

José Antonio  
Sarmiento  
Méndez

Profesor de dereiro  
constitucional da  
Universidade de Vigo

## O repartimento de competencias e o tratamento lexislativo das cámaras agrarias

**A**probación polo Pleno do Parlamento de Galicia o día 28 de xuño de 1994, da Lei de modificación 4/1984, do 4 de maio, de cámaras agrarias é unha magnífica ocasión para tratar de analiza-lo tratamento normativo desta materia.

Pretenden, pois, as presentes reflexións, dar conta, por unha banda, dos antecedentes lexislativos e de xurisprudencia que determinaron, en boa parte, o contido substancial da reforma que vén de aproba-lo lexislativo autonómico, e por outra, analiza-los problemas xurídicos presentados ante un cambio lexislativo coma o actual.

## 1. A competencia lexislativa nesta materia

A regulación constitucional das cámaras agrarias atopa o seu marco primixenio nas prescricións do artigo 52 da nosa carta magna: “A lei regulará as organizacións profesionais que contribúan á defensa dos intereses económicos que lles sexan propios. A súa estrutura interna e o seu funcionamento deberán ser democráticos”.

Buscando os precedentes desta disposición constitucional<sup>1</sup> no dereito comparado atopamos principalmente referencias á tutela constitucional dos dereitos á sindicación e á asociación, que só de xeito marxinal tocan o obxecto do presente comentario<sup>2</sup>.

É no seo do dereito xermano onde as referencias á garantía constitucional destas figuras corporativas son máis abondosas, e deste xeito, textos como o artigo 9 da Constitución alemana de 1949 manifestan: “3. Queda garantida a toda persoa e a tódalas profesións o dereito de formar asociacións destinadas a defender e mellora-las condicións económicas e de traballo...” ou o artigo 11 da Constitución austríaca de 1945, que lle atribúe á Federación a competencia lexislativa e ós Estados a de execución na materia de: “Representacións profesionais cando non estean comprendidas no artigo 10, coa excepción, non embargante, das agrarias e forestais”.

A incorporación ó artigo 52 da Constitución das “organizacións profesionais” foi duramente criticada no *iter* constituínte<sup>3</sup> por exceder da estricta alusión ós colexios profesionais que xa contaban cunha importante tradición no noso dereito. Argumentouse sobre a ausencia de definición malia as figuras xurídicas que se debían incluír baixo unha denominación tal como a constitucionalizada. Nesta orde de cousas, a propia ordenación sistemática do precepto foi obxecto de dura crítica<sup>4</sup>, ó non conter ningunha prescrición referente ós “principios rectores da política social e económica”, como reza o encabezamento do capítulo terceiro onde foi localizado este artigo.

Os preceptos constitucionais contidos nos artigos 148 e 149 permitiron que no momento de redactarse o Estatuto de autonomía de Galicia esta materia ficase contida no seu artigo 27, apartado 29, dentro das consideradas coma exclusivas para a nosa Comunidade Autónoma.

<sup>1</sup> Seguimos neste punto a JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ VAL, no seu comentario ó artigo 52 da Constitución, incluído na obra sistemática dirixida por Oscar Alzaga Villamil, *Comentarios a las leyes políticas*, EDERSA, 1984.

<sup>2</sup> Sirvan de exemplo disposicións tales coma as do artigo 39 da Constitución italiana de 1947, o 57 da Constitución portuguesa de 1976 ou o 40 da de Irlanda de 1937.

<sup>3</sup> *Vid.* sobre todo as intervencións do senador Pedrol Rius no *Diario de Sesións do Senado* nº 41, do 22 de agosto de 1978, pp. 1693 a 1704.

<sup>4</sup> Así, Martínez Val, *op. cit.*

Nun momento posterior foi aprobada a Lei do proceso autonómico, que no seu artigo 15 prevé catro principios fundamentais para as comunidades autónomas que asumiran competencias en relación coas corporacións de dereito público representativas de intereses económicos, é dicir: a súa obrigada constitución, o seu ámbito territorial determinado polos correspondentes estatutos, a determinación das funcións que lles son propias e, por último, o carácter necesariamente democrático de tódolos seus cargos.

Ademais, a lei citada establece de forma expresa que este tipo de corporacións deberán axustar a súa organización e competencias ós principios e regras básicas establecidas na lexislación do Estado, aspecto este declarado conforme á carta magna polo Tribunal Constitucional.<sup>5</sup>

Como é ben sabido o antecedente desta disposición foi a Lei orgánica de harmonización do proceso autonómico, sobre a que recaeu a Sentencia do Tribunal Constitucional do 5 de agosto de 1983. Verbo do que neste intre nos ocupa, esta sentenza contén un razoamento que xustifica a redacción do actual artigo 15 da Lei do proceso autonómico (anterior artigo 21 da LO APA). A sentenza afirma que estas corporacións participan da natureza das administracións públicas e, neste sentido, a constitución dos seus órganos, así como a súa actividade nos limitados aspectos nos que realizan funcións administrativas, deben entenderse suxeitos ás bases que con respecto ás citadas corporacións dicte o Estado no exercicio das competencias que lle recoñece o artigo 149.1.18 da Constitución.

