuerdos de las Cámaras Oficiales de Comercio se puede utilizar el recurso de alzada ante el Ministerio de Fomento, en la forma y plazo que previene el reglamento de procedimiento administrativo de este Departamento...» (21);

(21) *Colección Legislativa*, 1907, segundo semestre, núm. 162, p. 512: el objeto principal de la orden era resolver dudas sobre la inscripción en la matrícula industrial y de comercio y el derecho a ser socio de las Cámaras, pero en un inciso final alude a las alzadas.

6) y finalmente, en el *régimen de tutela* (e incluso de jerarquía) que sobre ellas se establece, como corresponde a toda Administración descentralizada, que en este caso se concreta en:

- a) El poder de dirección de su actividad por el Gobierno: artículo 79.
- b) La necesidad de autorizaciones y aprobaciones: artículos 9,2 y 10,3 del reglamento.
- c) El régimen financiero, sometido a estrecho control del Estado: artículos 73, 74 y 75 del reglamento.

Por último, dejemos aquí constancia de una afirmación que se ha hecho alguna vez: la pretendida incapacidad de las Cámaras (como partes del Estado) para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, actos de la Administración que afecten a los intereses por ellas representados. Esta afirmación es, a mi juicio, falsa, sin que pueda deducirse una tal conclusión de las sentencias y autos que se citan, en concreto las de 16 de noviembre de 1905 (auto), 16 de junio de 1920 (sentencia) y 21 de octubre de 1929 (auto), en las que si se rechazan los recursos de las Cámaras no es por falta de capacidad (personalidad) de éstas para recurrir, sino por otros motivos distintos (falta de legitimación, inexistencia de un derecho de carácter administrativo lesionado, en la terminología de 1894, y carácter personalísimo de las acciones «privativamente constituidas en su caso a favor de los respectivos interesados, cuya individual personalidad no puede confundirse con la del ente colectivo a que pertenecen; según doctrina jurídica universalmente admitida en la que se inspira el artículo 35, número 2, del Código civil», según dice la sentencia de 1920). En una palabra, las Cámaras no están englobadas, a estos efectos, en el párrafo a) del artículo 28, cuarto, de la LJ, sino en el párrafo b): no podrán impugnar en los casos en que actúen como delegados, agentes o mandatarios de la Administración, pero sí en todos los demás en que actúen como titulares de intereses corporativos.

Aclarado este último punto y profundizando un poco sobre la superficie de las afirmaciones legales reseñadas, conviene precisar cuál es el significado y alcance de éstas.

En primer lugar, digamos, respecto a la pertenencia obligatoria (nota número 1 citada), que ésta constituye, ciertamente, un claro índice de su carácter público; más exactamente, de que no son puras asociaciones privadas. Ahora bien, una cosa es que sean entes públicos y otra muy distinta que constituyan Administración: nuestro ordenamiento conoce varios tipos de entes públicos que no son

Administración (por ejemplo, la Organización Sindical, los entes u organizaciones del Movimiento, algunos Consorcios, casi todas las Mutualidades, etc.).

Respecto a la naturaleza de sus funciones y facultades conviene distinguir. En la mayoría de los casos, *no se trata de auténticas competencias*, sino simplemente—como escribió Jordana—«de derechos que igualmente poseería cualquier otra asociación aunque no tuviese el reconocimiento de entidad oficial» (22), y 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 o cargas), cosa común a toda Asociación o Fundación (públicas y privadas), según exige el principio de especialidad. Pues nótese que este principio no es sólo propio de los entes públicos (no territoriales), sino en general, de las personas morales de un cierto tipo (también privadas) (23). Lo característico de las personas morales es precisamente que el legislador puede graduar y acotar material y formalmente el ámbito de capacidad (a diferencia de las personas físicas que gozan normalmente de una capacidad ilimitada en extensión) (24).

Hay ciertamente otras actividades que sí suponen ejercicio de competencias públicas, tales como su función consultiva (con audiencia preceptiva) de la Administración Pública (base segunda y artículo 8 del reglamento) la función de policía industrial y mercantil que se les encomienda, con el elenco de facultades que supone (artículo 9 del reglamento, números 4, 5, 6...), el control y certificación de origen de las mercancías, la peritación judicial, el contraste de pesas y medidas, la gestión como auténtica función pública de eventuales registros mercantiles, etc.; todo ello aparte de la facultad de imposición de cuotas, que, dada la obligatoriedad de pertenencia al censo de electores, deviene una auténtica potestad impositiva.

