

## **IPN 97/13. ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DE CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACION**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 29 de mayo de 2013, ha aprobado el presente informe, relativo al Anteproyecto de Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (en adelante, APL), en el que analiza las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 10 de mayo de 2013. La documentación remitida consistió en una versión del APL, a la que el 14 de mayo se incorporó la Memoria de Análisis del Impacto Normativo.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia le atribuye a la CNC.

### **I. ANTECEDENTES**

**Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (Cámaras, en adelante) son corporaciones de derecho público configuradas como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que puedan perseguir.**

Para la realización de las funciones encomendadas, actúan como instituciones intermediarias en la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación y en la consolidación del tejido económico empresarial de España.

El APL indica que los orígenes de las Cámaras de Comercio en España se remontan a finales del siglo XIX instaurando organizaciones económicas "que lograran beneficios para el desarrollo y la protección de los intereses generales y el impulso de la actividad económica de los países" como antes habían sido los gremios, bolsas o ligas.

**El Real Decreto de 21 de junio de 1911 estableció la adscripción forzosa de todas las empresas a las Cámaras y la obligatoriedad del pago de cuotas.** La **Ley 3/1993 de 22 de marzo** configura el marco jurídico actual de las Cámaras, adaptando su regulación a la realidad económica y territorial de dicha fecha.

Más recientemente, el **Real Decreto Ley 13/2010 de 3 de diciembre** de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, **a) permitió la adscripción voluntaria de sus miembros y b) eliminó el**

**recurso cameral permanente** a través del cual se financiaba parte de la actividad de estos entes.

**Aunque la CNC no tuvo oportunidad de pronunciarse en su momento, valora ambas medidas positivamente desde el punto de vista de la competencia.**

En la actualidad, el sistema cameral en territorio español<sup>1</sup>, está conformado **por 88 Cámaras Oficiales de Comercio<sup>2</sup> y más de 400 puntos de atención personalizada a las pequeñas y medianas empresas (PYMES)<sup>3</sup>.**

## II. CONTENIDO

El APL consta de 37 artículos estructurados en seis capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones derogatorias, y tres disposiciones finales.

En el **Capítulo I** se describen la **naturaleza y funciones de las Cámaras**. Se mantiene la consideración de éstas como **corporaciones de derecho público** y se definen las **funciones de carácter público administrativo** que están facultadas para realizar, reconociéndose a su vez la posibilidad de que las Cámaras suscriban con las Administraciones Públicas **convenios de colaboración**. Se establece la **reserva de denominación** tanto de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación como de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de España.

El **Capítulo II** determina el **ámbito territorial y la organización de las Cámaras**, posibilitando la existencia de **Cámaras de ámbito autonómico, provincial y local** e incluso, de acuerdo con la legislación autonómica de desarrollo, **Consejos de Cámaras**. Se establecen asimismo los **órganos de gobierno** de las Cámaras que serán el pleno, el comité ejecutivo y el presidente y las funciones de éstos. El artículo 7 en este capítulo recupera la **adscripción obligatoria de oficio a las Cámaras de todas aquellas personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan**

---

<sup>1</sup> La página web [www.camaras.org](http://www.camaras.org) indica que las Cámaras son la primera institución, después de la Administración, que más recursos dedica a fomentar la internacionalización de las empresas y ofrecer apoyo logístico en las acciones exportadoras.

<sup>2</sup> La MAIN indica presencia de las Cámaras es una constante en las economías desarrolladas, pudiendo distinguirse principalmente dos modelos dentro de los territorios nacionales. Por un lado, el **modelo anglosajón** o de derecho privado basado en la **adscripción voluntaria de empresas**, reducida prestación de servicios y ausencia de funciones consultivas de las Cámaras, cuyos principales representantes serían Reino Unido y Estados Unidos. En el otro extremo se situaría el **modelo continental, en el que las Cámaras se configuran como entes de derecho público**, con adscripción automática de las empresas, pago obligatorio de cuotas y prestación de servicios a gran escala, destacando entre estos servicios la función consultiva para con el Gobierno. Destacarían en este modelo cameral países como Francia y Alemania.

<sup>3</sup> La memoria destaca entre sus actuaciones para el año 2012 que 9.217 empresas participaron en acciones de promoción exterior y 17.758 fueron formadas en habilidades de internacionalización. En términos de formación empresarial, se beneficiaron de las acciones de las Cámaras 121.563 empresas, se emitieron 147.474 certificados digitales a empresas y 31.674 personas fueron asesoradas en materia de creación de empresas en el periodo 1999-2012.

**actividades comerciales en el territorio nacional.** El artículo 8 faculta a las Cámaras a la confección de un **censo público de empresas para lo que contarán con la colaboración de la Administración tributaria competente.**

El **régimen electoral** de las Cámaras se establece en el **Capítulo III**, definiendo el censo y el proceso electoral.

El **Capítulo IV** regula el **régimen económico**, estableciendo la **libertad de actuación de las Cámaras y su autofinanciación a través de la prestación de los servicios para los que están facultadas, las aportaciones de los socios así como otras vías de financiación.**

El **Capítulo V** enuncia las disposiciones relativas a la naturaleza, funciones y órganos de gobierno de la **Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de España** como órgano de representación y coordinación de las Cámaras territoriales, así como las características de los **Planes Camerales** de Competitividad e Internacionalización.