Á vista destas argumentacións do noso máis alto tribunal, parece claro que as regras substanciais á luz das que debemos examinalo exercicio da competencia autonómica en materia de cámaras agrarias, derivan da propia Constitución e das bases establecidas polo lexislador estatal.

Unha análise do artigo 52 da Constitución delimita como marco constitucional ó que se somete a actuación autonómica ou de respecto do principio de reserva de lei no tocante ó sentido formal e ó respecto ós principios democráticos na súa organización e funcionamento, en función da defensa dos intereses económicos que lles son propios no referente ó contido material.

<sup>5</sup> A Sentencia do Tribunal Constitucional (nº 20) do 18 de febreiro de 1988 (Suplemento do BOE nº 52, do 1 de marzo) desestima o recurso de inconstitucionalidade interposto contra o apartado 2º deste artigo 15.

Esta prescripción constitucional veu ser completada pola aprobación da Lei 23/1986, do 24 de decembro, de cámaras agrarias<sup>6</sup>.

O contido substancial desta norma será analizado posteriormente, pero faise preciso analizar someramente como lle afectou esta lei ó reparto de competencias, froito sobre todo do contido da Sentencia do Tribunal Constitucional 132/1989<sup>7</sup>.

Comeza o noso máis alto tribunal por recoñece-la ausencia dunha cita directa dalgún título de competencia na materia de cámaras agrarias. Polo tanto, interpreta incluída esta materia dentro dos títulos de "agricultura e gandería" (art.148.1.7) e "bases do réxime xurídico das administracións públicas" (art.149.1.18). Como se pode apreciar, esta formulación de principio non axudaba a perfila-la titularidade da competencia por si mesma, facéndose necesario un estudio da normativa en cuestión para atribuír de forma nidia os límites das competencias de cada Administración.

Un primeiro problema que tentou resolve-lo Tribunal foi o da regulación das eleccións das cámaras agrarias. O texto da lei era enormemente amplo na súa regulación desta materia, considerando con carácter básico practicamente a integridade do sistema electoral "sen deixarlle ningunha fisga a unha posible intervención das comunidades autónomas con competencias na materia". As conclusións do tribunal nesta cuestión conducen a subtrae-lo pretendido carácter básico do artigo 8.2 na súa totalidade, restrinxindo ese alcance á facultade para fixa-la data de convocatoria de tales eleccións.

Un segundo punto de interese nesta sentenza do Tribunal Constitucional é o tratamento da temática relativa a normativa básica-desenvolvemento lexislativo. Os conceptos utilizados polo Tribunal Constitucional proceden do dereito federal comparado<sup>8</sup>.

O argumento é que a relación normativa básica-desenvolvemento lexislativo debe entenderse de acordo co concepto de desprazamento, e deste xeito a regulación da lei catalana viuse desprazada pola concreción das bases da lei do Estado no referente á non obrigatoriedade da afiliación.

Unha terceira temática abordada polo tribunal nesta

<sup>6</sup> Vid. BOE núm. 312, do 30 de decembro de 1986. Corrección de erros BOE núm. 313, do 31 de decembro de 1986.

<sup>7</sup> BOE do 10 de agosto de 1989.

<sup>8</sup> Neste sentido Carmen Chinchilla Marín "Las Cámaras Agrarias en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 65, xaneiro-marzo, 1990, que cita a obra dos profesores García de Enterría e Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, nas súas pp. 321 a 324.

sentencia é a tocante á distribución de competencias no proceso da extinción das cámaras, moi especialmente a hipotética inconstitucionalidade das disposicións adicionais 2ª e 4ª da lei. Neste sentido, o Tribunal Constitucional matiza que o único contido básico da disposición adicional 2ª é a fixación da finalidade que se lles asigna con carácter xeral ó patrimonio e medios das cámaras (fins e servicios de interese xeral agrario). A sentenza tenta evitar disparidades dentro do territorio nacional que puidesen supoñer incluso discriminacións no sentido constitucional do termo.

Ademais desta Sentencia 132/89, o Tribunal Constitucional tivo ocasión de pronunciarse sobre este tema que nos ocupa a través da Sentencia 209/90, do 20 de decembro, nos conflitos positivos de competencias acumulados nos números 629/1985, 781/1985 e 1.140/1986. Esta sentenza defende que mentres non fosen transferidos os medios persoais e materiais necesarios e imprescindibles para o exercicio dunha competencia contida no Estatuto de autonomía, o exercicio daquela corresponde-lle ó Estado, se ben recoñece que ese exercicio ten un carácter anormal pola súa provisionalidade.

## **2. A regulación xurídica estatal das cámaras agrarias**

As cámaras agrarias teñen a súa localización conceptual dentro do que se ten chamado "estructura corporativa" da agricultura española<sup>9</sup>.