(22) JORDANA: *Ensayo...*, p. 235.

(23) Por todos, RIVERO, J.: *Droit...*, 42.

(24) En efecto, el fomento de sus intereses sectoriales, la propuesta al Gobierno de reformas, la capacidad de accionar (o denunciar) contra delitos y faltas, la creación de agencias de colocación, la concurrencia a subastas de obras o servicios, la promoción y organización de ferias, la formación de estadísticas, los servicios de información comercial e industrial dirigidos a sus miembros o al Estado (estos últimos son más bien cargas, pues son imperativos), e incluso la creación o subvención de centros de enseñanza (otra cosa será el reconocimiento y valoración de sus títulos), son todas ellas actividades que no necesitan una especial habilitación del Estado (ni normativa ni concesional), sino una mera autorización, en su caso. Pues se trata de actividades y servicios propios y autónomos, no delegados del Estado. Autorización que en estos casos se concede no caso por caso, sino de modo genérico a través de una norma.

Ahora bien, esto son claramente funciones estatales delegadas en las Cámaras. Este es, a mi juicio, el sentido de la base tercera de la ley: que configura estas actividades como auxilio y colaboración con los órganos de la Administración del *Estado*, que *en todo caso conserva la titularidad de las funciones*, el poder de decisión, y, por tanto, la posibilidad de avocar así cualquier asunto. De ahí también las alzadas (naturalmente, sólo en estos campos) ante el Ministro competente, y la posibilidad de dar éste directrices de gobierno y actuación a las Cámaras (no referidas a sus fines propios, claro está, sino sólo a las funciones delegadas del Estado que ejercen). Todo esto por sí solo no autoriza a convertir a las Cámaras en Administración Pública, pues esta situación es idéntica a la que tienen otras entidades públicas que no son Administración (por ejemplo, los Sindicatos y Obras Sindicales, Mutualidades, Consorcios) e incluso entidades privadas (grupos de colonización, grupos de exportadores, etcétera) y los mismos concesionarios de servicios públicos (que ha sido siempre el ejemplo clásico, aunque a estos efectos es menos significativo) (25).

Esta doble condición de las Cámaras (funciones propias y funciones estatales delegadas) se reconoce claramente con referencia a las Cámaras locales en la base cuarta de la ley y artículo sexto del reglamento («gozando de *autonomía en la administración de sus recursos y en la defensa y fomento de sus peculiares intereses*, estarán coordinadas, sin embargo, con las provinciales para el desempeño de las funciones administrativas que a estas Cámaras confie el Estado»); doble condición, que es común a todas las Corporaciones económico-sectoriales y profesionales de principios de siglo (recuérdese la nítida formulación contenida en el real decreto de 30 de agosto de 1917 para la Asociación General de Ganaderos, artículos 3 y 4; o la condición de las Cámaras Agrícolas creadas por el real decreto de 14 de noviembre de 1890, y a las que se les encomiendan importantes funciones públicas en los reales decretos de 20 de agosto de 1906 y 29 de mayo de 1914) y que hará hablar a la doctrina de la

(25) El fenómeno de la incorporación a las tareas de la Administración de organizaciones privadas a las que se otorga un trato especial y se adjudican potestades, ha sido destacado reiteradamente en nuestros días: por todos, MARTÍN MATEO, R.: «La sustantividad del Derecho administrativo», *RAP*, 53 (1967), pp. 35 y ss., especialmente pp. 40-41. Desde la perspectiva contencioso-administrativa y su necesaria ampliación de campo, más recientemente, *Informe sobre la Administración y la Jurisdicción contencioso-administrativa en el anteproyecto de bases para una ley orgánica de la Justicia*, Seminario de la Cátedra del profesor García de Enterría, ponente: señor Parada Vázquez, en *RAP*, 58 (1969), pp. 451 y ss., especialmente pp. 468-469.

época de su «doble personalidad» (26). Que este mismo sentido informa la legislación de Cámaras se desprende claramente de las palabras de la exposición de motivos del real decreto-ley de 1929 (26 de julio) más arriba citadas, y de estas otras del mismo texto: «... las Cámaras, como Cuerpos deliberantes, deben gozar de *autonomía para tratar y exponer lo que sea propio de su estudio y acuerdo*, (y) consideradas en su cualidad de *colaboradoras de la Administración...*; etc.».

