

STC 107/1996, de 12 de junio de 1996

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En la cuestión de inconstitucionalidad 1.027/95 promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por supuesta vulneración del art. 22.1 C.E. Han sido partes el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 23 de marzo de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sección de 23 de febrero de 1995, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, por su posible contradicción con el art. 22.1 C.E.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo promovido por la vía de la Ley 62/1978 por don José Manuel Alfonso Varela Vázquez y otros contra la

desestimación presunta por silencio administrativo de las solicitudes de baja voluntaria en la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Villagarcía de Arosa.

Concluido el período probatorio, la Sala, por providencia de 28 de enero de 1995, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que pudieran alegar lo que desearan sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, "al imponer la obligación de pago del recurso cameral permanente a todas las personas físicas o jurídicas, así como a las entidades a que se refiere el art. 33 de la Ley General Tributaria que, durante la totalidad o parte de un ejercicio económico, hayan ejercido las actividades de comercio, la industria o la navegación a que se refiere el art. 6 y, en tal concepto, hayan quedado sujetas al Impuesto de Actividades Económicas, lo que vendría a suponer materialmente y en la práctica un régimen de adscripción forzosa a las Cámaras aunque no se identifique formalmente al sujeto pasivo del recurso cameral con la cualidad de elector, adscripción forzosa que podría vulnerar la vertiente negativa del derecho de asociación consagrado en el art. 22.1 C.E., si se considera que tal obligatoriedad podría no estar justificada suficientemente de entenderse que el examen comparativo de las funciones atribuidas a las Cámaras en las Bases Cuarta y Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911, en el art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929 y en los arts. 2, 3, 4 y 5 del Reglamento General de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, aprobado por Decreto 1.291/1974, de 2 de mayo, con las funciones que se le atribuyen en los arts. 2 y 3 de la citada Ley 3/1993, revelara la inexistencia de reales diferencias sustanciales entre las atribuidas por una u otra normativa, lo que, en su caso, obligaría a seguir el criterio adoptado en relación con la correspondiente normativa vigente con anterioridad a la citada Ley 3/1993, de 22 de marzo, por la STC 179/1994, de 16 de junio...".

En el trámite de alegaciones conferido se opusieron al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad la representación procesal de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Villagarcía de Arosa, personada en autos como demandada y la del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y el Letrado de la Junta de Galicia, quienes comparecieron como codemandados. Por su parte, el Ministerio Fiscal y la representación procesal de los demandantes estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

3. En la fundamentación del Auto de planteamiento, el órgano judicial proponente realiza, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) Comienza por referirse al pronunciamiento de la STC 179/1994 en la que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las Bases Cuarta y Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911 y del art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, en cuanto implicaban la adscripción forzosa a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, para señalar, a continuación, que la primera cuestión a abordar en el presente supuesto sería la relativa a si la Ley 3/1993, de 22 de marzo, sigue consagrando un régimen de adscripción forzosa a las Cámaras.

En este sentido, tras reproducir el tenor literal del art. 13.1 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, entiende la Sala proponente que su determinación viene a suponer materialmente y en la práctica un régimen de adscripción forzosa a las Cámaras aunque no se identifique formalmente al sujeto pasivo del recurso cameral con la cualidad de elector. Conclusión ésta que considera que en absoluto se ve enervada por el carácter de exacción parafiscal atribuido al recurso cameral permanente, ya que aun cuando teóricamente la condición de elector (art. 6) aparece formalmente diferenciada de la de sujeto pasivo del recurso cameral (art. 13) parece claro que a la hora de la aplicación material de dichos preceptos se produce en las mismas personas una coincidencia y simultaneidad de la atribución de la función electoral y de la imposición de la obligación de pago del recurso cameral, con lo que en definitiva la posición en que se sitúa a quienes ejercen las actividades del comercio, industria y navegación implica la adscripción obligatoria.

Abundando en esta línea argumental señala que ya en la STC 179/1994 se consideraba que en la normativa entonces estudiada se fijaba el recurso cameral "en forma de exacción parafiscal", añadiéndose en la citada Sentencia que "incluso si la Ley no identificara formalmente al sujeto pasivo del recurso cameral con la cualidad de elector, la coincidencia y la simultaneidad de la función electoral y la financiación de las Cámaras de Comercio en unas mismas personas da como resultado inevitable una posición jurídica, un status, de dichos ciudadanos cuya constitucionalidad ha sido cuestionada desde la perspectiva, fundamentalmente, del art. 22 C.E., en su vertiente de derecho de asociación negativo" y que "el problema, en definitiva, que planteaba la regulación de las Cámaras de Comercio no es materialmente distinto al que se da respuesta con el derecho de asociación negativo: no cabe ser elector o elegible de una Corporación sin, de algún modo, pertenecer a ella" y "si existe el poder de determinar la composición y, en consecuencia, sus manifestaciones de voluntad, ello hace materialmente al cuerpo electoral parte esencial de esa corporación cuya pertenencia legítima la responsabilidad del propio órgano". De modo que cabe entender -se dice en el Auto de planteamiento- que ya en la STC 179/1994 se viene a considerar la existencia de

adscripción forzosa, aun tratándose de un recurso cameral "en forma de exacción parafiscal" y aun cuando falte la identidad formal entre sujeto pasivo del recurso y la condición de elector.

b) Sentado que la Ley 3/1993, de 22 de marzo, consagra un régimen de adscripción forzosa, la Sala proponente procede seguidamente a examinar si las funciones atribuidas a las Cámaras en los arts. 2 y 3 de la citada Ley presentan o no diferencias sustanciales a las atribuidas por la Base Tercera de la Ley de 29 de junio de 1911 y desarrolladas en los arts. 2, 3, 4 y 5 del Reglamento General de 2 de mayo de 1974, ya que de no apreciarse diferencias de tal naturaleza devendría obligado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en atención a la doctrina recogida en la STC 179/1994. Examen que realiza a partir de los escritos de oposición al planteamiento de la cuestión, en los que se consideraba que existían diferencias sustanciales en cuanto a las relacionadas con el comercio exterior, colaboración en la gestión de la formación profesional y tramitación de los programas públicos de ayudas a empresas.

Pues bien, respecto a las funciones relacionadas con el comercio exterior, considera, tras comparar el tenor literal del art. 2.1 c) de la Ley 3/1993 con el art. 3 c) del Reglamento General de 2 de mayo de 1979, que "no se advierte la existencia de diferencias sustanciales entre unas y otras previsiones puesto que la indicación actual de elaboración y ejecución de un Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones no puede hacer olvidar que en la más elemental consideración racional del tema resultaría ciertamente difícil admitir que las funciones previstas en el citado art. 3 c) pudieran desarrollarse sin un Plan, evaluación, estrategia, estudio o previsiones en relación con las mismas, de tal manera que la mera especificación de la obvia necesidad del mencionado Plan no se presenta en absoluto como suficiente para entender que se haya producido una relevante alteración de la concreta función atribuida".