Por último, el **Capítulo VI** recoge el **régimen jurídico presupuestario de las Cámaras**, destacando el **principio de tutela de la Administración General del Estado** al que están sujetas las Cámaras en sus actuaciones, las características de los presupuestos que éstas realicen y sus recursos económicos.

La **Disposición adicional** hace referencia al personal al servicio de las Cámaras mientras que las **disposiciones transitorias** determinan el plazo de adaptación al contenido de la normativa y de los órganos de gobierno.

La **Disposición derogatoria** enumera la normativa que queda sin efecto tras la entrada en vigor del APL.

Finalmente, las **disposiciones finales primera, segunda y tercera** definen respectivamente, los títulos competenciales que facultan al Estado a dictar la Ley, habilitan al Gobierno para su desarrollo y establecen su entrada en vigor.

### **III. OBSERVACIONES**

#### **III.1 Observaciones generales sobre el modelo cameral escogido**

En opinión de la CNC **el modelo cameral planteado por el APL tiene carácter mixto, si bien más cercano al modelo continental.**

De esta forma:

- a) Se define un **sistema obligatorio de adscripción universal con base territorial**, sin que implique el pago por las empresas de una contraprestación económica de forma coactiva.
- b) Se permite la realización de **funciones públicas de las Cámaras**, para lo que podrán **firmar convenios con las Administraciones Públicas**.
- c) Además de estos convenios, **las Cámaras podrán financiarse** a través de los ingresos generados por la **prestación de otros servicios** y las **contribuciones voluntarias de sus miembros**.

En definitiva, el APL buscaría consolidar el modelo cameral existente en España desde 1911, que configura las Cámaras como órganos "encargados de velar por los intereses generales de las empresas", capacitados para ejercer funciones públicas, de carácter consultivo y de colaboración con la Administración. Adicionalmente, si bien el APL **mantiene la eliminación realizada en el Real Decreto Ley 13/2010 del recurso cameral permanente** como cuota obligatoria, recupera respecto a dicha norma la **adscripción territorial obligatoria**.

En opinión de la CNC, un modelo cameral como el planteado por el APL **no implica inherentemente problemas para la competencia, pero sí origina determinados riesgos** que deben ser tenidos en cuenta por el órgano proponente.

Por otro lado, la CNC subraya que, con la **redacción actual del APL**, la **adscripción obligatoria** podría generar un **incremento de las cargas administrativas de las empresas y de la Administración tributaria**, de forma no alineada con otras iniciativas de este Gobierno y, al mismo tiempo, la **adscripción obligatoria territorial** podría fomentar **fraccionamientos del mercado nacional** por la adscripción obligatoria a una o varias Cámaras Oficiales sin posibilidad de que la empresa elija la Cámara territorial de pertenencia.

Los riesgos para la competencia mencionados derivan 1) del **carácter público de las Cámaras** no obstante la convivencia en ellas de **funciones calificadas como de interés público con otras privadas**, 2) de la **configuración de la adscripción obligatoria** y 3) del **modelo de financiación**:

1. **En primer lugar**, su carácter de corporaciones de derecho público con facultades público-administrativas y, al mismo tiempo, la prestación de servicios profesionales a empresas y emprendedores puede generar una **ruptura de la neutralidad competitiva en mercados privados en los que operen o puedan operar empresas prestadoras de servicios análogos**. Existirá este riesgo en mayor medida si:
  - a. **La atribución de funciones consideradas como públicas no se encuentre justificada en su necesidad o en su proporcionalidad.**

- b. Justificadas dichas funciones públicas, existiese posibilidad de **que se generen o consoliden, a partir del ejercicio de dichas funciones, ventajas competitivas en relación con otros operadores** competidores en mercados de servicios en los que las Cámaras puedan estar activas.
2. Por otro lado, la **adscripción obligatoria de ámbito territorial** incrementa los riesgos para la competencia al **reducir la tensión competitiva, al menos de carácter referencial**, que puede darse entre las 88 Cámaras de comercio en territorio español.
3. Finalmente, e intrínsecamente relacionado con los anteriores, **el modelo de financiación de las mismas y la importancia que podrían tener los fondos públicos en éstas, podría amplificar los citados riesgos.**

La existencia de **modelos camerales alternativos**<sup>4</sup> que podrían **garantizar la aportación de las Cámaras a la mejora del tejido empresarial, reduciendo los riesgos para la competencia mencionados**, conduce a la CNC a **recomendar**:

En primer lugar, **una alta exigencia en la justificación de la necesidad de:**

- La **naturaleza de las Cámaras como corporaciones de derecho público** en atención al carácter de los servicios esenciales que realizan de modo principal.
- Que sean las **Cámaras las que hayan de realizar las mencionadas funciones públicas.**
- Que las **Cámaras puedan, además, desarrollar simultáneamente funciones públicas y privadas.**

En segundo lugar, **de considerarse justificado este modelo**, en la medida en que no resulta, en principio, el más favorecedor para la competencia, **la CNC considera necesario que el APL ponga especial cuidado en eliminar los riesgos para la competencia favorecidos por tal configuración.**