Es inexacta, por ello, toda asimilación entre las Cámaras de Comercio y el Consejo Nacional de Educación o los Jurados tributarios, como se ha pretendido (27), los cuales son, claramente, *órganos de la Administración Central* (artículo 147, LGT), si bien se integren en ellos representantes de los sectores afectados (artículo 148 LGT y decreto de 25 de junio de 1964, artículos 1 a 5), todos nombrados por decreto, y sin ninguna otra finalidad que no sea la meramente técnica y dictaminadora en materias de educación o en materias tributarias, *en el seno del Estado*.

Sentada esta consideración básica, podemos ya determinar cuál es la extensión del recurso contencioso-administrativo que contra ellas se admite, y cuál es, en su caso, la generalidad —o excepcionalidad— de las alzadas contra sus actos. Ni en uno ni en otro caso pueden admitirse con carácter general, sino exclusivamente referidos a aquellos actos que dicten en el ejercicio de las competencias delegadas por el Estado, o en que expresamente se prevean en sus normas reguladoras. Tal parece, además, el sentido del artículo 87, que al hablar del recurso contencioso lo refiere a «las cuestiones reglamentarias» (es decir, a aquellas que suponen funciones delegadas del Gobierno, y, como tales, sometidas a las normas administrativas que reglamentan dichas acciones); tal es el sentido en el que hay que entender no obstante su generalidad, la real orden de 16 de diciembre de 1907, y así lo confirman las sentencias de 8 de julio de 1913 y 30 de abril de 1958 (se trata, en el primer caso, de la afirmación de la alzada en un caso expresamente previsto en el artículo 40, último párrafo, del reglamento provisional de 29 de diciembre de 1911 (Alcubilla, Dicc., II, pág. 914): alzada contra resolución de las Cámaras sobre el re-

(26) JORDANA: *Ensayo...*, pp. 238-239.

(27) *Naturaleza y significación...*, cit., Informe de las Cámaras, p. 45. También está desenfocado, por esta misma «visión» de identificar a las Cámaras con la Administración, el comentario que ANTONIO VALCÁRCEL Y LÓPEZ DE LEMOS, ob. cit., pp. 101-102, hace al decreto-ley del año 29, cuando después de reconocer «la doble función de las Cámaras» (no puede dejar de hacerlo), dice que «su misión primordial no es otra que servir al interés general» y que «el carácter de *órganos de la Administración Pública* se sobrepone en la Cámaras a toda otra condición» (p. 101). No se comprende mucho tal afirmación.

sultado de las elecciones, resolviendo las protestas formuladas contra ellas,alzada que se recoge igualmente en el artículo 51, párrafo tercero del vigente reglamento; y en el segundo, de alzada contra un acto de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio, que acuerda la nulidad del nombramiento de secretario de la Cámara de Comercio de S., a instancia de la propia Cámara; nótese que en este segundo caso, más que de una alzada contra acto de la Cámara se trata de alzada contra acto de un órgano administrativo, que, en un procedimiento bifásico, tiene reservada la decisión) (28).

Otro tanto cabe decir del poder de intervención y dirección de su actividad que consagra el artículo 79 del reglamento, a favor del Gobierno con el consiguiente deber de obediencia de las Cámaras (obligación de reunirse, de realizar los estudios que se les encomienden, de evacuar los informes que se les pidan, deber de cumplir las órdenes que reciban respecto a los trabajos o servicios que realizan, etcétera). Es obvio que este *auténtico poder jerárquico* no recae sobre las Cámaras como ente (sobre la totalidad de su actividad posible), sino sólo sobre aquellas actividades que constituyen «funciones administrativas». En el decreto-ley del año 29 se establecía efectivamente esa dependencia *a los efectos de prestar cuantos servicios les encomiende* (la Dirección General de Comercio) *con arreglo a las normas...*. La limitación (el carácter tasado, funcional, parcial) de esa dependencia es claro, y muy distinto a la que es propia de los órganos o servicios descentralizados (con o sin personalidad). La redacción del artículo 79, párrafo tercero, del reglamento vigente no recoge tan claramente ese carácter funcional (referida únicamente a las funciones estatales que ejercita) de la dependencia, pero en una correcta interpretación así hay que entenderlo.