Tampoco advierte una diferencia sustancial en cuanto a la función de colaborar con las Administraciones educativas competentes en la gestión de la formación práctica en los centros de trabajo incluida en las enseñanzas de Formación Profesional reglada [art. 2.1 f) Ley 3/1993, de 22 de marzo], respecto de la de "difundir y promover las enseñanzas comerciales, industriales y náuticas y fomentar el desarrollo de la investigación aplicada, la calidad, el diseño y la productividad" [art. 3 g) y h) del Reglamento General de 2 de mayo de 1974], "si se tiene en cuenta que la difusión, promoción y desarrollo de aquellas enseñanzas e investigación encuentra uno de sus más evidentes ámbitos en relación con la Formación Profesional, de tal manera que pocas dudas caben respecto a que esta última posibilidad de relación ya estaba comprendida en el seno de las previsiones anteriormente vigentes, siendo

distinta cuestión que en la práctica se hubiera producido un adecuado desarrollo y ejercicio de esa y de otras funciones atribuidas".

Asimismo, a partir del contraste del art. 2.1 g) de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, con el art. 3 ñ) y s) del Reglamento General de 2 de mayo de 1974, estima el órgano judicial proponente que la especificación de la tramitación de los programas públicos de ayudas a las empresas es una función perfectamente subsumible en un destacado grado de evidencia en el sentido y la finalidad de las atribuidas anteriormente, de modo que no constituye una novedad tal que suponga una introducción de unas funciones de naturaleza o alcance distinto de las reconocidas en la normativa anterior, destacando que en todo caso la expresada labor de tramitación no presenta en absoluto unas características que exijan su atribución a una Corporación de Derecho Público.

Añade, además, la Sala proponente que el examen de los correspondientes preceptos revela la cercanía o práctica identidad de las funciones atribuidas por una u otra normativa en materia de funciones consultivas, certificantes y llevanza del censo público de empresas, de forma que no se aprecia que las funciones encomendadas por la Ley 3/1993 constituyan verdaderamente una alteración que merezca ser reconocida como sustancial respecto a lo previsto en la normativa anterior. Circunstancia ésta que obliga a cuestionar, en razón de la doctrina recogida en la STC 179/1994, si la nueva normativa vulnera, como la anterior, con la adscripción forzosa a las Cámaras el derecho de asociación en su vertiente negativa (art. 22.1 C.E.), debiendo significarse que no afecta al planteamiento efectuado el que en la Ley 3/1993, de 22 de marzo, se atribuya expresamente a las Cámaras la condición de Corporaciones de Derecho Público, pues la misma ya fue contemplada en la STC 179/1994, así como tampoco el que en el Preámbulo de la Ley se justifiquen las funciones atribuidas "ante la imposibilidad de que fuesen desarrolladas eficazmente por una multiplicidad de asociaciones representativas de intereses mucho más contrapuestos", habida cuenta de que la existencia material de tal justificación obviamente depende de la verdadera naturaleza y del alcance real de tales funciones y no de una mera manifestación como la referida.

c) Finalmente, la Sala señala que no existe previsión legal alguna que impida el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad con ocasión de un procedimiento seguido al amparo de la Ley 62/1978 y que la decisión del proceso depende de la validez de los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, en los que se viene a consagrar un régimen de adscripción forzosa a las Cámaras que se opone a la denegada solicitud de baja voluntaria.

4. Por providencia de 4 de abril de 1995 la Sección Cuarta del Pleno acordó admitir a trámite la cuestión; dar traslado de las actuaciones conforme establece el art. 37 LOTC al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno a través del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que puedan personarse en este proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes en el plazo improrrogable de quince días; y publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado", que tuvo lugar el 12 de abril de 1995.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 25 de abril, el Abogado del Estado formuló las siguientes alegaciones, articuladas en función de los dos puntos que plantea la cuestión: primero, si los preceptos legales cuestionados establecen realmente la adscripción forzosa u obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; segundo, si para el caso de responder afirmativamente al primer punto, las funciones público-administrativas atribuidas por el legislador a las Cámaras son constitucionalmente suficientes para justificar la adscripción obligatoria a estas Corporaciones.

a) Respecto a la primera cuestión planteada ha de contestarse afirmativamente, pues considera que de acuerdo con la STC 179/1994 (fundamento jurídico 9º), y salvo que el Tribunal decida cambiar su doctrina, hay que concluir que los preceptos cuestionados son portadores de la adscripción forzosa a las Cámaras, según ha señalado la Sala proponente, con argumentación equilibrada y razonable.

b) En cuanto a la justificación constitucional de la adscripción obligatoria, la Sala proponente establece con todo acierto algunas similitudes entre las funciones público-administrativas de los arts. 2 y 3 de la Ley 3/1993 y las enumeradas en el Reglamento General de 1974. Sería insensato negar la evidente continuidad que también en este punto existe entre la legislación anterior a 1993 y la nueva Ley básica.

Sin embargo, una consideración reflexiva de la nueva Ley, de la doctrina contenida en el fundamento jurídico 10 de la STC 179/1994 y de la opinión disidente de cuatro Magistrados (encabezada por quien fue inicial Ponente: antecedente 17 de la citada Sentencia) nos lleva a concluir que hay buenas razones para sostener que la adscripción obligatoria inferible de los arts. 6 y 13.1 de la Ley 3/1993 está constitucionalmente justificada en virtud de los siguientes argumentos:

1º) En primer término la organización de las Cámaras como Corporaciones de Derecho público de adscripción obligatoria debe entenderse permitida por el art. 52 C.E. Este precepto debe ser interpretado como portador de una gran libertad de configuración para el

legislador en la que se incluye la opción por la Corporación de Derecho público con adscripción forzosa, sin someterla a condiciones de constitucionalidad tales que sean de casi imposible satisfacción. Por el contrario, la opción del legislador debe respetarse salvo que claramente aparezca su arbitrariedad o exceso. Como veremos, no es este el caso de la Ley 3/1993.

2º) En segundo lugar, la atribución de numerosas funciones público-administrativas a las Cámaras ha sido verificada por el legislador no por una norma reglamentaria, lo que da superior firmeza a la faceta público-administrativa de las citadas Cámaras. El legislador ha configurado estas funciones como "obligatorias", o "servicios mínimos", y se ha preocupado además de establecer un régimen claramente jurídico-administrativo para tales funciones.

Ha sido clara decisión del legislador de 1993 acentuar o intensificar el carácter público-administrativo de las Cámaras. Esta intensificación de los aspectos público-administrativos sólo tiene sentido sobre la base de que el legislador ha concedido la mayor importancia a las funciones público-administrativas camerales, especialmente a las funciones promotoras del comercio exterior de exportación.

3º) En tercer lugar, el legislador ha valorado razonablemente la imposibilidad o dificultad de que las expresadas tareas pudieran ser desempeñadas eficazmente sin restringir la libertad negativa de asociación.

En la STC 179/1994, fundamentos jurídicos 8º y 10, se aceptaba que el Tribunal Constitucional "no puede erigirse en Juez absoluto de la imposibilidad o dificultad de alcanzar los fines a los que sirven estas Corporaciones por otros medios que no sean la adscripción forzosa". Su control es, en palabras del Tribunal, a primera vista o prima facie; supone así la facultad de rechazar el juicio del legislador -al que "por la propia naturaleza de la cosa ha de corresponder... un amplio margen de apreciación" (STC 179/1994, fundamento jurídico 8º)- solamente cuando resulte "manifiesto" que se ha equivocado al considerar que los fines públicos son difíciles de alcanzar sin adscripción forzosa. Sin embargo, control prima facie no puede ser sinónimo de apreciaciones globales apodícticas o carentes de razonamiento. Por el contrario, el control constitucional de la apreciación hecha por el legislador democrático exige considerar uno por uno los fines o funciones públicas atribuidas a la Corporación, y obliga a manifestar las razones por las que no se estiman que se den la imposibilidad o dificultad de alcanzarlos sin adscripción forzosa.