---

<sup>4</sup> Aparte del **modelo anglosajón mencionado en la MAIN**, puede también mencionarse en el propio ordenamiento jurídico español el modelo que siguen las **Cámaras de Comercio Oficiales de España en el Exterior** (36 Cámaras Comercio Oficiales de España en el Exterior). En este modelo, las Cámaras actúan como **asociaciones privadas sin ánimo de lucro**, con adscripción y pagos voluntarios, sin perjuicio de la tutela y reconocimiento oficial por parte del Estado español y del establecimiento de obligaciones de colaboración con las Administraciones españolas para mantener el reconocimiento oficial. También, en modelos comparados, las Cámaras pueden **competir entre sí** y con otras posibles organizaciones por la afiliación de los empresarios. Un diseño de estas características, además de generar mejoras dinámicas e innovaciones en la prestación general de sus servicios, eliminaría, en gran parte, los riesgos apuntados.

A tal efecto la CNC realiza las siguientes observaciones específicas centradas en:

- Las funciones de las Cámaras.
- Su régimen económico.
- La adscripción obligatoria y su carácter territorial.

### **III.2 Las funciones de las Cámaras**

El APL desarrolla en su artículo 5 **las funciones** que podrán ser desarrolladas por las Cámaras de Comercio. Se pueden distinguir **dos grandes grupos** de actuaciones: aquellas de **carácter público-administrativo<sup>5</sup>** y **aquellas otras que carecen de esta denominación**. Estas últimas serían aquellas **otras actividades** que, de algún modo, contribuyan a la **defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación**.

Por otra parte, en el artículo 5.4 y 5.6 se establece la posibilidad de que, para el adecuado desarrollo de sus funciones, las Cámaras puedan firmar **convenios de colaboración con entidades de carácter fundacional o asociativo<sup>6</sup>** y con **Administraciones Públicas**, respectivamente.

Suponiendo que se considerase justificada la atribución a las Cámaras como corporaciones de Derecho público de funciones tanto públicas como privadas, la CNC considera que, para **reducir los riesgos a la competencia, la delimitación competencial de las Cámaras en el APL debería atender en mayor medida** a las siguientes cuestiones: **a) una adecuada justificación de las funciones de carácter público; b) una mayor precisión de las funciones privadas que, en su caso, pueden desarrollar; y c) una delimitación de en qué ámbitos y bajo qué condiciones pueden firmar convenios de colaboración con las Administraciones Públicas.**

---

<sup>5</sup> Diferenciándose a su vez entre aquellas funciones que tienen carácter estatal (apartado 1) y aquellas que podrán ser determinadas en su forma y extensión por las Comunidades Autónomas (apartado 2).

<sup>6</sup> Pudiendo también promover o participar en entidades de este tipo.

### **III.2.1. La justificación de las funciones de carácter público**

En **relación con la normativa anterior**, en términos generales **se mantienen** las mismas **funciones de carácter público-administrativo** que pueden realizar las Cámaras<sup>7</sup>. A éstas **se añaden nuevas funciones** derivadas, en parte, de la voluntad declarada del APL de adaptarse a las nuevas realidades de la economía española<sup>8</sup>. Asimismo, se mantienen las **funciones público-administrativas** que por razón de materia puedan ser atribuidas por las **Comunidades Autónomas**<sup>9</sup>.

En relación con estas funciones público-administrativas, resulta **necesario que:**

- **Su atribución a las Cámaras** quede **justificada** en atención a su **necesidad y proporcionalidad**, en particular considerando si se realizan ya, o se pueden realizar, por **entidades públicas ya existentes**.
- **Analizar si cada función es susceptible de prestarse por operadores privados alternativos a las Cámaras**. En tal caso sería dudoso el carácter público de dicha función y su concesión a las Cámaras podría darles ventajas competitivas simultáneamente como prestadores público-administrativos y como prestadores de servicios privados en mercados conexos que pudiesen existir.

Sobre el primero de estos aspectos, muchas de estas funciones se limitan al ámbito de **la gestión administrativa**. Es de desear que la atribución de tales funciones públicas a las Cámaras evite duplicidades entre éstas y las Administraciones. La MAIN aduce en tal sentido que no cabe hablar de duplicidad en la prestación de servicios por parte de las Cámaras y de las Administraciones Públicas sino de **complementariedad de servicios**.

---

<sup>7</sup> Destacan entre ellas algunas como: la expedición de certificados de origen y demás certificaciones relacionadas con el tráfico mercantil, proponer al Gobierno las medidas convenientes para el fomento del comercio, la industria y la navegación, funciones en materia de formación práctica en centros de trabajo, o la tramitación de los programas públicos de ayudas a las empresas.

<sup>8</sup> Funciones tales como impulsar el incremento de la competitividad de las Pymes fomentando la innovación, promover con las administraciones públicas la simplificación administrativa en los procedimientos para el inicio y desarrollo de actividades, actuar de ventanillas únicas o ayudar a la comprobación del cumplimiento de los requisitos legales y verificación de establecimientos mercantiles e industriales. Se destaca que la mayor parte de estas funciones están relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), cada vez más independientes de la localización geográfica del prestador y, en consecuencia, poco alineado con una adscripción obligatoria de carácter territorial.