Pois ben, nestas institucións corporativistas prodúcese unha permanente situación de conflito polo seu feble carácter de órgano representativo e de mediación<sup>10</sup>.

Pódense apuntar unha serie de notas distintivas que enmarcan o papel das cámaras agrarias no mundo agrario contemporáneo. En primeiro lugar, é manifesto que o exercicio da súa influencia nos centros de decisión ten unha grande debilidade se se compara coa actividade desenvolvida polas organizacións de intereses non agrarios. Esta debilidade pode deberse á propia perda de preponderancia económica do sector agrario como actividade productiva.

<sup>9</sup> Vid. Eduardo Mollano Estrada e Manuel Pérez, *Papers, Revista de Socioloxía* nº 24 (1985), pp. 119 a 143.

<sup>10</sup> Vid. L. Panitch, "Trade Union and the capitalist state", publicado en *New left Review*, xaneiro-marzo, 1981, pp. 21 a 43.

Nesta orde de cousas, haberá que deixar constancia do importante papel desempeñado polos partidos políticos á hora de interferir no proceso de articulación de interese no mundo agrario. Os distintos partidos optan por posturas como a promoción da organización de agricultores ideoloxicamente afíns ou a colocación dos seus militantes nos postos directivos de organizacións xa constituídas.

Este fenómeno sociolóxico, que tivo lugar no agro, veu sendo obxecto de tratamento xurídico desde tempos moi afastados. Non embargante, e respecto do que aquí nos interesa, debemos referir a existencia dunha Lei, do 24 de decembro de 1981 (nº 49/1981), reguladora do Estatuto de explotación familiar agraria e dos agricultores novos. Decreto este que pretendía protexer a explotación familiar agraria e facilita a incorporación dos agricultores novos á actividade agraria. Esta figura xurídica, que atopa indubidables paralelismos no dereito civil, foral e especial, é outro xeito de tratar de vertebral-lo sector primario da economía, e tentou de normativizarse de xeito coherente coa regulación xurídica das cámaras agrarias.

A Lei 23/86, do 24 de decembro<sup>11</sup>, regulou no dereito estatal as cámaras agrarias, e fíxoo a través dun articulado moi reducido (14 artigos), que xa no momento da súa aprobación resultaron enormemente polémicos. A lei relacionaba o seu contido co recoñecemento a tódolos cidadáns da liberdade de asociación, facendo unha expresa referencia á Lei 19/87, do 1 de abril, sobre regulación do dereito da asociación sindical. Deste xeito, as cámaras agrarias apareceron como entes subrogados nos seus respectivos ámbitos territoriais na titularidade dos bens que ata entón constituía o patrimonio dos seus antecesores, irmandades locais de labradores e gandeiros, cámaras oficiais sindicais agrarias e a Irmandade Nacional.

A Lei á que nos estamos a referir definía as cámaras agrarias como corporacións de dereito público dotadas de personalidade xurídica e capacidade de obrar, e impondo o deber de contar cunha estrutura e funcionamento democráticos. As funcións que o artigo 4 lles atribúe a estas corporacións son de carácter consultivo, de administración dos seus recursos propios e do seu patrimonio, e aquelas outras que lles pode delegar a Administración pública.

<sup>11</sup> Publicada no *BOE* do 30 de decembro de 1986, corrección de erros no *BOE* nº 313, do 31 de decembro de 1986.

Unha prescrición de grande interese é a contida no art. 5 que prohíbe que as cámaras agrarias asuman funcións de representación, reivindicación e negociación en defensa dos intereses sociais e económicos dos agricultores e gandeiros, o que ten unha indubidable transcendencia tendo en conta o ámbito no que as cámaras desenvolven a súa actividade, segundo xa aludín anteriormente.

O capítulo III da lei facía referencia ó ámbito territorial das cámaras e prevía a existencia preceptiva das provinciais e a facultativa das de ámbito distinto á provincia. Respecto da constitución das cámaras agrarias, como xa se referiu anteriormente, a lei era moi detallista na súa regulación, facendo unha especificación no seu art. 9 de quen tiña o carácter de elector, e no seu art. 10 dos que exercían ou dos elixibles. Completábase o contido da lei cunha regulación da representatividade e do réxime económico destas corporacións.