En nuestro caso las Cortes Generales han afirmado rotundamente que las funciones público-administrativas que han atribuido las Cámaras no podrían desarrollarse eficazmente en un contexto de libertad asociativa que diera lugar a una multiplicidad de asociaciones con

intereses muchas veces contrapuestos. Esta es la apreciación o valoración que el Tribunal debe controlar prima facie. Pero debe hacerlo en sus propios términos, es decir, comparando el posible desarrollo de las funciones por múltiples asociaciones voluntarias y por una Corporación de adscripción forzosa.

No parece aceptable, en cambio, utilizar a la Administración Pública en sentido estricto como término absoluto de contraste. Casi cualquier función público-administrativa puede ser ejercida por la Administración Territorial, pero eso vale tanto para las funciones de promoción comercial o de expedición de certificaciones de origen atribuidas a las Cámaras como para las funciones de ordenación y disciplina de las profesiones tituladas atribuidas a las Colegios (cfr. STC 330/1994, fundamento jurídico 9º). Si el juicio de imposibilidad o de dificultad toma como elemento de contraste a la Administración casi siempre llegaremos a una conclusión de inconstitucionalidad, trátase de Cámaras o de Colegios Profesionales. Por otro lado, en la óptica de la libertad negativa de asociación lo que ha de preocuparnos es la descentralización de determinadas funciones público-administrativas en organizaciones profesionales, y, por ello, lo que habremos de comparar son de un lado, corporaciones profesionales de Derecho público con adscripción obligatoria y, de otro, asociaciones profesionales libremente creadas y a las que es voluntario pertenecer.

4º) En cuarto y último lugar, hay una serie de precisas y taxativas funciones público-administrativas que consideradas en sí mismas bastarían para justificar constitucionalmente la adscripción forzosa.

El Abogado del Estado hace notar que tanto en las alegaciones en las cuestiones de inconstitucionalidad falladas por la STC 179/1994 como en las realizadas en posteriores recursos de amparo, ha tenido ocasión de llevar a cabo un examen pormenorizado de las funciones público-administrativas camerales y a las que por el momento no han dado respuesta detallada las diversas resoluciones que ha venido dictando este Tribunal sobre las Cámaras. En este sentido, subrayando su respeto por el Tribunal, afirma que la sinceridad obliga a manifestar que en la STC 179/1994 eran particularmente sensible la falta de un examen y valoración más circunstanciados de las funciones público-administrativas camerales. Sin duda, el estudio detenido de las funciones camerales público-administrativas no faltará en la Sentencia que falle esta cuestión.

A juicio de la representación estatal, las funciones públicas que justifican por sí mismas la adscripción forzosa son las siguientes:

- Funciones consultivas :

Bajo este epígrafe incluye las de informe y asesoramiento previstas en los apartados 1 c), 1 d), 2 f) y 2 h) del art. 2 de la Ley 3/1993. Está claro que la función consultiva cameral es una de las que no puede prestar directamente la Administración, porque, dicho de forma gráfica, ésta no se puede asesorar a sí misma, informar sus propios proyectos de disposición o formularse propuestas a sí misma desde el punto de vista de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación. Tampoco los funcionarios expertos, o los expertos externos que en materia económica, comercial, industrial o naviera pueda utilizar la Administración, podrían expresar el punto de vista de los intereses profesionales colectivos de los comerciantes, industriales y nautas.

Las funciones consultivas camerales tampoco podrían ser desempeñadas por asociaciones voluntarias de comerciantes, industriales y nautas en forma equivalente a las Cámaras. La unidad de las Cámaras -frente al posible pluralismo asociativo, probable expresión de intereses contrapuestos como recuerda el Preámbulo de la Ley 3/1993- garantiza de mejor manera la objetividad en la consulta, con adecuada ponderación de los intereses presentes en los diversos sectores económicos en la perspectiva de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación (art. 1.2 de la Ley 3/1993). Y la obligatoriedad de adscripción a las Cámaras permite recoger una gama más extensa de opiniones, pareceres y datos, que pueden debatirse y equilibrarse (STC 132/1989, fundamento jurídico 8º).

- Funciones de fomento del comercio exterior y en particular de la exportación:

A estas funciones se refieren los arts. 2.1 e) y 3 de la Ley 3/1993. La pieza fundamental para su prestación es el Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones que comprenderá las actuaciones precisas para promover la adquisición en el exterior de bienes y servicios producidos en España, ya sean actuaciones de interés específico para una Cámara o de interés general para todas ellas (art. 3.1). El Plan debe incluir fondos de financiación (art. 3.2.), y a ello se afectan los dos tercios del rendimiento del recurso cameral que grava las cuotas de impuesto de sociedades, exacción la más importante de las tres que comprende el recurso cameral (arts. 4 y 16.2 de la Ley 3/1993). El Plan Cameral ha de ser aprobado por la autoridad de tutela (art. 3.3).

La Administración competente en materia de comercio exterior (la del Estado, art. 149.1.10 C.E.) sufre límites legales que le impiden actuar con la agilidad que sí tienen las Cámaras en esta actividad del fomento de la exportación, especialmente por su relación con Cámaras extranjeras.

Por otro lado, una pluralidad de asociaciones con puntos de vista parciales y contrapuestos haría más difícil la elaboración de este Plan, que en todo caso necesita basarse

en datos cuya obtención es facilitada por la universalidad de adscripción a las Cámaras. Para una o varias asociaciones de comerciantes, industriales y nautas, la financiación del Plan sería probablemente inasequible.

Verdad es que, junto a las Cámaras, existen otras organizaciones empresariales interesadas en la exportación. Con ello sólo se demuestra que las Cámaras no excluyen la libre creación y actuación de asociaciones, es decir, que respetan el "primer límite" señalado por las SSTC 132/1989, fundamento jurídico 6º, 113/1994, fundamento jurídico 12 y 179/1994, fundamentos jurídicos 6º a 8º, como así resulta del art. 1.2 de la Ley básica de 1993. Pero nada se infiere de ello contra la necesidad de las Cámaras de Comercio en el sentido del fundamento jurídico 7º de la STC 132/1989.

Resulta igualmente claro que las asociaciones de exportadores no podrían elaborar ni ejecutar con facilidad e igual eficacia un plan de promoción de exportaciones, habida cuenta los posibles intereses contrapuestos en la distribución de los recursos afectos al Plan, entre otras razones.

Según nota enviada por el Consejo Superior de Cámaras a la Abogacía del Estado, los últimos datos disponibles sobre el Plan Cameral de Promoción de Exportaciones recogen 997 acciones que afectaron a 22.381 empresas, beneficiadas con independencia de su localización, dimensión y afiliación o no a alguna organización asociativa. Los fondos comprometidos en la ejecución del Plan Cameral superaron los 4.000 millones de pesetas que representaron aproximadamente un tercio del total rendimiento del recurso cameral permanente.

- Funciones relacionadas especialmente con el tráfico mercantil:

Bajo este epígrafe, se incluyen las funciones público-administrativas que se enumeran en los apartados 1 a), 1 b), 1. i), 2 b), 2 c) y 2 e) del art. 2 de la Ley 3/1993.