<sup>9</sup> Por ejemplo la elaboración de estadísticas, la organización de ferias y exposiciones, la colaboración en los programas de formación no reglada o la colaboración en la promoción del turismo con las administraciones competentes.

La CNC considera aún más vital para la competencia que, **las funciones** que las Cámaras realicen<sup>10</sup> **catalogadas como público-administrativas sean aquellas estrictamente vinculadas a los intereses generales y, en particular, al ejercicio de potestades públicas**, sin que resulte procedente, por este carácter de potestad pública, que sean realizadas por otros operadores distintos de las Cámaras.

**No puede confundirse, a tal respecto, entre funciones que resulten públicas en atención al criterio anterior y actividades en que el cliente pueda ser o incluso sea en exclusiva la Administración Pública.** Algunas de estas actividades, aunque impliquen la realización de una determinada tarea con finalidad pública, pueden ser desarrolladas por otros operadores precisamente por no estar intrínsecamente conectadas con el ejercicio de potestades públicas, aunque instrumentalmente puedan servir a tal fin<sup>11</sup>.

En estos casos, en los que la prestación de este tipo de servicios sea susceptible de ser desarrollada por empresas del sector privado, la consideración de estas funciones como público-administrativas puede privilegiar su prestación por parte de las Cámaras, de manera injustificada, con lo que, en opinión de la CNC, deberían eliminarse del catálogo de funciones. En particular, de manera reforzada, **debido a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración**, que luego se analizará.

En atención a ello, y en el sentido del propio APL cuando elimina el carácter público-administrativo de otras funciones en relación con la vigente Ley 3/1993, sin perjuicio de que mantenga la habilitación de las Cámaras para realizarlas<sup>12</sup>, **se solicita que:**

- **Se evalúe, con arreglo al criterio anteriormente mencionado, el catálogo de facultades público-administrativas de las Cámaras establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo 5.**
- **En el apartado 2, relativo a las funciones público administrativas que les pueden atribuir las Comunidades Autónomas, se introduzca una cláusula**

---

<sup>10</sup> Funciones que las Cámaras presten por sí mismas, o para las que, al menos, resulten colaboradores necesarios.

<sup>11</sup> Este análisis se podría plantear en todas las funciones. A modo de ejemplo, más allá de las labores consultivas y de asesoramiento a las Administraciones Públicas que estos entes tienen encomendadas (como pueden ser entre otras las funciones reconocidas en los artículos 5.1.c, 5.1.d, 5.1.e, 5.1.f o 5.1.j), en relación con **las funciones enunciadas en los artículos 5.1.g** ("Participar con las administraciones competentes en la organización de la formación práctica en los centros de trabajo incluida en las enseñanzas de Formación Profesional, en especial en la selección y validación de centros de trabajo y empresas, en la designación y formación de tutores de los alumnos y en el control y evaluación del cumplimiento de la programación") **y 5.1.h** ("Tramitar los programas públicos de ayudas a las empresas en los términos en que se establezcan en cada caso, así como gestionar los servicios públicos relacionados con las mismas cuando su gestión le corresponda a la Administración del Estado").

<sup>12</sup> Es el caso de la difusión e impartición de formación no reglada referente a la empresa, la creación y administración de lonjas de contratación y bolsas de subcontratación, o el desempeño de funciones de arbitraje mercantil, nacional e internacional.

**que garantice que, en tal caso, las funciones atribuidas deben consistir o derivar directamente del ejercicio de potestades públicas.**

### ***III.2.2. La justificación de las funciones no públicas***

De acuerdo con el artículo 5.3, éstas serían todas aquellas **otras actividades** que, de algún modo, contribuyan a la **defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación**. El APL destaca en especial las siguientes:

- Prestar servicios de información y asesoramiento empresarial.
- Difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa.
- Prestar servicios en materia de comprobación del cumplimiento de los requisitos legales y verificación de establecimientos mercantiles.
- Prestar servicios de certificación y homologación de las empresas.
- La creación, gestión y administración de bolsas de franquicia, de subproductos, de subcontratación y de residuos, así como de lonjas de contratación.
- Impulsar y desarrollar la mediación, así como desempeñar funciones de arbitraje mercantil.

Todas las funciones de las Cámaras que sean claramente **susceptibles de entrar en competencia directa con otras empresas del sector privado, sea público o privado el cliente, deben recaer aquí.**

**También** es deseable evitar cualquier **generalidad y amplitud** en el enunciado de estas funciones. **No debe facilitarse** que, por esta señalización, las Cámaras **expandan su actividad, por ejemplo, vía convenios, a ámbitos en los que ofertan o pueden ofertar operadores privados** y que, en todo caso, les pueda **señalizar normativamente como prestadores privilegiados** en relación con otros oferentes<sup>13</sup>.

En consecuencia, la **CNC recomienda** para reducir el riesgo de potenciales restricciones a la competencia:

- Una **justificación de la necesidad y proporcionalidad** de la atribución a las Cámaras de las **funciones** a las que hace referencia el **artículo 5.3 del APL**.
- De aquellas funciones justificadas, la **determinación exacta** en el artículo 5.3 del APL de las **actividades que comprende**.

