

de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; acompañada, además, de la Ley Orgánica de la competencia y organización de la Jurisdicción Militar y de la Ley Orgánica procesal militar).

II. El anterior cuerpo normativo se compone de todas las normas necesarias para controlar y enjuiciar el actuar de la Administración. Con todo, las 3.292 páginas a lo largo de las que se extiende el *Código* contienen mucho más que un mero repertorio legal. Cada precepto va seguido de un listado de artículos de otras normas estatales y autonómicas con los que existe conexión; del material dogmático y doctrinal necesario para el estudio de esa disposición, y del contenido de la jurisprudencia y doctrina constitucional que ha tenido por objeto dicho precepto. El autor ha concebido un utilísimo instrumento de trabajo para cualquier profesional que ejerza en el mundo del Derecho Administrativo o que haga de él su objeto de estudio. En el *Código* se conjugan todos los elementos que hacen posible el conocimiento del derecho: la norma positiva, la doctrina y las resoluciones jurisdiccionales que aplican e interpretan el derecho. Nada falta en este volumen al que, sin duda, será necesario acudir una y otra vez en busca del dato que dé respuesta a cualquier inquietud jurídica.

III. Pero el plan de la obra es doblemente ambicioso. En efecto, no se limita a compendiar la normativa estatal básica o exclusiva en materia de Justicia Administrativa. En un Estado autonómico como el nuestro, la pluralidad de Administraciones públicas que lo componen hace imprescindible el examen de los Boletines autonómicos para tener una idea precisa de todo el entramado normativo al que se somete la Administración. Tampoco esta tarea ha sido orillada en el *Código*. El autor recopila de manera exhaustiva las diversas normas autonómicas que han venido a concretar el margen de decisión que el legislador estatal del procedimiento administrativo común ha dejado en manos de las Comunidades Autónomas, en particular los efectos del silencio en los procedimientos tramitados ante la Administración de aquéllas y los plazos máximos de resolución. En esta línea, también recoge el autor la Ley 14/2000 y

sus ulteriores modificaciones en las que las Cortes Generales han venido a concretar aquellos mismos extremos con relación a los procedimientos de la Administración estatal.

IV. La elaboración de una obra de estas características requiere de un profundo conocimiento de la Administración, de las relaciones de ésta con los ciudadanos y del Derecho en el que una y otras se sustentan. Esto es lo que se desprende del conjunto del *Código de la Justicia Administrativa* del profesor GONZÁLEZ PÉREZ. Su rico bagaje como jurista le ha permitido atesorar un sinfín de saber que ahora nos ofrece rigurosamente sistematizado y en disposición de ser el mejor instrumento de trabajo para cualquier persona comprometida con la aplicación del Derecho Administrativo. Sin lugar a dudas, esta novedad editorial pronto será *vademecum* de cualquier principiante o experto en esta rama del Derecho.

Belén PORTA PEGO

GORORDO BILBAO, José María: *Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*, Ed. Thomson-Civitas, Pamplona, 2005.

1. Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (en adelante, Cámaras de Comercio) constituyen un importante elemento de la economía española, tanto por su actividad como por constituir un importante grupo de presión. Desde la perspectiva jurídica, las Cámaras de Comercio han sido objeto de tratamiento al más elevado nivel, no sólo legislativo (por medio de su Ley reguladora, Ley 3/1993, de 22 de marzo), sino también jurisprudencial con la incidencia de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, que, tras algunas dudas, ha finalizado colocándolas en un nivel de Corporaciones de Derecho Público de adscripción obligatoria, con todo lo que ello supone (STC 107/1996, de 12 de junio).

Al estudio jurídico de las Cámaras de Comercio se dedica el libro de J. M.^o Go-

RORDO, cuya extensión se justifica no sólo por la densidad de la materia, sino, sobre todo, porque se pretende examinarla desde muy diversas facetas y sin escaparse de ninguna arista. Por tanto, su extensión no es desmesurada, dado que, como señala el profesor COBREROS en su prólogo, nada sobra en el mismo.