Un comentario crítico da Lei 23/1986 pódese facer á luz das reflexións incluídas na Sentencia do Tribunal Constitucional 139/1989, do 20 de xullo, que xiran ó redor da inconstitucionalidade da afiliación obrigatoria ás cámaras agrarias. Resumindo, a problemática suscitada consistiu en que ós recorrentes en amparo se lles xiraron cotas correspondentes a unha cámara agraria local que entendían que ía en contra do seu dereito de libre asociación e sindicación contido nos arts. 22.1 e 28.1 da CE. O Tribunal delimita o contido esencial do dereito de asociación conforme ó seu dictado constitucional do art. 22. Deste xeito compáranse dous dereitos: o de asociarse e o de non asociarse. Recoñécese de igual xeito a posibilidade dunha intervención administrativa neste ámbito. Así mesmo, e aínda aceptando a base asociativa destas corporacións, debe matizarse a aplicación dos arts. 22 e 28 da Constitución, e isto por dúas razóns fundamentais: por unha banda, porque poden ser fundadas por particulares ó exerceren funcións públicas, e por outra, porque entra dentro da potestade do lexislador a de fixa-la pertenza obrigatoria de determinados sectores sociais ás cámaras cando esta se atope xustificada nas disposicións constitucionais (art. 36 CE) ou nas características dos fins de interese público que persigan. Esta argumentación leva a concluír que a constitucionalidade da afiliación obrigatoria ás entidades corporativas (salvo o caso dos colexios

profesionais, expresamente protexidos pola Constitución) deberá xustificarse en cada caso, atendendo á relevancia do fin público perseguido. Como sinala José Díez Delgado,<sup>12</sup> o Tribunal Constitucional fixo unha distinción moi clara entre as entidades corporativas que teñen cobertura constitucional e as que non a teñen, reservándolle-la afiliación obrigatoria para estas últimas só cando o exercicio de fins públicos non pode ligarse doutro xeito.

Outra sentenza do Tribunal Constitucional que delimitou o contido das leis obxecto de análise é a núm. 131/1989, do 19 de xullo, na que o noso máis alto tribunal argumenta de xeito moi parecido, defendendo que só será admisible a afiliación obrigatoria cando se dea unha posibilidade de obte-lo fin público que se persegue sen recorrer á citada adscrición forzada a un ente corporativo.

Esta problemática lévanos a determinar que liberdade ou dereito resultan constringidos pola pertenza obrigatoria e, ó mesmo tempo, a razón pola que a adscrición obrigatoria non cumpre os requisitos constitucionais no caso das cámaras agrarias, tal como ocorre nos colexios profesionais. Como sinala Chinchilla Marín,<sup>13</sup> a garantía da liberdade de asociación, no seu aspecto negativo, non impide que, excepcional e xustificadamente, o lexislador lle poida poñer límite, obrigando ós profesionais dun sector concreto a adscribirse obrigatoriamente a unha corporación.

Xa se fixo referencia con anterioridade á distinta base constitucional das cámaras agrarias e dos colexios profesionais (art. 36 CE), que veu ser remarcada por sentencias como a do 5 de agosto de 1983 e a do 28 de febreiro de 1984. Unha opinión distinta defendía o voto particular do maxistrado Díaz Eimil ó manter que a adscrición obrigatoria estea xustificada no suposto de profesionais que traballan só para a Administración pública. Este aspecto sería inconstitucional por non estar xustificada esa restricción, ó se-la finalidade de colexiarse a regulación e ordenación do exercicio privado das profesións, pero non do público.

Unha última fase da evolución na regulación xurídica das cámaras agrarias vén dada pola presentación ante a Mesa do Congreso dos Deputados dunha proposición

<sup>12</sup> "La afiliación obrigatoria a las Cámaras agrarias es inconstitucional: Sentencia del TC 139/1989", *Revista general del derecho* nº 543 (1989).

<sup>13</sup> "Las Cámaras agrarias en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista española de derecho administrativo* nº 65, xaneiro/marzo de 1990, Civitas, Madrid.



de lei do Grupo Parlamentario Popular, de modificación do réxime xurídico das cámaras agrarias<sup>14</sup>. Esta iniciativa pretende modifica-lo artigo 1º no seu parágrafo “artigo 8.2” da Lei 23/1991, do 15 de outubro, pola que se modificou a Lei 23/1986, do 24 de decembro. O obxecto da proposición é o de atribuírlles ás comunidades autónomas a facultade de determina-la data da convocatoria electoral, se ben establece a obrigatoriedade dunha consulta previa coas organizacións profesionais agrarias do seu ámbito territorial.

Como xustifica a propia exposición de motivos desta proposición, o feito de que as cámaras agrarias teñan como ámbito territorial a provincia, dá razóns abondas para seren as propias comunidades autónomas as que dispoñan da facultade de determina-la data da convocatoria electoral.

### **3. Normativa das comunidades autónomas**

Se ben a problemática das cámaras agrarias ten sido abordada no eido do dereito autonómico comparado de xeito moi minucioso, centrarémonos aquí no tratamento outorgado nas comunidades de Cataluña, País Vasco e Valencia.

En primeiro lugar, na **Comunidade catalana** procedeuse á aprobación da Lei do 23 de xullo de 1985, reguladora das cámaras profesionais agrarias, configuradas como corporacións de dereito público con personalidade xurídica propia e plena capacidade de obrar para o cumprimento dos seus fins e con autonomía para a xestión dos seus intereses e recursos propios. O articulado desta lei (art. 5) dispoñía o exercicio das competencias administrativas que lle corresponden por disposición legal ou por delegación do Consello Executivo ou do Departamento de Agricultura, Gandería e Pesca, e, en todo caso, as funcións que a propia lei lle confería no seu art. 13. Estas funcións atribuíanse de xeito facultativo e atinxían os eidos consultivos e de asesoramento, tanto respecto da organización da Administración autonómica coma dos seus propios membros.