En cuanto a la tutela que sobre ellas ejerce el Estado conviene separar el aspecto sustantivo y el financiero. Respecto al primero, las clásicas técnicas de tutela (autorizaciones, aprobaciones) se prevén en el artículo 9, segundo, del reglamento (aprobación para la reali-

(28) No proceden en cambio las alzadas, a mi juicio, contra los actos de nombramiento o separación de sus empleados (salvo norma expresa en contrario de su Reglamento: art. 62, texto aprobado por orden ministerial de 8 de julio de 1966), o los actos de creación de establecimientos para la enseñanza, fomento o desarrollo de las actividades mercantiles o industriales (centros de enseñanza, museos, almacenes, etc.), o la celebración de exposiciones, o la designación o destitución de agentes aduaneros, y en general en cuantos acuerdos adopten en el cumplimiento de «sus» fines. Por lo demás, hay que decir que la admisión expresa de alzadas en el Reglamento, aparte del supuesto ya citado, se refieren a materia de elecciones (arts. 40, 51-54), o a la adquisición o pérdida de la condición de miembro (art. 56), lo cual es absolutamente lógico.

zación de obras y servicios que estimen necesarios o útiles para los intereses generales de las diversas esferas de la actividad económica que les están confiados (29); 10, segunda (aprobación de convenios para administrar fundaciones); 10, tercera (autorización previa para contratar empréstitos), y artículo 77 (autorización especial para cambiar de destino sus rentas o bienes). Los casos previstos son ciertamente escasos dentro del conjunto de actividades posibles, y, naturalmente, como corresponde a todo poder de tutela, son tasados. Con ellos se trata de garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios.

Respecto a su régimen financiero, éste está sometido a un control de tutela (artículos 73 a 75 del reglamento) consistente en la aprobación por la Administración de sus presupuestos y cuentas. Ahora bien, conviene señalar que este control es mucho menos estricto que el que corresponde a los entes públicos *estatales* (organismos autónomos, etc.), e incluso que el de las Corporaciones Locales. Las notas de este régimen son:

1) el principio de independencia patrimonial y financiera con relación al Estado: las cuotas legalmente establecidas, así como sus demás ingresos patrimoniales, deben ser en todo caso respetadas (no pueden ser disminuidas, ni derivadas hacia otros fines distintos a los previstos por la propia Corporación); el Estado debe limitarse a aprobarlas o no, lo cual es una diferencia importante con los organismos autónomos y los auténticos establecimientos públicos;

2) la aprobación o no del presupuesto, según parece desprenderse del artículo 73, no es un poder discrecional, sino reglado: es un control de legalidad (no de oportunidad); y únicamente «deberá negárseles cuando vulneren los preceptos de la ley de bases de este reglamento», según el texto literal del artículo. El sentido de este artículo refleja la gran autonomía de gestión de que gozan las Cá-

(29) Podría aludirse a las dudas que la calificación de tales obras y servicios suscita: ¿se trata de obras o servicios públicos, o simples obras y servicios privados, de carácter comercial? Quizá ambas posibilidades son pensables. La aprobación se refiere tanto a obras y servicios comerciales o sociales, pero sin la consideración de obra o de servicio público, en sentido técnico (que son desde luego posibles: por ejemplo, un servicio de publicaciones, o una escuela de idiomas, o un servicio de traducciones); como a las obras o servicios públicos, por ejemplo, un puerto, que ha sido una obra típica de las Cámaras; aunque pienso que en estos últimos casos se trataría más bien de una figura concesional o delegacional que de una simple aprobación. Un argumento para esta interpretación: art. 77: no parece que toda la gama de obras y servicios que se enumeran en esta disposición hayan de tener forzosamente la consideración de «servicios públicos» por el hecho de ser prestados por las Cámaras. Más bien la presunción es la contraria.

maras, en sus recursos propios (superior incluso a la de las Corporaciones Locales), lo cual es consecuencia lógica, a mi juicio, de su naturaleza social, corporativa, representativa de intereses. Con una sola condición: que se ajusten a sus fines;

3) carecen, como es lo coherente en un ente extraño al Estado (organización), de Intervención delegada de Hacienda (es este un argumento adicional). Existe una comisión gestora interna, que interviene los ingresos y pagos, y que ejerce el control previo (artículo 74);

4) la vinculación finalista de sus rentas y patrimonio, contenida en el artículo 77 del reglamento: «Las Cámaras deberán intervenir los sobrantes de la liquidación de los presupuestos en obras o servicios que redunden en beneficio colectivo de los elementos cuyos intereses representan...»; «En manera alguna podrán invertir las Cámaras en subvenciones o dispendios para otro objeto que el cumplimiento de sus propios fines más de la décima parte de los ingresos procedentes del recurso percibido de sus electores, como no sea con autorización especial acordada en Consejo de Ministros, previa formación de presupuesto extraordinario e informe favorable del Ministerio de Economía Nacional».