---

<sup>13</sup> En la MAIN se afirma que, en la medida en que estas actuaciones de las Cámaras no se van a ver financiadas "en su mayor parte", con cargo al Estado, nada impide que puedan ser desarrolladas en libre competencia con otras entidades que presten servicios análogos.

Sin embargo, aun en el supuesto de que la financiación pública (comunitaria, estatal, autonómica y/o local) fuese nula, las Cámaras aún pueden ostentar determinadas ventajas por su cercanía con las Administraciones Públicas y por la percepción de los potenciales clientes de la especial situación que se derivan de su carácter oficial y público.

### **III.2.3. Los convenios de colaboración con Administraciones Públicas**

Los mecanismos de encargo de las actividades a las Cámaras pueden influir de manera determinante sobre la neutralidad competitiva; en particular, cuando el cliente, o encomendante, sean Administraciones Públicas.

En particular, **el artículo 5.6, reconoce la posibilidad de que las Cámaras celebren convenios de colaboración con las Administraciones Públicas<sup>14</sup>.**

**Esta posibilidad puede suponer una limitación a la competencia en los mercados en los que exista margen de actuación para las empresas privadas. Dicha limitación sería particularmente intensa si estos convenios se utilizasen como método de aprovisionamiento de los citados servicios.**

- El TRLCSP<sup>15</sup> **permite** que las Administraciones Públicas celebren **convenios de colaboración** con entidades públicas y con entidades privadas; **siempre que** por su naturaleza o su objeto **no tengan la consideración de contratos** sujetos a dicha norma. Es decir, siempre que no tengan un objeto prestacional de obra, gestión de servicio público, concesión de obra pública, suministro o servicio, en cuya contraprestación se realiza una retribución económica.
- Para que la anterior condición se satisfaga, tiene que existir una **verdadera finalidad cooperativa<sup>16</sup>**, es decir, **una comunidad de fin y un reparto equitativo de inversiones, cargas económicas, riesgos y aportaciones de los medios internos de cada entidad al servicio del fin común.**
- **De no verificarse estas condiciones, lo que existiría es una necesidad de aprovisionamiento de la Administración**, que no puede ser canalizada mediante la suscripción de un convenio con otra entidad, pública o privada, sino mediante los **instrumentos de la normativa de contratación pública**. Ello,

---

<sup>14</sup> El artículo 5.6 reconoce la posibilidad de suscripción de convenios con las administraciones públicas:

*“Para el adecuado desarrollo de sus funciones, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación así como la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de España y las administraciones públicas podrán celebrar convenios de los previstos por las letras c) y d) del artículo 4.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y servirse de los restantes instrumentos permitidos por el ordenamiento jurídico vigente...”*

<sup>15</sup> Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

<sup>16</sup> Tal y como reiterada jurisprudencia española y comunitaria ha puesto de manifiesto. Esta jurisprudencia viene a confirmarse en el ámbito comunitario por la Comunicación sobre cooperación público-pública de 2011 de la Comisión Europea y por las propuestas de Directivas de Contratación Pública.

entre otras cosas, garantiza en mayor medida la competencia efectiva y la neutralidad competitiva, desde un punto de vista estático y dinámico.

La CNC valora muy favorablemente que la redacción actual del APL corrija el quebranto sobre la normativa de contratación pública **que implicó la Disposición Final cuadragésima séptima** de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), al establecer la posibilidad, incorrectamente en opinión de esta Comisión, de que las Cámaras realizaran **encomiendas de gestión**<sup>17</sup>

No obstante, la CNC considera que el APL **puede mejorarse indudablemente** desde el punto de vista de la competencia, **explicitando en la norma, en mayor medida, que los posibles convenios entre las Administraciones y las Cámaras**<sup>18</sup> **se instrumenten respetando la neutralidad competitiva y el TRLCSP.**

Por oposición a lo anterior, **se considera necesario:**

- **Mayor precisión del contenido de las funciones públicas y no públicas**, de la forma recomendada anteriormente.
- **Recoger expresamente que el objeto de estos convenios no podrá ser prestacional sino cooperativo o colaborativo.**

---

<sup>17</sup> Ello a diferencia de la innovación que sobre la vigente Ley de Cámaras realizó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible en su disposición final cuadragésima séptima al reconocer la posibilidad de que las Cámaras realizaran encomiendas de gestión:

*“Para el adecuado desarrollo de sus funciones, en especial las de carácter obligatorio, y previa autorización de la Administración tutelante, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación podrán promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, así como establecer entre sí los oportunos convenios de colaboración. Con este mismo fin, las Cámaras y las Administraciones Públicas podrán establecer los convenios que en su caso estimen pertinentes. Asimismo, las Cámaras podrán recibir encomiendas para la gestión y prestación de servicios a las empresas”.*

De acuerdo con la configuración que realiza el TRLCSP siguiendo los requisitos de la jurisprudencia comunitaria, y las futuras Directrices de contratación pública en las propuestas conocidas a fecha de este informe, para poder recibir dichas encomiendas de gestión es necesario ser medio propio o servicio técnico de la Administración – técnicamente, el *poder adjudicador*- que realiza dicha encomienda. Para ello resulta necesario que se verifiquen una serie de requisitos entre los que destacan: que el medio propio realice para tal Administración la parte esencial de su actividad; y que la Administración en cuestión ostente sobre el medio propio un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios.