El amplio examen que realiza de todas las cuestiones relativas a las Cámaras de Comercio, sin embargo, obedece a una distribución de capítulos que aquí no se va a seguir, por cuanto que del libro se pueden agrupar cuatro grandes aspectos, colocando en cada uno de ellos los diferentes capítulos: *a)* examen histórico y comparado; *b)* la vertiente constitucional; *c)* la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, y *d)* la regulación de las Cámaras: sus funciones y su personal.

2. *Examen histórico y comparado.* Es interesante constatar cómo las Cámaras tuvieron que sobrevivir a la prohibición de cuerpos intermedios en el ámbito económico y profesional derivado de los principios de la Revolución Francesa. Por tanto, en el siglo XIX su pervivencia es impropia puesto que son más bien órganos consultivos, hasta que las propias Cámaras exigen su reconocimiento (Asamblea de Zaragoza de 1898), al que sigue el Real Decreto de 21 de junio de 1901 que les confiere la naturaleza de establecimientos públicos. Su auténtica regulación se efectuará diez años después con la Ley de Bases de 29 de junio de 1911, que ha estado vigente hasta 1993. Será, sin embargo, a partir de 1959, momento en que se inicia en España una cierta apertura en materia económica, cuando las Cámaras comienzan a adquirir una gran fuerza. El estudio exclusivamente histórico del capítulo I debe, así pues, ser completado con el análisis de las normas preconstitucionales del capítulo III. No hay que olvidar que la Ley de Bases de 1911, con el aderezo del Reglamento de Cámaras de 1974, es el régimen vigente en el momento de elaborar la Constitución.

Gran interés suscita, a mi juicio, el capítulo II, en el que se efectúa un análisis del Derecho comparado sobre Cámaras de Comercio. Expone la existencia de dos modelos: el continental y el anglosajón. Este último, aunque coincide en la deno-

minación, difiere notablemente en su conceptualización y régimen jurídico. Se centra, por tanto, en el estudio de los modelos de Francia, Italia, Alemania y Austria. Pero, además, expone el debate doctrinal sobre el modelo de Cámara de Comercio y cuáles son las cuestiones que debieran tenerse en cuenta para su definición (págs. 127-128).

3. *La vertiente constitucional: su previsión indirecta.* El autor se plantea el problema de la incardinación de las Cámaras de Comercio dentro de la Constitución española (capítulo IV). Tres son los preceptos en los que, de forma hipotética, cabe efectuar dicho enclave: el artículo 22 (derecho de asociación), el artículo 36 (Colegios Profesionales) y el artículo 52 (Corporaciones de Derecho Público). En el libro se explican las diversas tesis doctrinales sobre la incardinación, con una especial incidencia en aquella que pretende entender que detrás existe un derecho de asociación (la de GÁLVEZ MONTES) y con un epígrafe dedicado a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, aunque de forma expresa no aparezca en el libro por cuál de ellas se inclina el autor, pero parece intuirse que lo hace a favor de que las Cámaras de Comercio son Corporaciones de Derecho Público incluidas dentro del artículo 52 CE, tal como afirman el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado (págs. 231-232).

4. *La vertiente constitucional: la distribución de competencias sobre Cámaras de Comercio.* La problemática se deriva de que el artículo 52 CE no es un precepto competencial y en el Título VIII no aparece referencia alguna a las Cámaras de Comercio (arts. 148 y 149), que, sin embargo, sí fue recogida por los Estatutos de Autonomía. Un primer análisis de esta problemática apareció en la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, en cuyo artículo 21 se incidía sobre las Cámaras, precepto que fue declarado constitucional.