Conclusiones

¿Qué conclusión cabe obtener de todo este análisis sobre la cuestión inicialmente planteada: si las Cámaras de Comercio pueden ser o no consideradas como administración-sujeto?

Las conclusiones son las siguientes:

1) Las Cámaras de Comercio no son entes encuadrados en la organización general del Estado, sino entes exteriores a él, situados fuera del Estado; no son organismos estatales como puedan serlo los Consejos y Juntas (de Economía Nacional, de Industria, de Obras Públicas o de Transportes) que integran la Administración consultiva *del Estado*; ello aun cuando desempeñen en ocasiones funciones análogas. En definitiva, *las Cámaras de Comercio no son administración-sujeto*, aun cuando estén formalmente calificadas como «establecimientos públicos».

Esta expresión —verdadera importación en el vacío— no tiene hoy ningún valor de determinación de un régimen jurídico unitario (ni en Francia ni en España); y si alguno se le quiere buscar entre nos-

otros es por completo distinto al de las Cámaras de Comercio (30), cuyo régimen jurídico, según se deriva de los textos positivos y de la propia naturaleza corporativa de las Cámaras, no es el de la administración-sujeto ni en materias de organización ni en cuanto a sus bienes, funcionamiento interno, personal, régimen económico-financiero y actividad general del ente. Sus actos no gozan del privilegio de ejecutividad, sino en la medida en que supongan *ejercicio de competencias*. La jurisprudencia ha precisado también que no disfrutarán de los privilegios propios de la administración-sujeto (apremios, ley de Arrendamientos urbanos y otros) más que en la medida en que una ley o norma reglamentaria se les reconozca expresamente (vid. de 22 de marzo de 1954, citada supra, que deniega el privilegio de presunción de necesidad en el desahucio—artículo 76 LAU— y a mayor abundamiento el privilegio de desahucio administrativo, por la inexistencia de una disposición expresa en tal sentido).

2) Las Cámaras de Comercio son, en cambio, entes públicos corporativos que es algo totalmente diferente. En efecto, una cosa es el ente estatal (fundacional) con integración de elementos o representantes de la sociedad, que intervienen en su administración (esto querían ser los «*établissements publics*»: lugar de encuentro del Estado y sociedad, mediante la participación de ésta en los centros y *organismos estatales*), y otra el *ente social* (corporativo), *compuesto por miembros, representantes de unos intereses* profesionales o sectoriales, al que se encomiendan *funciones estatales*. No obstante su formal semejanza: ejercicio de competencia o servicios públicos y representación, en ambos, de los administrados, la naturaleza del sujeto es esencialmente distinta.

Ahora bien, acontece que tales entes públicos corporativos reciben del Estado funciones y competencias propias de éste, confiadas en su ejercicio a aquéllas. Si a esta atribución hay que llamarle descentralización o delegación dependerá de la relación—jerárquica o no— a que las Cámaras queden sometidas. Pero bien entendido que esta atribución de facultades *no transforma la naturaleza del sujeto que la recibe*. Este sigue siendo una Corporación representativa de inte-

(30) Esta calificación, en nuestro derecho, ha sido siempre un concepto estricto o restringido referido, como dice Trevijano, «a personas jurídicas que desarrollan actividades de la Administración territorial y que se personifican en el momento de la realización del servicio». Su campo específico de aplicación ha sido—y debe seguir siendo—las actividades benéficas, asistenciales y docentes: TREVIJANO: *Tratado*, II, pp. 313 a 317. Son, por tanto, puras «formas organizativas» de la Administración pública y pueden ser considerados plenamente como Administración-sujeto, cosa que no ocurre con las Cámaras, según se dice en el texto.

reses económico-sectoriales, que *podrá ser considerada Administración (en sentido objetivo, de actividad) en tanto en cuanto cumpla aquellas funciones y ejercite competencias.*

3) A la vista de nuestro ordenamiento, la atribución de competencias a las Cámaras de Comercio por el Estado *se realiza en forma de delegación*, conservando el Estado sobre ellas, en esas materias, un auténtico poder jerárquico (como ocurre en toda delegación), que se manifiesta en las facultades de dirección de su actividad y en la admisión de alzas.

4) Sobre el resto de las actividades posibles y lícitas de las Cámaras de Comercio, el Estado (es decir, la Administración Central), como único titular originario de la soberanía conserva un *poder de tutela, estricto y limitado* a los supuestos tasados previstos en la ley.