Ninguno de estos requisitos se dan, y menos cumulativamente, en el caso de las Cámaras de Comercio, en relación con Administración alguna.

<sup>18</sup> A la naturaleza pública de las Cámaras, se le une la posibilidad de que puedan realizar convenios de colaboración para todas sus funciones, públicas o no; una formulación amplia de ambas categorías de funciones en el sentido ya indicado; y el carácter eminentemente prestacional, de servicio, de muchas de ellas.

### III.3 El régimen económico de las Cámaras

El régimen económico de las Cámaras se regula en el APL en un único artículo en el **Capítulo IV**.

Hasta la reforma del RDL 13/2010, el recurso cameral permanente financiaba, de acuerdo con la MAIN, el 60% de la actividad de las Cámaras, proviniendo el 40% restante de sus ingresos de otras fuentes como la prestación directa de servicios.

**El APL, mantiene la eliminación del recurso cameral permanente** y establece que las Cámaras dispondrán de los siguientes ingresos:

1. Los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos por los servicios que presten y, en general, por el ejercicio de sus actividades.
2. Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio.
3. Las aportaciones voluntarias de empresas o entidades comerciales.
4. Los legados y donativos que pudieran recibir.
5. Los procedentes de las operaciones de crédito que se realicen.
6. Cualesquiera otros que les puedan ser atribuidos por ley, en virtud de convenio o por cualquier otro procedimiento de conformidad con el ordenamiento jurídico.

De esta manera, a través de esta reforma **se consolida un modelo de autofinanciación** de las Cámaras en el que las aportaciones de sus miembros tienen carácter voluntario; y en el que la prestación de los servicios a profesionales debería suponer la proporción más grande dentro de su volumen de ingresos.

En relación con este **sistema de financiación cameral** establecido en el APL, la CNC:

- Ø **Valora positivamente que el APL mantenga la ausencia del recurso cameral obligatorio<sup>19</sup>**, en tanto en cuanto el mismo, conjugado con la inscripción obligatoria territorial las Cámaras, suponía de facto el pago de una exacción asimilable a un impuesto por las empresas, fortaleciendo de manera injustificada la posición competitiva de las Cámaras en aquellos mercados en que podía actuar en competencia con otros operadores económicos.
- Ø **Considera que los posibles riesgos para la competencia derivados de este modelo estarán íntimamente relacionados con la medida en la que los fondos públicos contribuyan a la financiación de las Cámaras<sup>20</sup>**.

---

<sup>19</sup> Eliminado por el Real Decreto-Ley 13/2010.

<sup>20</sup> A este último respecto, cabe analizar la **posible presencia de fondos públicos** como los ingresos de las Cámaras. Así, si bien **el APL no menciona** de forma expresa la posibilidad de que las Cámaras se **financien a cargo de este tipo de fondos** y la MAIN reconoce que este sistema de financiación no compromete los presupuestos del Estado (no así los de otras Administraciones), se observa que **el apartado 1.f) del artículo 19 determina que las Cámaras dispondrán también como ingresos** “Cualesquiera otros que les puedan ser

En atención a ello, la **CNC recomienda al órgano proponente que valore introducir expresamente en el APL:**

- **Un tope porcentual a las subvenciones en relación con los ingresos de las Cámaras para cumplir con el objetivo de autofinanciación.**
- Establecer un **carácter finalista** para todas las **subvenciones** que pueda recibir la Cámara. Este carácter finalista debería estar directamente relacionado con el desarrollo, a través de actividades concretas, de **funciones de interés público o promoción de los intereses generales** que tenga encomendados.

#### **III.4 La adscripción obligatoria, con carácter territorial, a las Cámaras**

El **artículo 7.1** del APL vuelve a introducir en el ordenamiento jurídico español la **adscripción obligatoria a las Cámaras**, que se realizará **de oficio**, para todas las empresas nacionales o extranjeras que desarrollen sus actividades en el territorio nacional.

**Las empresas deben adscribirse, obligatoriamente, a la Cámara/s<sup>21</sup> de su territorio.**

Si bien de esta adscripción territorial obligatoria no se derivan en este APL contraprestaciones económicas forzosas, pueden **derivarse determinadas ventajas de las Cámaras frente a sus competidores privados**, e incluso de **unas Cámaras<sup>22</sup> frente a otras.**

---

*atribuidos por ley, en virtud de convenio o por cualquier otro procedimiento de conformidad con el ordenamiento jurídico". De la misma manera, el artículo 35.3 consigna expresamente que las Cámaras "...harán públicas las subvenciones que reciban así como otro tipo de recursos públicos que puedan percibir para el desarrollo de sus funciones", lo cual en sí mismo se valora positivamente.*

En definitiva, el APL no impide la financiación pública directa de las Cámaras, con lo que se deberían establecer, al menos, determinadas cautelas que permitiesen garantizar su autofinanciación de las cámaras, limitar el volumen o proporción de fondos que pudiesen recibir y, adicionalmente, minimizar la posibilidad de que esas subvenciones se utilicen para privilegiar de manera injustificada la posición de las Cámaras en la prestación de servicios en concurrencia con terceros operadores.