<sup>14</sup> Vid. *Boletín Oficial das Cortes Xerais*, Sección Congreso dos Deputados, V Lxislatura, serie B: Proposición de lei nº 51-1, do 20 de decembro de 1993.

Este texto legal foi reformado pola Lei do 23 de outubro de 1991, coa intención de incorpora-lo contido da Sentencia do TC nº 132/1989, do 18 de xullo, no tocante á obrigatoriedade da afiliación establecida no art. 12.1 e no apartado 1 da disposición derogatoria da citada lei.

O punto final neste *iter* lexislativo vén dado pola recente Lei 17/1993, do 28 de decembro, de cámaras agrarias. Esta norma vén a completa-la formalización do traspaso de funcións á Generalitat de Cataluña, efectuada mediante o Real decreto 48/1993, do 15 de xaneiro, nesta materia. A Lei opta por unha aproximación conceptual á figura das cámaras agrarias, moi diferente á que conteñen as súas antecesoras. Deste xeito configura as cámaras como entidades asociativas democráticas, integradas por profesionais da agricultura libremente elixidos por tódolos membros do colectivo.

A regulación xurídica deste texto aborda dúas grandes temáticas. Por unha banda un conxunto de normas que lle afectan á organización e funcionamento das cámaras (capítulos 1 ó 7º), e, por outra, inclúese a regulación dos aspectos que lle atinxen ó procedemento electoral (capítulos 8 e 9). Este último grupo de normas pretende asegurar-la claridade e transparencia no proceso electoral que tiña lugar seguindo no seu contido liñas similares ás fixadas con carácter xeral para procedementos electorais doutros ámbitos.

A **Comunidade Autónoma do País Vasco** abordou a través da Lei 6/1990, do 15 de xuño, a regulación das cámaras agrarias. Esta lei, dictada ó abeiro do art. 10.21 do Estatuto de autonomía para o País Vasco, pretendía adecua-la estrutura e funcionamento das cámaras agrarias á realidade da agricultura vasca. Trátase dun texto reducido (14 artigos) no que se abordan, de xeito sistemático, os problemas de natureza xurídica, funcións e organización das cámaras agrarias, e no que ten especial interese a regulación da representatividade da organización profesional agraria tanto a nivel de territorio histórico como de Comunidade Autónoma.

Unha última referencia debe facerse respecto do tratamento que a **Comunidade Autónoma valenciana** lles dispensou a estas corporacións, por canto se atopa na li-

ña do que o lexislador galego pretende para o seu ordenamento, como se verá posteriormente. En efecto, a través dunha disposición adicional da Lei de presupostos, a Comunidade Valenciana procedeu á supresión das cámaras agrarias locais cunha orientación que, *lege ferenda*, amosou o lexislador galego nos debates de elaboración da lei autonómica.

#### **4. A situación lexislativa no dereito autonómico galego**

##### *A) A primeira regulación normativa do problema.*

A Lei 4/1984, do 4 de maio, de cámaras agrarias, abordou por vez primeira no noso ordenamento xurídico autonómico a temática das cámaras agrarias. A dita lei partía da regulación vixente dada polo Real decreto 1.336/1977, do 2 de xuño, se ben recoñecía a existencia dunha dispersión normativa na materia, que aconsellaba a promulgación dunha norma que unificase os criterios básicos do seu réxime xurídico. O art. 27, apartado 29º do Estatuto de autonomía, presentaba a base de competencias axeitada para a aprobación da citada lei, tomando como punto de referencia, segundo se apunta na súa exposición de motivos, o art. 502 do Código rural francés e as normas que o desenvolven, cunha adaptación específica das cámaras ó interese agrario de Galicia, á vez que se tentou implanta-la súa representatividade nas parroquias rurais, que como é ben sabido son a célula da estrutura territorial en Galicia. Nesta orde de cousas propúxose unha liña lexislativa, coordinada coa Lei de actuación intensiva nas parroquias rurais e coa propia Lei de concentración parcelaria de Galicia. O trámite parlamentario desta lei foi bastante tortuoso<sup>15</sup>, se ben o proxecto do executivo rematou por aprobarse con escasas incorporacións das emendas da oposición.

O texto foi obxecto dunha crítica moi importante por parte da doutrina, así entre outros Franco García<sup>16</sup> subliñou o excesivo ámbito de actuación previsto na lei (art. 6) e como na realidade estas corporacións competentes “non fan case nada”. A solución que se apuntaba para tal problema era a da urxente transferencia dos medios e ser-

<sup>15</sup> Vid. Baldomero Cores Trasmonte “Dereito autonómico de Galicia”, Xerais Universitaria, pp. 169 a 173.