La mayor parte de estas funciones podrían ser desempeñadas por asociaciones privadas a las que fueran encomendadas por normas de rango suficiente: así ocurre con la expedición de certificados, la promoción y cooperación en ferias y exposiciones, la formación empresarial no reglada, la creación y administración de lonjas de contratación y bolsas de subcontratación o el arbitraje mercantil (respecto a esta última función el art. 10 de la Ley de arbitraje, de 7 de diciembre de 1988, asimila los supuestos de administración del arbitraje por corporaciones y asociaciones). Pero con todo, sería difícil que la asociación privada, en el hipotético desempeño de las funciones de certificación, pudiese sobrepasar el límite de sus asociados, mientras que la universalidad de adscripción a las Cámaras facilita su eficaz y correcto desempeño. Algo parecido cabría decir sobre la organización y promoción de ferias y exposiciones en la creación y administración de lonjas y bolsas de subcontratación. La

recopilación de costumbres y usos normativos mercantiles y prácticas y usos de los negocios, viene también facilitada por la universalidad de la adscripción. Si esta función fuera encomendada a las asociaciones privadas, de carácter sectorial, la diligencia en ejercerla - variable de una asociación a otra- no permitiría asegurar que la recopilación fuera mínimamente completa y verdaderamente representativa del derecho consuetudinario mercantil.

- Funciones de colaboración con otras administraciones en sentido propio:

Se alude aquí a los apartados 1 f), 1 g), 2 d) y 2 g) del art. 2 de la Ley. La colaboración en programas de formación profesional reglada, formación práctica y formación empresarial permanente, podrían ser desempeñadas por múltiples asociaciones privadas. Sin embargo, la unicidad de las Cámaras y la universal adscripción de las empresas facilitan grandemente el desempeño de la tarea. La Ley 3/1993 otorga gran importancia a esta función colaborativa en diversos tipos de formación hasta el punto de destinarle un tercio del rendimiento de la exacción sobre las cuotas del impuesto de sociedades (art. 16.1). Las hipotéticas asociaciones privadas no podrían beneficiarse de esta adscripción de recursos financieros. También en lo que hace a la tramitación de los programas de ayudas y la gestión de servicios públicos relacionados con las empresas, es posible que sean las asociaciones privadas las que se encarguen de esa función, pero difícilmente sobrepasarían el límite de sus asociados, mientras que la universalidad de adscripción a las Cámaras facilita cuando menos la prestación eficaz de estas funciones público-administrativas.

- Funciones censales y estadísticas:

Se refieren a estas funciones los apartados 1 h) y 2 a) del art. 2 de la Ley 3/1993. Es claro, para el Abogado del Estado, que una pluralidad de asociaciones difícilmente podrían asegurar la elaboración de un censo completo de empresas. Cada una podría facilitar un censo de asociados; respecto a los no asociados, la obtención de datos concretos y exhaustivos sería por lo menos problemática. La universalidad de adscripción a las Cámaras facilita en cambio el cumplimiento de esta función censal. Algo parecido cabe decir de las estadísticas y estudios sectoriales. Las funciones censales y sectoriales de las Cámaras podrían ser ejercidas por la Administración en sentido propio pero su alejamiento de los medios empresariales dificultaría y encarecería la obtención de datos.

El Abogado del Estado en virtud de las precedentes alegaciones en nombre del Gobierno suplica que en su día se dicte Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión y, asimismo, que se de preferencia a la presente cuestión para su votación y fallo, habida cuenta que se ha producido una tendencia cada vez más acentuada a no pagar el recurso cameral por

considerarlo contrario a la libertad negativa de asociación y para evitar la proliferación de cuestiones de inconstitucionalidad y de recursos de amparo contra liquidaciones del recurso cameral fundados en la supuesta lesión de tal libertad.

6. La Presidencia del Senado, en escrito registrado el 25 de abril de 1995, comunicó el Acuerdo de la Mesa en virtud del cual se le da por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado en este Tribunal el 25 de abril de 1995, comunica el Acuerdo de la Mesa de la Cámara en virtud del cual se indica que aun cuando el Congreso de los Diputados no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de las Cámaras que pueda precisar y remitir a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

8. El Fiscal General del Estado en escrito registrado en este Tribunal el 16 de mayo de 1995, formula las siguientes alegaciones:

En primer término considera que es procedente resolver la objeción procesal planteada por la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Villagarcía de Arosa en el trámite de audiencia regulada en el art. 35.2 LOTC. Afirma la demandada en el proceso contencioso-administrativo subyacente que en el cauce del procedimiento regulado por la Ley 62/1978, no puede suscitarse el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad (alegación 7ª). El Fiscal General del Estado se opone a tal apreciación citando a tal propósito la STC 319/1993, por lo que entiende que la alegación no puede prosperar.

Igualmente, concluye que no puede prosperar la alegación segunda de la misma Cámara de Villagarcía de Arosa, según la cual sería improcedente el planteamiento de la cuestión por cuanto los legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1993 no lo habrían hecho, ni tampoco el Tribunal Supremo habría elevado cuestión de inconstitucionalidad. Al margen de que como, es evidente, lo uno no impide lo otro y, por consiguiente, carece de toda consistencia tal alegación como argumento jurídico, lo cierto es que la Sala Tercera del Tribunal Supremo tiene pendiente de resolver en el momento en que se redacta este informe una petición de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre idénticos preceptos al que la presente se refiere.

Entiende el Fiscal General del Estado que el Auto de planteamiento se centra en la sustancial identidad entre la nueva regulación de las Cámaras que lleva a cabo la Ley 3/1993

y la que se contenía en la Ley de 29 de junio de 1911 y el Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, para concluir que la doctrina de la STC 179/1994 sería perfectamente aplicable a la nueva regulación, según el fundamento jurídico 1º del Auto de planteamiento de la cuestión.

Los argumentos que sustancialmente se esgrimen para apoyar la improcedencia del planteamiento o -llegados a este trámite- para oponerse a la prosperabilidad de la cuestión, pueden resumirse en tres: a) el carácter tributario del recurso cameral; b) la inexistencia de adscripción obligatoria; y c) los fines y las funciones públicas encomendadas a las Cámaras en la nueva Ley son más amplias en concreto que las anteriores.

a) El carácter tributario del recurso cameral: si bien es cierto el evidente carácter de exacción parafiscal del recurso cameral, no lo es menos, a juicio de esta representación pública, que ello no supone novedad alguna. El Ministerio Fiscal ya afirmaba la naturaleza tributaria de dicho recurso en su dictamen relativo a la inconstitucionalidad de régimen cameral anterior, conclusión que la propia STC 179/1994 viene a reconocer en su fundamento jurídico 5º ("... bien imponiendo el deber legal de satisfacer las cuotas..., bien incluso, en algunos casos, en forma de exacciones parafiscales"). La única novedad es que la actual normativa parece poner más énfasis en la exacción del recurso cameral que en la condición de electores de sus miembros.

b) En cuanto a la inexistencia de adscripción obligatoria que se derivaría del hecho de que el art. 13 no dice que sean sujetos pasivos del impuesto los electores, sino quienes realizan las actividades mencionadas en el art. 6 y hayan quedado sujetos al Impuesto de Actividades Económicas, el Ministerio Fiscal, por el contrario, considera que la propia STC 179/1994, en su fundamento jurídico 9º, se opone a tal conclusión: "la posición de los comerciantes, industriales y nautas como 'electores' de las Cámaras de Comercio debe ser considerada como un supuesto de adscripción obligatoria". Entiende el Ministerio Fiscal que la doctrina contenida en la citada Sentencia es suficiente para demostrar la falta de consistencia de la argumentación antes referida: no existen diferencias sustanciales entre el antiguo y actual sistema. En uno y en otro los obligados al pago del recurso cameral son electores y, por tanto, toman las decisiones por las que se rigen las Cámaras. El mero hecho de poner más énfasis en la obligación del pago del recurso que en la condición de elector, no empece en absoluto la identidad de situaciones.

c) Para el Fiscal General del Estado el núcleo del problema planteado en la presente cuestión radica en la coincidencia o no de los fines y las funciones que poseían las Cámaras y que determinaron la inconstitucionalidad de su adscripción obligatoria, y de los que posee ahora.