<sup>21</sup> En todo caso, no queda claro a partir del APL:

a) Si una empresa deba adscribirse obligatoriamente a más de una Cámara, por ejemplo por presencia de la empresa ante la administración tributaria en distintas demarcaciones territoriales o por el solapamiento en el territorio donde está ubicada la empresa de Cámaras de diverso ámbito territorial.

b) Si una empresa pueda inscribirse voluntariamente a otras Cámaras.

<sup>22</sup> Por ejemplo, las Cámaras en territorios con mayor tejido empresarial tienen, obligatoriamente y sin ninguna actuación por su parte, un mayor número de adscritos, con independencia de su eficiencia relativa o de la calidad de sus servicios respecto a otras Cámaras.

**Respecto a los competidores privados**, las Cámaras tendrán en la práctica una mayor facilidad para dar a conocer y ofrecer sus servicios profesionales a sus asociados que, de facto, suponen la totalidad de empresas que operan en España. Esto se explica, al conjugar los servicios no públicos que las Cámaras puedan prestar, la adscripción de la totalidad del tejido empresarial del Estado, la elaboración de censos de todas las empresas, y la pluralidad de establecimientos, delegaciones y agencias radicados en su demarcación.

Estos efectos se podrían agravar adicionalmente por el **uso que las Cámaras realicen<sup>23</sup> de la colaboración obligatoria de la administración tributaria competente para realizar los censos públicos de empresas** previstas en el artículo 8 del APL.

Por otra parte, al **impedirse la adscripción a Cámaras distintas de las del territorio de ubicación física de la empresa**, se desincentiva la competencia entre las distintas Cámaras en relación con los servicios que pueden prestar a sus asociados, reduciendo las tensiones competitivas entre ellas y dificultando la evolución de la estructura actual del modelo cameral con 88 Cámaras en territorio español.

La obligatoriedad de la adscripción estaría justificada, de acuerdo con lo expresado en la MAIN, en que, en la medida en que corresponde a las Cámaras velar por los intereses generales de la industria estatal y no los intereses particulares de sus socios, la adscripción voluntaria podría poner en peligro la realización de las funciones que éstas tienen encomendadas, creando una discriminación entre las adscritas y las no adscritas. Asimismo, la MAIN subraya que esta modificación potencia la existencia de unos órganos de gobierno de las Cámaras más democráticos y participativos de forma que todas las empresas son electores potenciales.

**Tal justificación no parece evidente en opinión de esta CNC, en la medida en que las ventajas que en su caso pudieran surgir para empresas adscritas frente a las no adscritas constituirían un incentivo suficiente para que las empresas decidieran adscribirse voluntariamente, sin que por otra parte su efecto redunde sobre los intereses generales sino sobre las propias empresas afectadas.**

De hecho, de forma más favorable a la competencia, la MAIN podría justificar la adscripción voluntaria, en la medida en que la voluntariedad, especialmente sin restricción territorial, podría favorecer la tensión competitiva entre Cámaras, generando una dinámica adicional para la mejora del funcionamiento de las distintas entidades, al pretender captar así a mayor número de empresas.

---

<sup>23</sup> En su redacción actual, el APL no parece impedir que tales censos pudiesen ser utilizados por las Cámaras, por ejemplo, para fines comerciales de su oferta de servicios.

Por otro lado, esta discriminación entre empresas adscritas y no adscritas que menciona la MAIN, parece de menor gravedad que la que se derivaría, desde el punto de vista de la competencia, **de los efectos discriminatorios y las asimetrías entre las empresas que realizan mayores aportaciones frente al resto que podrían originar los artículos 10, 25 y 26 del APL, especialmente en un marco de adscripción obligatoria.**

El **artículo 10.c** establece que, en cada Cámara, un grupo de los vocales que componen el Pleno estarán determinados por los **representantes de las empresas de mayor aportación voluntaria en cada demarcación, designados en la forma que se determine por la Administración tutelante**<sup>24</sup>. Por su parte, los **artículos 25.2.b)**<sup>25</sup> y **26.2**<sup>26</sup>, reguladores del Pleno y del Comité Ejecutivo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de España (Cámara de España), presentarían **riesgos análogos para la competencia**, pero agravados por las características de la Cámara de España como **órgano de representación y coordinación de todas las Cámaras territoriales y de ejecución del nuevo Plan Cameral de Internacionalización así como del nuevo Plan Cameral de Competitividad, ambos bajo la dirección del Ministerio de Economía y Competitividad.**

En atención a lo anterior, la CNC recomienda al órgano proponente para mejorar la norma desde el punto de vista de la competencia que:

- **Valore las ventajas estáticas y dinámicas que supone para la competencia la adscripción voluntaria a la Cámara o Cámaras de elección, como indicado en este IPN.**
- **Elimine los efectos discriminatorios y las asimetrías entre competidores que podrían originar los artículos 10, 25 y 26 del APL**

---

<sup>24</sup> El artículo 10 del APL indica que:

“el pleno es el órgano supremo de gobierno y representación de la Cámara, que estará compuesto por un número no inferior a 10 ni superior a 60 vocales, cuyo mandato durará cuatro años.”. Los vocales que componen el pleno estarán determinados en cuatro grupos diferenciados. El número de las vocalías de cada uno de los grupos determinados en estos apartados será establecido por las administraciones tutelantes, garantizando en todo caso que la mayoría de éstas correspondan a los representantes de todas las empresas pertenecientes a las Cámaras elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto.