<sup>16</sup> *Autonomía, agricultura e desenvolvemento de Galicia*, Edicións Coordinadas, monografía, pp. 273 e seguintes.

vicios da Administración estatal á autonómica e a da reforma da Lei de bases do Estado que fixera viable a aplicación práctica das cámaras agrarias.

Ó lado da polémica descrición da súas funcións, a lei prevía un órgano de goberno e administración composto polo Pleno das cámaras agrarias, o presidente e, de se-lo caso, a Comisión de Goberno que, á hora de falar de cámaras agrarias provinciais, era substituída pola Comisión Delegada. Detallábanse igualmente (art. 10) os recursos cos que podían conta-las cámaras agrarias para o cumprimento dos seus fins, se ben da propia enumeración se desprendía a importancia das partidas que se incorporan nos presupostos xerais do Estado, das comunidades autónomas ou doutras entidades públicas.

Esta lei contou cun regulamento de desenvolvemento formalizado no Decreto do 4 de decembro de 1986, que contaba con tres artigos nos que se delimitou a composición do Pleno das cámaras agrarias. Así, contivéronse disposicións de carácter transitorio para adapta-la realidade das mesmas.

Por último, o Decreto do 7 de maio de 1987 desenvolve o art. 6 da lei e prevé o funcionamento das cámaras como órganos de xestión da Consellería de Agricultura.

### **B) Antecedentes parlamentarios.**

Son moitas as ocasións en que a temática relativa ás cámaras agrarias se ten tratado pola vía parlamentaria.

Prescindiremos aquí de citas excesivamente prolixas das distintas iniciativas de control ou impulso político (preguntas, proposicións non de lei e interpelacións, principalmente) que se teñen tramitado tanto no seo da Comisión 7<sup>a</sup> de Agricultura, Alimentación, Gandería e Montes, como no Pleno da Cámara. Limitándonos, pois, a iniciativas de contido lexislativo, débémonos referir á Proposición de lei de derogación da Lei 4/1984, do 4 de maio, de cámaras agrarias (a iniciativa do Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia)<sup>17</sup>.

Esta iniciativa resultou caducada ó non terse completado o seu trámite ó longo da terceira lexislatura. Pretendía de xeito expreso a disolución das cámaras agrarias locais e contiña unha previsión sobre o destino do patri-

<sup>17</sup> Vid. BOPG nº 335, do 4 de novembro de 1992.

monio e a adscrición de medios do mesmo, así como o destino do persoal funcionario e laboral que presta o seu servizo nas cámaras agrarias locais. Por último, prevíase na súa disposición derradeira (cun claro erro de técnica normativa) a derogación da Lei 4/1984, de cámaras agrarias, así como o mantemento da Xunta de Galicia da presentación ante o Parlamento, no prazo de un ano, dunha proposta de asignación do patrimonio e medios das cámaras agrarias extintas.

Maior interese ten o proxecto de lei de modificación da Lei 4/1984, do 4 de maio, de cámaras agrarias que tivo entrada no Rexistro do Parlamento de Galicia o 21 de xullo de 1992<sup>18</sup>. Este proxecto chegou a ser debatido totalmente no Pleno do día 9 de febreiro de 1993 (*vid. DS* nº 144), pero non completou a subseguinte tramitación en comisión, polo que ó cabo resultou caducado. O contido da citada iniciativa coincidía basicamente co texto que alcanzou forza de lei no ano 1994, se ben co obxecto máis reducido. O art. 2 (punto nuclear do obxecto da reforma) pretendía a existencia potestativa das cámaras agrarias locais e adaptaba a condición de elector á previsión da Sentencia do TC nº 132/1989, do 18 de xullo. O art. 4 consideraba a posibilidade de se constituíren cámaras agrarias territoriais de ámbito inferior á provincia mediante a fixación de cámaras locais; previsión que cremos que pensaba na posibilidade da existencia de cámaras agrarias comarcais. A iniciativa para a creación das citadas cámaras territoriais outorgábaselles tanto ás cámaras locais que se pretendían fusionar como á propia Consellería de Agricultura, Gandería e Montes.

Unha última especificidade do proxecto de lei caducado respecto do texto que alcanzou forza de lei era o de non prever, na reforma do artigo 10, o goce do beneficio fiscal legalmente establecido para as cámaras agrarias. Este texto foi obxecto de emenda polos distintos grupos parlamentarios e así o Grupo Parlamentario do Bloque Nacionalista Galego, a iniciativa do deputado Ilmo. señor don Bautista Álvarez Domínguez, presentoulle unha emenda á totalidade con expresa solicitude de devolución por considerar que as cámaras agrarias deben desaparecer ó non seren entidades representativas do interese dos labregos, devolvéndolles o seu patrimonio ás organizacións sindicais. De igual xeito o Grupo Parlamentario Mixto,

<sup>18</sup> *Vid. BOPG* nº 312, do 18 de setembro, pp. 8.642 e seguintes.

por iniciativa do deputado do PSG-EG, Ilmo. señor don Camilo Nogueira Román, solicitou a devolución do proxecto de lei por non inscribirse nunha política agraria e asociativa coñecida, mantendo a verticalidade do sector e obstaculizando a posibilidade da asociación dos labregos. Por outra banda, criticábase a ausencia de acollida de demarcacións territoriais como a parroquia e a comarca, primando de xeito anacrónico e ineficaz a provincia.