Ninguna diferencia esencial se aprecia a juicio de la representación pública, en primer término, entre la base tercera de la Ley de 29 de junio de 1911 y art. 2, párrafo 2º, del Reglamento ("fomento"), de un lado y, de otro, el art. 1.1 de la Ley 3/1993 ("promoción y defensa"). Ambas regulaciones emplean conceptos prácticamente equiparables. En cuanto a la prestación de servicios a la que se refiere el art. 1.1 de la Ley 3/1993, cabe decir que era ya una finalidad que concurría también en la legislación hoy derogada.

Más enjundia plantea la comparación entre las funciones anteriores y las actualmente reguladas en el art. 2 de la Ley dubitada. El Fiscal coincide con el Auto de planteamiento en que los escritos de oposición al planteamiento de la cuestión resaltan como nuevas tres funciones en las que advierten diferencias sustanciales: las relacionadas con el Comercio Exterior, la colaboración en la gestión de la formación profesional y la tramitación de los programas públicos de ayudas a empresas:

1º) En cuanto al comercio exterior a que se hace alusión en el art. 2.1 e) de la Ley 3/1993, la representación pública reconoce no encontrar diferencias sustanciales con la redacción anterior, sobre todo si se tienen en cuenta dos argumentos. El primero, que el Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones, aunque elaborado por el Consejo Superior de Cámaras, debe ser aprobado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, quien debe establecer las directrices necesarias para su ejecución y cumplimiento (art. 3). Nos encontramos, pues, ante una función de mera propuesta, que no puede sustituir las previsiones y planeamientos de las empresas concretas y que depende en todo del Ministerio correspondiente. Y, segundo, que, como señala la Sala proponente, "en la más elemental consideración racional del tema resultaría ciertamente difícil admitir que las funciones previstas (en la regulación anterior) pudieran desarrollarse sin un Plan, evaluación, estrategia, estudio o previsiones en relación con las mismas, de tal manera que la mera especificación de la obvia necesidad del mencionado Plan no se presenta en absoluto como suficiente para entender que se haya producido una relevante alteración de la concreta función atribuida".

2º) En cuanto a la función relativa a la formación profesional [arts. 2.1 g) de la Ley 3/1993 y antiguo 3 g) y 3 h) del Reglamento de 1974], pese a la mayor concreción de la nueva normativa, concluye el Ministerio Fiscal que ninguna función innovadora o radicalmente distinta se les ha otorgado a las Cámaras.

3º) Por lo que hace a la tramitación de los programas públicos de ayudas a las empresas y la gestión de los servicios públicos relacionados con las mismas [art. 2.1 c) de la Ley 3/1993] también coincide el Ministerio Fiscal con el Auto de planteamiento en que no se

vislumbra una innovación de carácter esencial, pues la función de gestionar servicios públicos ya existía con anterioridad.

El Fiscal General del Estado a resultas de cuanto antecede concluye en la aplicabilidad de la doctrina jurisprudencial a la Ley 3/1993, sin que a ello se oponga el hecho de que la Exposición de Motivos de la Ley cuestionada afirme el carácter indispensable de las funciones atribuidas a las Cámaras, puesto que semejante afirmación no vincula a este Tribunal. Finalmente, advierte que la Ley 3/1993 adolece de la misma imprecisión de los términos en que se establece la delegación de funciones denunciada por la STC 179/1994 en su fundamento jurídico 10, en la medida en que abundan las remisiones a otros textos legales o reglamentarios [art. 2.1 a); c); g); i)]. Y ello sin perjuicio de las funciones público-administrativas que les deleguen las Comunidades Autónomas en las que por tratarse de una Ley básica necesariamente han de ser genéricas y remitidas a competencias y disposiciones de cada Comunidad Autónoma.

En suma, pues, para el Ministerio Fiscal, el juego combinado de los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993 supone la obligatoriedad de la adscripción, en términos muy similares a los establecidos en la normativa hoy derogada, sin que ninguna de las finalidades atribuidas a las Cámaras implique una alteración sustancial o una mayor concreción respecto de la normativa anterior, y por tanto, sin que se pueda justificar la restricción del principio de libertad de no asociarse.

En consecuencia, el Fiscal interesa se dicte Sentencia declarando la incompatibilidad de los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993 con el art. 22.1 C.E. en su vertiente de derecho negativo de asociación.

9. Por providencia, de 9 de mayo de 1995, la Sección Primera del Pleno acuerda no acceder a la petición de la representación del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, en su escrito de 25 de abril pasado, de que se le tenga por personada y parte en la presente cuestión de inconstitucionalidad, por no hallarse el citado Consejo comprendido entre las partes que legitima el art. 37.2 LOTC, para su intervención en esta clase de proceso constitucional. El 19 de mayo de 1995, se recibe en el Registro General de este Tribunal escrito de la representación del Consejo Superior, por el que se interpone recurso de súplica contra lo acordado en providencia de 9 de mayo último. Por Auto de 6 de junio de 1995, el Pleno acordó desestimar el citado recurso de súplica.

10. Por Acuerdo de la Presidencia de 5 de febrero de 1996, en uso de las facultades conferidas por el art. 80 LOTC, en relación con el art. 206 L.O.P.J., al haber quedado en minoría, en el Pleno, la posición mantenida por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. don Alvaro Rodríguez Bereijo, se designa como nuevo Ponente al Magistrado Excmo. Sr. don Javier Delgado Barrio.

Por providencia de 11 de junio de 1996, se acuerda señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Galicia atañe a los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, en cuanto dichos preceptos implican la adscripción forzosa a tales Cámaras. El fundamento de la cuestión consiste en la posible contradicción de la norma legal con el derecho fundamental a la libertad de asociación, enunciado por el art. 22.1 C.E., en su vertiente negativa o de libertad para no asociarse.

Dos son los puntos controvertidos y a los que se contrae nuestro enjuiciamiento: a) si los artículos cuestionados de la Ley establecen realmente la adscripción forzosa u obligatoria a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; b) en caso de que así sea, si las funciones públicas atribuidas por el legislador a las Cámaras son constitucionalmente suficientes para justificar la adscripción obligatoria a estas Corporaciones de Derecho público o, por el contrario, no legitiman el sacrificio de la libertad negativa de asociación que el art. 22.1 C.E. garantiza.

2. La controversia acerca de si, efectivamente, la Ley 3/1993 ha establecido un régimen de afiliación obligatoria a las Cámaras obedece a los términos en que aparecen redactados los preceptos cuestionados, y en particular dos de ellos. El art. 6.1 dispone que "las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que ejerzan actividades comerciales, industriales o navieras en territorio nacional, tendrán la condición de electores de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, dentro de cuya circunscripción cuenten con establecimientos, delegaciones o agencias".