El conflicto hubo de ser tratado y resuelto de forma frontal con motivo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley básica 3/1993, sobre Cámaras de Comercio. La STC 206/

2001, de 22 de octubre, encaja la competencia básica del Estado para legislar sobre Cámaras en un doble fundamento: por un lado, el artículo 149.1.18 CE en cuanto las Cámaras son Administraciones públicas cuando ejercen potestades administrativas y, por otro, en el artículo 149.1.10 en relación con el comercio exterior. El autor realiza un examen amplio no sólo de estas cuestiones generales, exponiendo los diferentes títulos competencias estatales y autonómicos, sino también sobre los aspectos concretos tratados por la decisión constitucional. Merece destacarse que GORORDO realiza una valoración final de la sentencia en clave autonomista, puesto que entiende que la Ley, y con ello la competencia estatal, queda limitada y debilitada. Ello le anima a advertir que se trata de un debate de nuevo abierto tanto con la derogación de la Ley sobre Cámaras Agrarias de 2005 como con las previsibles reformas estatutarias (págs. 764-766).

5. *La naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio.* El autor realiza continuas referencias a la naturaleza jurídica de las Cámaras de Comercio, pero, a mi juicio, esta cuestión queda abordada de forma más plena en el capítulo VI, sobre configuración actual de las Cámaras, y en el capítulo XI, dedicado a las Corporaciones de Derecho Público y adscripción obligatoria, así como puede adicionarse en esta línea el capítulo VIII, en el que se interroga si las Cámaras de Comercio son entidades adjudicadoras para el Derecho comunitario.

Sobre las Cámaras de Comercio se ha producido una evolución doctrinal que, partiendo de la idea de que son Administraciones públicas, ha llegado al punto actual de su consideración como Administraciones públicas al modo de un *tertium genus* clasificatorio. El autor se inclina porque las Cámaras de Comercio no son Administraciones públicas. A tal fin recoge las opiniones doctrinales y la evolución legal que, a su juicio, avalan su posición. Ésta se encuentra recogida en páginas 396-397: «las Cámaras de Comercio son Corporaciones de Derecho Público con relevancia constitucional (art. 52 CE), organizaciones profesionales económicas, neutrales desde el punto de vista político y

social, creadas por el Estado y dotadas de personalidad jurídica a las que se atribuyen competencias jurídico-administrativas que comparten con la defensa de los intereses de sus componentes, de ahí su carácter bifronte o mixto». No obstante, esta definición recibe dos matizaciones: 1.^ª) no son Administraciones públicas, aunque participan de la naturaleza de Administraciones públicas, y 2.^ª) lo anterior no puede suponer una desvalorización de dicha participación puesto que ésta tiene importantes consecuencias y, además, el resto de sus funciones no son tampoco estrictamente privadas, sino que están orientadas a los intereses generales.

Consecuencia de su carácter de Corporaciones de Derecho Público es la adscripción obligatoria de sus miembros, avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En el capítulo XI, tras una exposición general sobre las Corporaciones de Derecho Público y la adscripción obligatoria, GORORDO efectúa un importante examen de la jurisprudencia al respecto y, sobre todo, de la trascendente STC 179/1994, de 16 de junio, que declaró que el régimen de adscripción obligatoria impuesto por la Ley de 1911 había quedado derogado por la Constitución al ser contrario al principio de libertad de asociación. Dicha sentencia generó unas reacciones encendidas en su contra y, sobre todo, provocó una situación de desconcierto y confusión en las Cámaras y en las empresas. Pocos años después, el Tribunal Constitucional rectificó su anterior doctrina mediante la STC 107/1996, de 12 de junio. La nueva doctrina señala que la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio es plenamente constitucional puesto que supera el test de constitucionalidad, dado que no se afecta a la libertad de asociación en su sentido originario, es excepcional y encuentra suficiente justificación en la Constitución (art. 52 CE) y en los fines de interés público que se persiguen con su creación. El libro recoge las reacciones doctrinales, mayoritariamente favorables a la rectificación del Tribunal Constitucional, así como las consecuencias prácticas derivadas de ella, sobre todo en la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia que han denegado las solicitudes de baja instadas.