Neste mesma orde de cousas, o Grupo Parlamentario Mixto, por iniciativa de Coalición Galega, solicitoulle a devolución á Xunta de Galicia do proxecto, por non comparti-lo contido da modificación proposta pola Xunta de Galicia nin a oportunidade da mesma, e expresou o seu desagrado por se deixaren para posterior desenvolvemento regulamentario diversos aspectos que se deberían fixar no propio proxecto de lei.

Por último, o Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia solicitou a expresa devolución do proxecto a través da súa emenda de totalidade por tres motivos substanciais. En primeiro lugar, por producirse unha intromisión e usurpación das funcións reivindicativas e de representación dos agricultores que se deben realizar a través das organizacións profesionais agrarias e das actividades económicas das cooperativas; en segundo lugar, por interferir nas funcións que lle corresponden á Administración local; en terceiro lugar, por ser contrario á organización libre e voluntaria dos agricultores en organizacións profesionais agrarias, cooperativas e outras agrupacións de agricultores.

O contido das distintas emendas de devolución foron o obxecto fundamental do debate que, como quedou reflectido, se producía no Pleno do Parlamento de Galicia do día 9 de febreiro de 1993 e que concluíu coa aceptación do proxecto do Goberno que, á fin, non remataría o seu *iter* parlamentario.

*C) A Lei de modificación da Lei 4/1984, do 4 de maio, de cámaras agrarias.*

O Proxecto de lei de modificación da Lei 4/1984, de cámaras agrarias tivo entrada no Rexistro do Parlamento de Galicia con data do 27 de xaneiro de 1994. A Mesa, oída a Xunta de Portavoces, na súa reunión realizada

o día 1 de febreiro e ó abeiro do disposto no art. 111.2 do Regulamento do Parlamento de Galicia, acordou a tramitación do proxecto de lei pola Comisión 7ª de Agricultura, Alimentación, Gandería e Montes.

Así mesmo, e de acordo co disposto no citado artigo, acordou a súa publicación no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* e a apertura do prazo de presentación de emendas de 15 días hábiles, que rematou o día 24 de febreiro de 1994. As emendas presentadas a este proxecto foron cualificadas pola Mesa da Comisión 7ª que, seguindo o principio de coherencia entre o texto do proxecto de lei e as emendas rexeitadas presentadas polo Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia, pretendían a modificación de artigos que non eran obxecto do proxecto de reforma governamental.

As restantes de tódolos grupos parlamentarios pretendían a supresión dos artigos obxecto do proxecto de lei. Unha vez superada a tramitación do debate da totalidade, que tivo lugar o día 28 de xuño de 1994, o texto do proxecto non tivo ningún tipo de modificación, por canto no seo da ponencia designada para este efecto, e tamén no debate para a aprobación do dictame da comisión competente, non foi aceptada ningunha das emendas presentadas<sup>19</sup>.

O derradeiro paso no trámite lexislativo desta norma tivo lugar o día 28 de xuño de 1994, no que o Pleno do Parlamento de Galicia aprobou o texto definitivo desta lei. Se ben, como xa se ten indicado, a redacción definitiva non presenta variacións respecto do proxecto orixinal, no seo do debate parlamentario ofreceuse, por parte do grupo que sustenta o Goberno, a posibilidade de transixir unha disposición transitoria primeira que, mantendo como parágrafo primeiro o contido da disposición transitoria primeira do proxecto, engadía dous novos parágrafos nos que, por unha banda, se contivese o mandato para a Xunta de Galicia de proceder, por decreto, á supresión das cámaras agrarias locais e, por outra, se fíxese a previsión de que entrementes non se producise a supresión prevista no parágrafo anterior lles serían de aplicación ás cámaras agrarias o contido dos artigos 6, 7 e 9 da Lei 4/1984, do 4 de maio. Esta oferta de transacción non foi aceptada polos outros grupos parlamentarios, basicamente, por unha discrepancia de fondo, pois estes gru-

<sup>19</sup> Texto do Informe da Ponencia publicada no *BOPG* nº 84, do 14 de xuño de 1994 e texto do Dictame de Comisión publicado no *BOPG* nº 89, do 22 de xuño de 1994.

pos amosaron un rexeitamento frontal á existencia, aínda que polo menos fose transitoria, das cámaras agrarias locais.

A Lei de modificación, tal e como acaba de ser aprobada polo Pleno do Parlamento de Galicia, trata de adaptar-la Lei 4/1984 ás bases estatais do réxime xurídico das cámaras agrarias, mantendo o ámbito de autonomía que lle compete a Galicia xunto “á harmonía xurídica que debe presidi-la relación entre os diversos ordenamentos do Estado”<sup>20</sup>.