Por su parte, el art. 13.1 de la misma Ley define quiénes están obligados al pago del recurso cameral permanente establecido por el artículo anterior: "estarán obligados al pago del recurso cameral permanente ... las personas ... que, durante la totalidad o parte de un ejercicio

económico, hayan ejercido las actividades del comercio, la industria o la navegación a que se refiere el art. 6 y, en tal concepto, hayan quedado sujetos al Impuesto de Actividades Económicas". Finalmente, el art. 12 crea y regula el recurso cameral, que grava los beneficios empresariales, y que está constituido por tres exacciones distintas, giradas como un recargo sobre los siguientes impuestos: el Impuesto de Actividades Económicas, el Impuesto sobre la Renta de las personas físicas y el Impuesto de Sociedades.

Dos son, pues, las consecuencias jurídicas que se deducen patentemente de la Ley. Una se resuelve en que todos los comerciantes, industriales y nautas que ejercen sus actividades en territorio nacional son electores de las Cámaras y, en cuanto tales, eligen y pueden ser elegidos para formar parte de los órganos de gobierno de la Corporación. La otra consecuencia que se deriva inequívocamente de la Ley es que todos los comerciantes, industriales y nautas están obligados a pagar el recurso cameral. A partir de aquí, los implicados en el proceso contencioso-administrativo antecedente y en el proceso ante este Tribunal han sostenido interpretaciones diversas, como ha quedado reflejado en los antecedentes: para unos, la nueva Ley no establece la adscripción obligatoria, para otros, en cambio, la Ley es taxativa en este extremo al consagrar la pertenencia forzosa. No faltan tampoco posiciones intermedias que reconocen una adscripción obligatoria, aunque con matices.

3. Es cierto que la existencia de una exacción parafiscal, cuya finalidad sea fomentar los intereses públicos del comercio, la industria y la navegación y cuyos perfiles sean respetuosos con las exigencias constitucionales plasmadas, entre otros, en el art. 31 C.E., no ha de implicar necesariamente adscripción obligatoria alguna. No es convincente, sin embargo, la afirmación de que la Ley 3/1993 sólo ha establecido un tributo o exacción parafiscal, el recurso cameral, cuyo pago recae sobre todos los comerciantes, industriales y nautas con total independencia de su condición de electores y de su implicación en la formación y gobierno de las Cámaras. Por el contrario, aun dejando al margen la polémica cuestión de si la Ley identifica formalmente al sujeto pasivo del recurso cameral con la cualidad de elector, "la coincidencia y simultaneidad de la función electoral y la financiación de las Cámaras de Comercio en unas mismas personas da como resultado inevitable una posición jurídica, un status, de dichos ciudadanos" que implica una relación de pertenencia o de adscripción a dichos entes públicos corporativos, tal y como razonamos en la STC 179/1994, fundamento jurídico 9º.

En primer lugar, no cabe ser elector o elegible de una corporación sin, de algún modo, pertenecer a ella. Si existe el poder de determinar su composición y, en consecuencia, sus manifestaciones de voluntad, ello hace materialmente al cuerpo electoral parte esencial de esta corporación. En segundo lugar, no puede ignorarse que la cualidad de elector implica ope legis un deber de contenido económico, que no puede ser artificialmente desconectado de la intervención de esas categorías de ciudadanos en la constitución de las Cámaras de Comercio. Más aún, tampoco puede olvidarse que son las Cámaras las que determinan, dentro del ancho margen de fines y funciones que establecen los arts. 1 y 2 de la Ley 3/1993, mediante la libre decisión de los órganos de gobierno elegidos por los comerciantes, industriales y nautas, el destino específico de una parte de los rendimientos del recurso cameral, que sólo parcialmente se encuentran afectados directamente por la Ley a fines específicos (art. 16).

Los preceptos cuestionados, en consecuencia, establecen la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, como establecían la Ley de 19 junio 1911 y el Real Decreto-ley de 26 julio 1929, enjuiciados en la Sentencia 179/1994. Por tanto debemos examinar el segundo punto suscitado por la cuestión de inconstitucionalidad: si tal adscripción a las Cámaras de Comercio, tal y como han sido configuradas por su Ley Básica de 1993, resulta o no ajustada a las exigencias constitucionales.

4. De la doctrina constitucional sentada al respecto (SSTC 67/1985, 132/1989, 139/1989, 113/1994, 179/1994) cabe extraer inicialmente tres criterios mínimos y fundamentales a la hora de determinar si una determinada asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria, puede superar un adecuado control de constitucionalidad:

En primer lugar, no puede quedar afectada la libertad de asociación en su sentido originario o positivo (lo que en la STC 132/1989 hemos llamado "límite externo") . La adscripción obligatoria a una entidad corporativa no puede ir acompañada de una prohibición paralela de asociarse libremente.

En segundo lugar, el recurso a esta forma de actuación administrativa que es al propio tiempo y antes que nada, una forma de agrupación social creada ex lege, no puede ser convertida en la regla sin alterar el sentido de un Estado social y democrático de Derecho basado en el valor superior de libertad (art. 1.1 C.E.) y que encuentra en el libre desarrollo de la personalidad el fundamento de su orden político (art. 10.1 C.E.).

En tercer lugar, la adscripción obligatoria a estas Corporaciones Públicas, en cuanto "tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, debe encontrar suficiente

justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo. Ciertamente, este Tribunal Constitucional no puede erigirse en Juez absoluto de dicha dificultad, en cuya apreciación, por la propia naturaleza de la cosa, ha de corresponder al legislador un amplio margen de apreciación, pero sí podrá identificar legítimamente aquellos supuestos en los que prima facie, tal imposibilidad o dificultad no se presente".

Perfilada así nuestra doctrina, ha de señalarse que únicamente surgen problemas respecto del tercero de los mencionados criterios constitucionales, cuyo estudio ha de abordarse tomando en consideración, por un lado, las características de los casos resueltos por las SSTC 132/1989, 139/1989 y 113/1994 y, por otro, la solución de la STC 179/1994, precisamente para las Cámaras de Comercio en el régimen legal de 1911.

5. En aplicación de aquellos criterios la STC 132/1989 declaró inconstitucionales el art. 12.1 y la Disposición derogatoria primera de la Ley 18/1985, de Cámaras Profesionales Agrarias, del Parlamento de Cataluña, la STC 139/1989 pronunció la derogación por la Constitución de los Reales Decretos 1336/1977 y 320/1978 relativos a las Cámaras Agrarias y, finalmente, la STC 113/1994 declaró también derogados, por inconstitucionalidad sobrevenida, el art. 4.1 del Real Decreto 1649/1977 y los arts. 4 y 5 del Decreto 477/1960:

A) La STC 132/1989, referida a las Cámaras Agrarias catalanas -Ley del Parlamento de Cataluña 18-1985, de 23 de julio-, parte de la base expresa de que el "ejercicio de funciones administrativas delegadas, pudiera justificar la adscripción forzosa, pero la vaguedad e imprecisión con que se alude a ellas en el apartado c) impiden que pueda considerarse justificación bastante" (el art. 13.1.c) de la citada Ley catalana aludía al ejercicio de "las competencias administrativas que delegue en ellas el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. A tal objeto, tendrán consideración de oficinas públicas y podrá ser presentada y tramitada en ellas la documentación administrativa agraria relacionada con las competencias administrativas delegadas").