Cabe referirse aquí al capítulo VIII,

sobre la consideración o no de las Cámaras de Comercio como poderes adjudicatarios, a la luz de lo dispuesto por el Derecho comunitario sobre contratación pública (en especial la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). La cuestión en el Derecho español es clara: la contratación de las Cámaras de Comercio se rige por el Derecho Privado. Sin embargo, se destaca que las Cámaras están sujetas a un control de las Administraciones públicas y que, además, se financian en gran parte de recursos públicos, por lo que GORORDO advierte que se trata de una cuestión abierta que seguramente precisa de rectificación.

Finalmente, el capítulo XIII destaca la diferenciación nítida entre Cámaras y asociaciones empresariales, aunque el autor postula hacia una reasignación o redefinición de funciones de colaboración y coordinación a fin de evitar duplicidades.

6. *La regulación de las Cámaras de Comercio.* El libro hace una extensa exposición de la regulación legal de las Cámaras de Comercio. Se inicia, a los efectos de la presente recensión, en el capítulo V, sobre «Régimen jurídico vigente: legislación estatal y autonómica»; sigue en el capítulo VII, sobre «El régimen jurídico del personal al servicio de las Cámaras de Comercio», y alcanza su punto álgido en los capítulos IX y X, sobre las funciones de las Cámaras de Comercio, en cuyo contenido se va a hacer una breve parada.

El primer aspecto relevante a destacar aquí es el planteamiento que hace el libro sobre si las Cámaras de Comercio tienen o no potestades administrativas. GORORDO mantiene una posición favorable a entender que las Cámaras de Comercio gozan de potestades administrativas: potestad de autoorganización, que no queda enervada por el hecho de que se precisa la aprobación de la Administración, sino que la hace compartida; potestades reglamentarias; función de colaboración en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general; potestad impositiva; así como otras funciones que se encomiendan por la Ley a las Cámaras de Comercio.

Gran interés tiene, asimismo, la intervención de las Cámaras de Comercio en

la gestión de grandes infraestructuras, que el autor estudia en tres de ellas: puertos, aeropuertos y ferias de muestras. Dos aspectos de relevancia pueden apuntarse: por un lado, los importantes datos que se ofrecen sobre dicha participación de las Cámaras en la gestión de estas grandes infraestructuras y, en segundo lugar, la propuesta que hace el autor en el sentido de que deben potenciarse las funciones de las Cámaras respecto de esta gestión (pág. 594).

7. Concluye el libro con una valoración final del autor sobre los retos de futuro de las Cámaras de Comercio (capítulo XIV). Este brevísimo capítulo (págs. 811-817) sobre el papel de las Cámaras de Comercio en el futuro apuesta de forma decidida por su conveniencia y pervivencia. En cualquier caso, el autor advierte que el futuro se encuentra en que las empresas y los profesionales sientan su necesidad, en la defensa de los intereses económicos generales, en su neutralidad política y en su independencia.

8. El libro ofrece un panorama difícilmente superable por el abanico de temas tratados y, también, por haber incidido de lleno y de forma extensa en todas las cuestiones que la realidad actual de las Cámaras de Comercio exige: naturaleza jurídica, posibles reformas de su régimen jurídico y regulación, examen actualizado de normas y sentencias, etc. Por todo ello, entiendo que constituirá un referente ineludible para todo aquel que pretenda acercarse al conocimiento jurídico de las Cámaras de Comercio. Tiene, además, un mérito añadido que quiero mencionar finalmente: el autor conoce muy de cerca la institución que ha sido objeto de estudio, lo que le ha permitido ofrecer al lector una exposición de primera línea y realista, donde el Derecho acompaña a la realidad y se halla totalmente pegado a ella. Tiene su origen en una tesis doctoral, y si las Cámaras de Comercio son fruto de la interacción Estado-Sociedad (pág. 817), el libro es fruto también de otra interacción que cada día debe verse más acentuada, la interacción entre Universidad y Sociedad.

Martín M.^a RAZQUIN LIZARRAGA