



MEMORIA DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE EXTINGUEN LAS CÁMARAS AGRARIAS PROVINCIALES DE CASTILLA-LA MANCHA.

A. ANTECEDENTES. CONFIGURACIÓN LEGAL.

Sus orígenes se remontan al Real Decreto para las Cámaras Agrarias de 14 de noviembre de 1890, texto legal inspirado en las Cámaras de Comercio, que las configuró con funciones consultivas, de comercio y cooperativas, siendo el Real Decreto de 2 de septiembre de 1919 el que impuso la creación de una Cámara Oficial Agraria en cada provincia.

El Decreto del 28 de abril de 1933, las regulo como corporaciones oficiales dependientes del Ministerio de Agricultura, asumiendo de forma exclusiva la representación de los intereses de los empresarios agrarios y aglutinando a los sindicatos creados al amparo de la Ley de 1906 así como otras posibles asociaciones de carácter agrícola o pecuario formadas por labradores directos de la tierra. Las Cámaras seguían siendo cuerpos consultivos del Estado. La gran innovación de este Decreto fue fijar la financiación de las Cámaras mediante una cuota obligatoria a satisfacer por todos los propietarios o arrendatarios consistente en un recargo del 2% sobre la Contribución Territorial Rústica, además, se cobraba a cada asociación el 2% de los que pagaba el socio agricultor.

Posteriormente, al amparo de la Ley de 23 de septiembre de 1939 se articuló la representatividad agraria bajo una unitaria organización corporativa, la Organización Sindical Agraria. Esta organización estaba constituida por sindicatos agrarios como corporaciones de derecho público, con el doble carácter de entes asociativos y órganos periféricos de la Administración del Estado. En el ámbito local eran las Hermandades Sindicales Locales de Labradores y Ganaderos, en el provincial las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y a nivel nacional la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos.

En enero de 1940 se había decretado la Ley de Unidad Sindical y en abril la Ley de Bases de la Organización Sindical. En septiembre de 1941 se crearon las Hermandades Sindicales. A partir de 1945, las Cámaras estuvieron reguladas por el Fuero del Trabajo y les incumbía "la representación y disciplina de los intereses económicos y sociales del sector agrario español". Estas hermandades sindicales locales, se circunscribían al ámbito municipal y a ellas pertenecían obligatoriamente todos los agricultores del municipio. Entre sus finalidades estaba la de ser órganos de consulta y colaboración de la administración, representaban los intereses locales de los agricultores para hacer peticiones y sugerencias por lo que colaboraban con los planes del Instituto Nacional de Colonización, realizaban labores comerciales y de utilización de medios de producción en común, fomentaban el seguro agrario, canalizaban expedientes hacia la administración y colaboraban en las altas de los agricultores en la Seguridad Social.

No obstante, mediante el Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio, que mantiene una estructura de Cámara Agraria Provincial, se extinguen las Hermandades Sindicales y sus derechos y deberes los asumen las Cámaras Agrarias Locales.

A mediados de la década de los ochenta se produce un gran cambio en su funcionamiento con la aprobación de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, al prohibirles las funciones de representación, aunque esta misma ley mantenía la existencia de cámaras agrarias de ámbito provincial, de manera que siguieron subsistiendo con pocas



Castilla-La Mancha



variaciones hasta que el Estado aprobó la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se derogaba la citada Ley 23/1986, de 24 de diciembre, facultando para suprimirlas a las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en la materia.

En paralelo, las comunidades autónomas van asumiendo la competencia exclusiva sobre las cámaras agrarias, en virtud de lo establecido en el artículo 148.1.7ª de la Constitución. Esta competencia exclusiva enraíza con la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases de régimen jurídico de las Cámaras Agrarias. Norma que, tal y como establece en su exposición de motivos, *“se dirige a eliminar la regulación estatal, pero no implica la supresión de las Cámaras, cuestión que corresponde al marco de decisión de las Comunidades Autónomas”*.

Por el Real Decreto 327/1996, de 23 de febrero, se traspasaron funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en materia de Cámaras Agrarias y por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se promulgó su propia Ley de Cámaras Agrarias en 1996. Se disuelven así las Cámaras Agrarias Locales, cuyo patrimonio se adscribe a las nuevas Cámaras Agrarias Provinciales de Castilla-La Mancha, única estructura que se contempla en la Ley autonómica, asumiendo a partir de este momento las funciones de consulta y colaboración funciones que, sin embargo, hoy se llevan a cabo tanto por las Organizaciones Profesionales como por el Consejo Agrario de Castilla-La Mancha.

Previamente a la aprobación Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha, cabe poner de manifiesto que se produjo la extinción de la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias por el Real Decreto 1520/1991, de 21 de octubre.