A modificación do artigo 2 da lei aféctalle á delimitación daquelas persoas que posúen a condición de elector no proceso de constitución das cámaras agrarias, con independencia do seu ámbito territorial. Prescribe o citado artigo que toda persoa natural, maior de idade e profesional da agricultura ten a condición de elector, así como os familiares, ata o segundo grao de consanguinidade ou afinidade, da persoa aludida no apartado anterior. De igual xeito, toda persoa natural que teña a consideración de colaborador nunha explotación familiar agraria, e tamén as persoas xurídicas que teñen por exclusivo obxecto a explotación agrícola, gandeira ou forestal.

A reforma do artigo 3 pretende a existencia obrigatoria (conforme á prescrición da lei básica do Estado) dunha cámara agraria de carácter provincial.

Prevese no art. 4 o carácter de actos administrativos para aqueles dictados polas cámaras ó atribuírselle-la natureza de Administración pública a estas corporacións.

Por outra banda, o art. 8 é reformado no seu apartado 3º ó prever que o Pleno das cámaras agrarias estará constituído por 25 membros elixidos por sufraxio libre, igual, directo e secreto, e que exerzan as funcións ás que se refire o apartado 3º do artigo 7 da Lei 4/1984.

A temática dos recursos económicos e financeiros das cámaras trátase de resolver coa reforma do artigo 10, no que se fai unha enumeración dos recursos cos que poden contar as cámaras agrarias, citándose as rendas e produtos do seu patrimonio, a subvención presupostaria e a doazón, legados, axudas e demais recursos que lles poidan ser asignados. Como xa se citou anteriormente, o texto definitivo da lei inclúe a previsión do goce polas cámaras agrarias dos beneficios fiscais legalmente establecidos, a

<sup>20</sup> Vid. exposición de motivos da lei, BOPG nº 95, do 1 de xullo de 1994.



diferencia do texto que iniciou o seu trámite ó longo da terceira lexislatura.

Por último, a disposición transitoria primeira da lei aprobada prevé que as primeiras eleccións ás cámaras se deberían realizar no prazo e na data que no seu día se fixo de conformidade co disposto no parágrafo 2 do art. 8 da Lei 23/1986, do 24 de decembro, reformada pola Lei 23/1991, do 15 de outubro. Como tamén xa quedou sinalado, esta materia está sendo obxecto de debate con motivo dunha proposición de lei que se tramitará nas Cortes Xerais nesta lexislatura.

No seo dos debates parlamentarios de elaboración da lei autonómica quedou contrastado o criterio do Goberno de entender que a antinomia producida polo feito de manterse na Lei 4/1984 a referencia ás cámaras agrarias locais non chocaba coa nidia vontade do proxecto do executivo de ir en contra da existencia das mesmas. Segundo expresou o ponente do Grupo Parlamentario Popular, habería que entender que as referencias contidas nos artigos 6, 7 e 9 da lei orixinaria teñen unha vixencia transitoria ata que, segundo el mesmo expresou, as cámaras agrarias sexan suprimidas por decreto do Consello da Xunta de Galicia.

A formulación do problema nestes termos lévanos a facer dúas reflexións. En primeiro lugar, o claro defecto de técnica normativa do que adoce o proxecto en relación coa clara vontade do lexislador de suprimir as cámaras agrarias locais. Non cabe dúbida de que o contido dos artigos 6, 7 e 9 (non reformados) integra o corpo da lei e non unha disposición transitoria da lei de reforma, que ó noso parecer sería o lugar máis axeitado para lle dar un contido temporal á vixencia das cámaras agrarias locais.

Por outra banda, a anunciada supresión por decreto do Consello da Xunta de Galicia das cámaras agrarias locais presenta evidentes problemas de legalidade. Isto é así porque a referencia ás cámaras agrarias locais se fai de xeito reiterado no texto da Lei 4/1984, do 4 de maio, e polo tanto debería ser, ó noso parecer, un novo proxecto de lei de reforma o que suprimise a existencia destas corporacións. Nesta orde de cousas cabe sinalar como a existencia dun borrador de decreto na Comunidade de Andalucía, polo

que pretendía suprimi-las cámaras agrarias, non chegou a alcanza-la súa promulgación.

Por último deixemos constancia das reservas que tamén debemos amosar ante a posibilidade de que unha disposición de lei anual de presupostos inclúa (respectando así o rango legal) a supresión das cámaras agrarias locais. Resulta coñecida por todos a xurisprudencia do noso Tribunal Constitucional no sentido de restrinxir ó máximo o contido da Lei de presupostos xerais, rexeitando así disposicións que non conteñan materias de carácter financeiro ou presupostario.

Como pode observarse, o tratamento xurídico das cámaras agrarias en Galicia está moi lonxe de ficar rematado despois desta lei autonómica, que como xa se subliñou ten un carácter sobre todo conxuntural á espera da definitiva transferencia da materia por parte do Goberno do Estado. 