B) La STC 139/1989 contempla el caso de las Cámaras Agrarias reguladas por el Real Decreto 1336/1977, cuyo art. 3 disponía: "1. Las Cámaras Agrarias locales, Provinciales o su Confederación (en lo sucesivo Cámaras Agrarias) actuarán, en sus respectivos ámbitos territoriales, como: a) Organos consultivos de la Administración en la preparación, aplicación y elaboración de normas que afectan a temas de interés general agrario. b) Organos de colaboración con la Administración sobre acciones, reformas o medidas para el desarrollo y

mejora de la agricultura con carácter general. 2. También podrán desarrollar funciones, servicios y gestiones, delegadas o propias, en su ámbito, que sean de general interés para las comunidades rurales en su actividad agraria".

Y, sobre esta base, declarábamos que "las Cámaras Agrarias, según ya hemos visto, por lo genérico de sus funciones (art. 3.2 del Decreto de 1977), por la ambigüedad de sus fines (art. 3.4) e incluso por el carácter coyuntural de su creación como organizaciones llamadas a subrogarse en los medios personales o materiales de las antiguas Cámaras o Hermandades sindicales, no justifican que, una vez aprobada la Constitución de 1978, pudiera mantenerse la obligatoriedad de adscripción a las mismas de todos los propietarios de fincas rústicas o titulares de explotaciones agrarias o ganaderas" (fundamento jurídico 5º).

C) Finalmente, la STC 113/1994, respecto de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, con examen del art. 11m) del Real Decreto 1649/1977 (que prevé el ejercicio de "las funciones que les sean encomendadas por la Administración en relación con la propiedad urbana y colaborar con la Administración mediante la realización de estudios, evacuación de consultas, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa"), concluía: "el simple enunciado de estas tareas, siempre hipotéticas, de colaboración pone de manifiesto, sin necesidad de mayores consideraciones, la insuficiencia de las mismas, por muy respetables que éstas sean, para servir de fundamento a la estructuración de los intereses de este sector económico en forma de Corporación de Derecho público de adscripción y sostenimiento obligatorio".

El examen conjunto de estas tres Sentencias permite concluir, ante todo, que la atribución de funciones públicas, en principio, puede justificar la afiliación forzosa, aunque en los casos examinados no fuera así por razón de las dos notas comunes e íntimamente conexas que se apreciaban en las funciones que las Cámaras a las que se refieren podían ejercer por delegación de la Administración: su genericidad y su eventualidad. No contaban, así, con funciones públicas que específica y taxativamente les hubieran sido encomendadas y, por tanto, la "vaguedad e imprecisión" de sus cometidos (STC 132/1989), lo "genérico de sus funciones" y la "ambigüedad de sus fines" (STC 139/1989), determinaban su "insuficiencia" (STC 113/1994) para justificar una afiliación obligatoria, que, en otro caso, hubiera resultado constitucionalmente legítima.

6. Muy distinto es el caso de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación que la vigente Ley 3/1993 configura como "órganos consultivos y de

colaboración con las Administraciones Públicas" -art. 1.1-, que "tienen como finalidad la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación" -art. 1.2- y que además de desarrollar el ejercicio de las competencias "que les puedan encomendar y delegar las Administraciones Públicas" -art. 1.2-, cuentan directamente por disposición legal, y no meramente reglamentaria, con unas funciones de carácter público-administrativo que aparecen precisadas en su art. 2, cuya lectura pone de relieve que se trata de funciones de una clara concreción y que además operan de forma necesaria y con "carácter obligatorio" (art. 2.4), es decir, como "servicios mínimos obligatorios" (art. 24.3), bajo el control de la Administración tutelante y con sumisión a un riguroso régimen jurídico administrativo (art. 24.1 y 3).

Y además, se trata de funciones de clara relevancia constitucional: el asesoramiento de la Administración (art. 2.1.d) aspira a conseguir la eficacia de la actuación de ésta (art. 103.1 C.E.), la proposición de reformas o medidas necesarias o convenientes (art. 2.1.c) está en la línea de la colaboración de las organizaciones profesionales a que alude el art. 131.2 C.E., la recopilación de costumbres, usos y prácticas (art. 2.1.b) contribuye a la realización de las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.), la colaboración en las enseñanzas de Formación Profesional [art. 2.1f)] responde no solo a los imperativos del art. 40.2 C.E., sino también a los de la promoción a través del trabajo (art. 35.1 C.E.), las actividades en el terreno del comercio exterior (art. 2.1.e), "función propia" de las Cámaras (art. 3.1), revisten una especial importancia en el marco de una economía de mercado (art. 38 C.E.), con clara transcendencia en la aspiración al pleno empleo que inspira el art. 40.1 C.E., el arbitraje [art. 2.1i)] contribuye a la fluidez de la tutela de los jueces y tribunales (art. 24 C.E.), etc. Y todo ello siempre en la línea de la participación ciudadana que con carácter general reclama el art. 9.2 C.E., y más específicamente el art. 105a) C.E.

En estos términos, y si nos atuvieramos únicamente a los criterios establecidos en las SSTC 132/1989, 139/1989 y 113/1994, llegaríamos a la conclusión de que las funciones de carácter público-administrativo que la Ley 3/1993 encomienda a las Cámaras, por su atribución legal, concreción, obligatoriedad, garantías de Derecho Público y relevancia constitucional, resultarían suficientes para justificar la adscripción forzosa, aun en la debilitada forma que implica la condición de "elector".

7. Pero la STC 179/1994, de especial relieve en estos autos por venir referida a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en la regulación derivada de la Ley

de 29 de junio de 1911 y del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, llegó a conclusión distinta de la apuntada.

Con examen de la doctrina constitucional anterior recoge el criterio de que la adscripción obligatoria a las Corporaciones Públicas, "en cuanto tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, debe encontrar suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo".

Y sobre esta base llega a la conclusión de que el régimen legal de las Cámaras que examina "no supera los criterios de constitucionalidad" que acaban de recogerse: "ni las funciones consultivas, ni las certificantes, ni las de llevanza del censo de empresas ni, finalmente, las del apoyo y estímulo a la exportación son actividades cuyo cumplimiento no sea fácilmente atendible sin necesidad de acudir a la adscripción forzosa a una Corporación de Derecho Público", añadiendo, "por lo que respecta a la delegación de facultades administrativas" que "la vaguedad e imprecisión con que alude a ellas el art. 4 del Reglamento impiden que pueda considerarse justificación bastante (STC 132/1989, fundamento jurídico 8º)".

8. Ya en este punto, será de advertir:

A) La STC 179/1994, que acaba de mencionarse, subraya reiteradamente a lo largo de su fundamentación que el régimen legal que contempla es el derivado de la Ley de 29 de junio de 1911 y que, por tanto, deja fuera de su consideración la Ley 3/1993.