No obstante, la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, sigue conteniendo una referencia insoslayable y básica respecto a la finalidad a que deben ser destinados los bienes de las extintas Cámaras Agrarias provinciales, y que no es otra que el interés general agrario.

En virtud de lo dispuesto en la citada Ley 1/1996, de 27 de junio, el patrimonio de las cámaras locales extintas quedará atribuido a la cámara provincial correspondiente, la cual garantizará la aplicación del mismo a fines de interés general agrario del municipio o ámbito territorial de la cámara extinguida, pudiendo ceder gratuitamente el uso y disfrute de los bienes que componen ese patrimonio a favor de personas jurídicas, públicas o privadas que representen intereses generales agrarios del ámbito territorial de la cámara extinta, según establece la disposición adicional 2ª, apartados 2 y 3, de la propia ley.

Establece, asimismo esta ley en su artículo 5 que la Secretaría General de la Consejería con competencias en materias agropecuarias ejercerá la tutela administrativa y económica sobre las cámaras agrarias. A tal efecto se aprobó el Decreto 124/1996, de 30 de septiembre, sobre la tutela administrativa y económica de las Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha y su funcionamiento provisional hasta la constitución de los nuevos plenos electos.



Castilla-La Mancha



Del análisis de la normativa vigente en Castilla-La Mancha, se desprende la existencia de tres fases en el devenir de las cámaras agrarias, que se suceden en este orden y manera:

-1ª Fase: Extinción de las cámaras locales y comarcales y atribución de su patrimonio a las cámaras provinciales, periodo al que hace referencia la disposición adicional segunda del Decreto 124/1996, de 30 de septiembre, sobre la tutela administrativa y económica de las Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha y su funcionamiento provisional hasta la constitución de los nuevos plenos electos.

-2ª Fase: Funcionamiento provisional de los plenos de las cámaras agrarias provinciales hasta la convocatoria de nuevas elecciones. Los actuales plenos de las cámaras fueron constituidos como consecuencia del proceso electoral regulado por Real Decreto 320/1978, de 17 de febrero, por lo que su antigüedad se remonta ya a 38 años, siendo esta fase la actual, y a la que hacen referencia tanto la disposición transitoria como la disposición adicional 2ª.3 de la Ley 1/1996, de 27 de junio y todo el Decreto 124/1996, de 30 de septiembre.

-3ª Fase: Funcionamiento definitivo de los plenos de las cámaras agrarias provinciales una vez convocadas elecciones a las mismas. Esta fase es la futura a la que se refiere toda la Ley 1/1996, de 27 de junio y en particular su artículo 14.7. Sería la fase de normalización de las cámaras, cuando se produjesen las elecciones.

B. OPORTUNIDAD DE LA NORMA

La constitución de los plenos de las nuevas Cámaras como ya se ha dejado indicado no se ha llegado a producir, por lo que las Cámaras provinciales siguen en funcionamiento provisional, lo que junto con otros dos motivos fundamentales hacen necesaria la elaboración de esta ley de extinción de las Cámaras Agrarias provinciales de Castilla-La Mancha. El primero que las funciones de representación, reivindicación o negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de agricultores y ganaderos les están vedadas ya desde lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, que las privaba de gran parte de su posible eficacia institucional. Siendo el segundo de los motivos, los cambios operados en los últimos decenios en el derecho agrario español con la aparición de nuevas formas de colaboración y participación de los productores en la toma de decisiones públicas, todo lo cual ha convertido a las cámaras agrarias en un instituto jurídico en desuso para el sector agropecuario.

La extinción de las cámaras agrarias debe instrumentarse a través de ley ya que ha de contemplar el destino de su patrimonio, toda vez que la situación del personal de las mismas quedó resuelto por la disposición adicional decimocuarta de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003 que estableció que el personal contratado en régimen laboral, tanto el propio de las Cámaras Agrarias Provinciales de Castilla-La Mancha como el integrado en las plantillas de las mismas, conforme a lo establecido en el apartado 5 de la disposición adicional segunda de la Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha, pasará a integrarse en la plantilla de personal laboral de la entonces Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, con efectos desde 1 de enero de 2003.



La propuesta normativa prevé que, tras el proceso de liquidación llevado a cabo para cada Cámara Agraria Provincial por la respectiva comisión liquidadora constituida a tal fin, los bienes se integrarán en el patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se adscribirán a la Consejería de Agricultura, para la satisfacción del interés general agrario, incluyéndose entre tales fines los del desarrollo rural,

De todo lo expuesto se concluye que la propuesta normativa resulta adecuada a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, toda vez que de facto, las Cámaras Agrarias han concluido la esencia de sus funciones, además, la extinción de las cámaras ya se ha producido en la mayoría de comunidades autónomas.