Por su parte, el artículo 13 indica que el secretario general de la Cámara deberá hacer públicas las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las Cámaras, así como las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del cese en su cargo por cualquier causa

<sup>25</sup> El artículo 25.2.b) establece que en la Cámara de España contará con veinticuatro vocales a propuesta del Ministerio de Economía y Competitividad entre las grandes empresas de mayor contribución a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de España en el territorio nacional.

<sup>26</sup> Por su parte, el artículo en el artículo 26.2 establece que entre los miembros del Comité ejecutivo, órgano de gestión, administración y propuesta de la Cámara de España, se encontrarán catorce representantes de las empresas de mayor contribución en el territorio nacional.

- **Elimine la obligación de la Administración tributaria de colaborar con las Cámaras en la elaboración de los censos de empresas en las respectivas demarcaciones. Bien, subsidiariamente, limitar el uso por las Cámaras de la información obtenida por la colaboración de la administración tributaria a lo imprescindible para la ejecución del catálogo de facultades público-administrativas.**
- **En caso de que se decidiese mantener la adscripción obligatoria, permitir que ésta se realice a la Cámara de elección, desde el primer momento, o bien con carácter subsidiario, permitiendo cambios de adscripción con posterioridad.**

## ANEJO I: CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO EN ESPAÑA

Existe un **Consejo Superior de Cámaras**, **7 Consejos Autonómicos de Cámaras** (Consejo Andaluz, Consejo Aragonés, Consejo Castilla-La Mancha, Consejo de Castilla y León, Consell General de Cambres de Catalunya, Consejo Comunidad Valenciana, Consello Galego) y **88 Cámaras Oficiales de Comercio en España**.

Tabla 1: Cámaras Oficiales de Comercio de España		
COMUNIDAD AUTÓNOMA	CÁMARA	Nº
<b>ANDALUCIA</b>		<b>14</b>
	Almería	
	Andújar	
	Ayamonte	
	Cádiz	
	Campo de Gibraltar	
	Córdoba	
	Granada	
	Huelva	
	Jaén	
	Jerez de la Frontera	
	Linares	
	Málaga	
	Motril	
	Sevilla	
<b>ARAGÓN</b>		<b>3</b>
	Huesca	
	Teruel	
	Zaragoza	
<b>ASTURIAS</b>		<b>3</b>
	Avilés	
	Gijón	
	Oviedo	
<b>CANARIAS</b>		<b>4</b>
	Fuerteventura	
	Gran Canaria	
	Lanzarote	
	Santa Cruz de Tenerife	
<b>CANTABRIA</b>		<b>2</b>
	Cantabria	
	Torrelavega	

<b>CASTILLA LA MANCHA</b>		<b>5</b>
	Albacete	
	Ciudad Real	
	Cuenca	
	Guadalajara	
	Toledo	
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>		<b>14</b>
	Arévalo	
	Astorga	
	Avila	
	Bejar	
	Briviesca	
	Burgos	
	León	
	Miranda del Ebro	
	Palencia	
	Salamanca	
	Segovia	
	Soria	
	Valladolid	
	Zamora	
<b>CATALUNYA</b>		<b>13</b>
	Barcelona	
	Girona	
	Lleida	
	Manresa	
	Palamós	
	Reus	
	Sabadell	
	Sant Felú de Guíxols	
	Tarragona	
	Tarrega	
	Terrassa	
	Tortosa	
	Valls	
<b>CEUTA</b>		<b>1</b>
	Ceuta	
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>		<b>5</b>
	Alcoy	
	Alicante	
	Castellón	

	Orihuela	
	Valencia	
<b>EUSKADI</b>		<b>3</b>
	Alava	
	Bilbao	
	Gipuzkoa	
<b>EXTREMADURA</b>		<b>2</b>
	Badajoz	
	Caceres	
<b>GALICIA</b>		<b>9</b>
	A Coruña	
	Ferrol	
	Lugo	
	Ourense	
	Pontevedra	
	Santiago de Compostela	
	Tui	
	Vigo	
	Vilagarcía de Arousa	
<b>ILLES BALEARS</b>		<b>3</b>
	Eivissa i Formentera	
	Mallorca	
	Menorca	
<b>LA RIOJA</b>		<b>1</b>
	La Rioja	
<b>MADRID</b>		<b>1</b>
	Madrid	
<b>MELILLA</b>		<b>1</b>
	Melilla	
<b>MURCIA</b>		<b>3</b>
	Cartagena	
	Lorca	
	Murcia	
<b>NAVARRA</b>		<b>1</b>
	Navarra	
	<b>TOTAL</b>	<b>88</b>

Fuente: [www.camerdata.es](http://www.camerdata.es) y elaboración propia. NOTA: Datos a 29 de mayo 2013