En definitiva, no existe solución alternativa legal a la propuesta que se enmarca en este anteproyecto de ley pues el mantenimiento del status quo actual, esto es, la existencia de las Cámaras Agrarias Provinciales, se considera ha devenido obsoleto dados los cambios que el modelo representativo de los intereses de los agricultores y ganaderos ha experimentado en las últimas décadas, lo que ha privado de su contenido sustancial a las antiguas cámaras agrarias.

C. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO,

Los objetivos básicos que persigue el anteproyecto de ley de extinción de las Cámaras Agrarias Provinciales de Castilla-La Mancha, son:

- a) Poner fin a la provisionalidad del actual régimen jurídico de las Cámaras Agrarias.
- b) Regular y ordenar el patrimonio de las Cámaras Agrarias Provinciales, gran parte del cual proviene de las extintas cámaras locales, el cual no está dado de alta ni en los Registros de la Propiedad competentes, ni en las Oficinas del Catastro de Rústica o Urbana.
- c) Dar un destino ajustado al interés general agrario a ese patrimonio.

Asimismo se prevé que los bienes de las Cámaras extintas que provengan del patrimonio incautado a las Organizaciones Sindicales Políticas, en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del periodo 1936-1939, podrán ser recuperados por sus primitivos dueños siempre que pudieren probar la titularidad de tales bienes con anterioridad a las respectivas normas de incautación.

Ha de destacarse, en todo caso, que la actividad de las Comisiones Liquidadoras no se agota en la mera culminación del proceso de liquidación, ya que se prevé la posibilidad de que con posterioridad a este proceso aparecieran bienes, derechos y obligaciones de que hubieren sido titulares las corporaciones extintas, determinando que se aplicará a los mismos el procedimiento de liquidación y adscripción recogido en la presente ley.



Castilla-La Mancha



La ley consta de cuatro artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El anteproyecto de ley sólo afecta a dos disposiciones vigentes, las cuales se derogan de manera expresa en la disposición derogatoria de la ley, a saber:

- Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha.
- Decreto 124/1996, de 30 de septiembre, sobre tutela administrativa y económica de las Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha y su funcionamiento provisional hasta la constitución de los nuevos plenos electos.

D. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA PROPUESTA DE NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en virtud de lo dispuesto en los artículos 31.1.16ª y 32.5 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía, así como, en el marco de la legislación básica del Estado, de la materia referente a corporaciones de derecho público.

Por su parte, la legislación básica del Estado, derivada de la potestad conferida al mismo por el artículo 149.1.18ª de la Constitución, se contiene en la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, que en su disposición adicional única establece que el patrimonio de las extintas cámaras agrarias se ha de destinar a fines y servicios de interés general agrario.

El interés general agrario es un concepto jurídico indeterminado que ha sido definido por los Tribunales de Justicia en el sentido de ser el conjunto de finalidades, necesidades y objetivos que persigue el colectivo de los agricultores y ganaderos de un territorio, contemplados desde la perspectiva de la consecución de unos valores justos que deben encontrar acomodo en la norma positiva, es decir, no pueden ser intereses individuales ni contrarios al Derecho o a la moral ni de índole ajena al sector agropecuario, y deben estar orientados al desarrollo estable y próspero de las comunidades agrarias (por todas, la *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 3-07-2002, que a su vez se refiere al estudio histórico que hizo el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 18-07-1989, cuando dice que las Cámaras Agrarias se han configurado históricamente, y casi desde su inicio, como entidades creadas por el poder público para la consecución de fines de interés general, asumiendo, en fase temprana de su historia, el carácter de corporaciones de Derecho Público que mantendrán hasta la actualidad. Si bien en su origen se regularon como asociaciones de carácter voluntario, constituidas al amparo de la libertad de asociación que reconocía la Constitución de 1876, y la Ley de 30 junio de 1887, con el objeto de "defender y fomentar los intereses de la agricultura, de la propiedad rústica, de los cultivos y de las industrias rurales, cualesquiera que sean los procedimientos o métodos que dentro de la ley hayan adoptado o adopten para la realización de estos fines", según dispuso el Real Decreto de 14 noviembre de 1890).*

Y es que el patrimonio de las cámaras agrarias ha estado destinado históricamente a actividades de índole agropecuaria, siendo gestionado por las cámaras agrarias locales, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio,



Castilla-La Mancha

sobre Cámaras Agrarias y en la Ley 23/1986, de 24 de diciembre. Pero es que antes de la existencia de dichas corporaciones, las antiguas hermandades locales de labradores y ganaderos, las cámaras oficiales sindicales agrarias y la Hermandad Nacional, citadas en la exposición de motivos de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, destinaron a fines agropecuarios el patrimonio de las actuales Cámaras Agrarias provinciales, por lo que desvirtuar la finalidad agropecuaria de dicho patrimonio, no encuentra acomodo en la dicción literal de la referida disposición adicional única de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, la cual actúa como inequívoco norte orientador de toda la actividad administrativa en esta materia.

Así pues, el anteproyecto de ley dispone que el patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias provinciales se integrará en el patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para su aplicación a fines y servicios de interés general agrario, entre los cuales, y no el de menor importancia, está el que persigue paliar el progresivo despoblamiento que desde hace décadas afecta a las zonas rurales de nuestro país, la llamada "España vacía", lo que implica la utilización de esta norma también como instrumento de una política que persigue estratégicamente la propia supervivencia del campo castellano-manchego y de la actividad productiva del sector agropecuario en un territorio tan dependiente del mismo como es Castilla-La Mancha.

En este sentido, es de resaltar la expresa referencia que la ley hace al destino que debe darse al patrimonio dinerario de las Cámaras Agrarias, el cual habrá de vincularse a la mejora y mantenimiento de las infraestructuras agrarias propias de la provincia en que haya desarrollado sus funciones la Cámara respectiva.

E.- IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO DE LA LEY

La extinción de las Cámaras Agrarias Provinciales y la previsión de que su patrimonio se incorpore a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tiene incidencia económica pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, constituye la Hacienda Pública de Castilla-La Mancha el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad tenga atribuida la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha. Y, además, el artículo 17.1.j) determina que constituyen derechos económicos de la Hacienda pública los rendimientos del patrimonio de la comunidad autónoma y los demás de Derecho privado.

En cuanto al impacto presupuestario no cabe duda que el mantenimiento del patrimonio generará unos gastos y obligaciones de naturaleza tributaria, que se considera no supondrán disminución de ingresos públicos toda vez que en la propia norma se prevé que mientras se llevan a cabo las operaciones necesarias para la total liquidación y adscripción de su patrimonio, la consejería competente en materia agraria asumirá de forma provisional los derechos y obligaciones de las corporaciones extinguidas, limitándose la responsabilidad de la Junta de Comunidades en esta fase del procedimiento al valor real del patrimonio de las Cámaras que se liquidan.

Asimismo, se prevé que el resultante de la liquidación del patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias provinciales de Castilla-La Mancha se integrará en el patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, quedando adscrito a la consejería que



Castilla-La Mancha



ostente competencias en materia agraria para su aplicación a fines y servicios de interés general agrario del ámbito territorial de Castilla-La Mancha, considerándose incluido el del desarrollo rural.

Y, en concreto, los activos dinerarios de las Cámaras Agrarias extintas se adscribirán al patrimonio de la consejería de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que ostente competencias en materia agraria, quien los destinará a la mejora y mantenimiento de las infraestructuras agrarias propias de la provincia en que haya desarrollado sus funciones la Cámara respectiva.

F. IMPACTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA EMPRESARIAL

El ámbito de aplicación de la norma no contemplaba ninguna medida relativa a la competencia y competitividad de las empresas, por lo cual la extinción de las Cámaras Agrarias no prevé ningún impacto sobre ellas.

G. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS QUE INCLUIRÁ:

De conformidad con lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley, se ha sustanciado una consulta pública, a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las entidades más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

A tal efecto, desde el día 27 de julio de 2020, fecha en la que se publicó en la web la consulta pública hasta el día 15 de septiembre de 2020, se puso a disposición de los ciudadanos y las entidades que así lo consideren del siguiente buzón de correo electrónico: sgagricultura@jccm.es para que pudieran hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados. No obstante cabe poner de manifiesto que no se ha realizado ninguna.

En cuanto al procedimiento a seguir en la elaboración de la norma, el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25, de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha establece que el Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de



Castilla-La Mancha

ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.

Posteriormente se solicitará informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, preceptivo de conformidad con el artículo 4.1.h) de la Ley 4/2003, de 27 de febrero, y artículo 11.a) del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre.

Realizados los anteriores trámites y emitido informe por el Gabinete Jurídico, se elevará el expediente al Consejo de Gobierno, conforme dispone el artículo 35.2 de la citada Ley 11/2003, para que éste asuma la iniciativa legislativa, decida, en su caso, sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos, éstos, acuerde su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Tras la emisión del preceptivo dictamen por el Consejo Consultivo, se elevaría el expediente, nuevamente, al Consejo de Gobierno, para que lo asuma ya como proyecto de ley y lo remita a las Cortes de Castilla-La Mancha.

Toledo, 6 de octubre de 2020

LA SECRETARIA GENERAL



Edo. Juana Velasco Mateos-Aparicio