B) El examen comparado de las funciones atribuidas a las Cámaras en la legalidad anterior y en la vigente permite pensar en una continuidad de régimen jurídico, aunque desde luego cabe destacar, por un lado, la definición ahora fundamentalmente legal y no meramente reglamentaria de aquéllas y, por otro, el especial relieve que hoy adquieren los cometidos relativos al comercio exterior, así como también las funciones que la nueva Ley atribuye a las Cámaras en el terreno de la Formación Profesional. En ambos casos queda afectada a su financiación una parte importante del rendimiento del recurso cameral permanente:

a) En lo que se refiere al comercio exterior, destacando la importancia de este aspecto de la vida económica, cuyo fomento se califica de "función propia" de las Cámaras (art. 3.1), quedan afectadas a la financiación del Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones, con la finalidad de "promover la adquisición en el exterior de bienes y servicios producidos en

España" -art. 3.1-, "las dos terceras partes del rendimiento de la exacción que recae sobre las cuotas del Impuesto de Sociedades" -art. 16.2-.

b) En la Formación Profesional reclamada por el art. 40.2 C.E., de tanta importancia en la lucha contra el paro, corresponde a las Cámaras la colaboración en la "fase de formación práctica en los centros de trabajo" -art. 2.1.f)- prevista en el art. 34.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, quedando afectada a este capítulo [junto al del art. 2.2d)] la tercera parte restante de la exacción que recae sobre las cuotas del Impuesto de Sociedades (art. 16.2).

C) En último término, ha de dejarse constancia de que la asunción por las Cámaras de las funciones de carácter público-administrativo previstas en la Ley, se justifica, en la expresa dicción de su Exposición de Motivos "ante la imposibilidad de que fuesen desarrolladas eficazmente por una multiplicidad de asociaciones representativas de intereses muchas veces contrapuestos".

Al hilo de esta afirmación del legislador, habremos de examinar el presupuesto de la constitucionalidad de la afiliación obligatoria, que se integra por una apreciación de hecho que plantea la cuestión del grado de intensidad del control que a este Tribunal corresponde sobre las valoraciones de los hechos formuladas, explícita o implícitamente, por el legislador.

9. Como ha puesto de relieve la doctrina constitucional, el principio general de libertad y la libertad negativa de asociación (arts. 10.1 y 22 C.E.), por un lado, y la legitimidad constitucional de la Administración corporativa, en la que se encomiendan funciones jurídico-públicas a ciertas agrupaciones sociales (arts. 9.2, 36 y 52 C.E.), por otro, "generan cierto grado de tensión interpretativa en el interior de la Constitución" que "no puede ser resuelto desde uno de sus extremos, sino, por el contrario, y como venimos operando, a partir de una interpretación sistemática y global de los preceptos constitucionales implicados; dicho de otro modo, sólo puede ser resuelto desde el principio de unidad de la Constitución" (SSTC 113/1994 y 179/1994).

Y en esta línea, este Tribunal ha elaborado un criterio constitucional, explicitado sobre la base de los mencionados preceptos, que viene a dar complemento de expresión a la Constitución: la afiliación obligatoria a los entes corporativos se justifica, en lo que ahora importa, por las características de los fines de interés público que se persigan y de las que ha de resultar, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a aquella afiliación.

La aplicación de este criterio constitucional impone, por una parte, la contemplación de la realidad de hecho, es decir, de los términos en que se desarrolla el comercio, la industria

y la navegación, y, por otra, el análisis de los fines que se esperan obtener mediante la atribución de ciertas funciones a las Cámaras, para en último término concluir si desde aquella realidad existe o no dificultad para alcanzar estos fines sin la adscripción obligatoria. Así deriva claramente de la cuidadosa dicción de la doctrina constitucional reiteradamente sentada al respecto: se trata de "obtener" unos fines (STC 179/1994), de llegar a su "consecución" (STC 244/1991 y 113/1994) o incluso, de forma muy expresiva, de "la consecución de los efectos perseguidos" (STC 132/1989).

Ha de concluirse, pues, y esto es lo que se destaca, que el criterio constitucional no se limita a indagar si hay o no dificultad para que una cierta actividad o función pueda desarrollarse sin la adscripción obligatoria, sino que, más profundamente, impone un estudio sobre si resulta o no difícil que los fines perseguidos, los efectos pretendidos puedan obtenerse, conseguirse sin la adscripción obligatoria.

El resultado de esa valoración de la realidad en relación con determinados fines integra un presupuesto para la constitucionalidad de la decisión del legislador que impone la afiliación forzosa, de suerte que, ante todo, implica un límite para su libertad configurativa y, por consecuencia, viene a resultar canon de la constitucionalidad de la ley: la valoración de los hechos formulada por el legislador queda así sujeta al control de este Tribunal.

Ahora bien, siendo la dificultad para la obtención de ciertos fines un concepto jurídico indeterminado, la intensidad de este control ha de quedar matizada separando aquellos casos en los que de forma patente y manifiesta no se aprecie dificultad para conseguir unos efectos sin necesidad de la afiliación obligatoria -zona de certeza negativa del concepto jurídico indeterminado- y aquellos otros en los que tal dificultad pueda ofrecer duda -zona de incertidumbre o penumbra del concepto-: mientras que en aquéllos este Tribunal está plenamente habilitado para la destrucción de la presunción de constitucionalidad propia de la ley, en éstos, en cambio, ha de recordarse que el "Tribunal Constitucional no puede erigirse en Juez absoluto de dicha `dificultad`, en cuya apreciación, por la propia naturaleza de la cosa, ha de corresponder al legislador un amplio margen de apreciación" (SSTC 113/1994 y 179/1994).

10. Ya más concretamente ha de indicarse:

A) La Constitución ha venido a admitir expresamente la legitimidad de la genéricamente llamada Administración corporativa, es decir, de las "corporaciones no territoriales", "corporaciones sectoriales de base privada" o "entes públicos asociativos", entendiendo por tales, en términos generales, a diversas agrupaciones sociales, creadas por

voluntad de la ley en función de diversos intereses sociales, fundamentalmente profesionales, dotadas frecuentemente de personalidad jurídico-pública, y acompañadas, también frecuentemente, del deber de afiliarse a las mismas. Así lo hace, ante todo, en su art. 36 respecto de los "Colegios Profesionales", como una de las manifestaciones más características de esta Administración corporativa. Igualmente, de un modo bastante más genérico, y como el último de sus "principios rectores de la política social y económica", la Constitución declara en su art. 52 que "la Ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios" (SSTC 113/1994). Y aunque este precepto, a diferencia de lo que ocurre en el art. 36 respecto de los Colegios Profesionales, no llama a las Cámaras por su nombre, hay que concluir que éstas, en cuanto organizaciones profesionales, encuentran un apoyo en el art. 52 C.E. con el que no contaban otras Cámaras.

Así las cosas, ha de subrayarse que el art. 52 C.E. "encomienda a la ley un particular protagonismo en la conformación concreta de estas organizaciones profesionales" (SSTC 113/1994 y 179/1994).

B) Por otra parte los entes que integran la Administración corporativa tienen su origen, no en un pactum associationis sino en un acto de creación estatal. Su objeto viene definido por los intereses públicos para cuya defensa fueron creados y son también fijados por el poder público. Por ello, si bien cabe estimar la presencia de un cierto elemento o base asociativa (ya que sus integrantes no se encuentran sometidos a un régimen de tipo estatutario funcional, ni integrados en relaciones de jerarquía y subordinación, sino en posición de paridad), sólo en términos muy latos puede hablarse de que exista una asociación, en cuanto que ésta supone una agrupación libre para la obtención de fines, determinados, también libremente, por los miembros que la integran.

Como consecuencia de ello, estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incardinarse (pese a contar con una "base asociativa" en el sentido señalado), sin profundas modulaciones, en el ámbito de los arts. 22 y 28 C.E. Y, por tanto (STC 132/1989), "con toda evidencia, en el caso de las Corporaciones públicas... no puede predicarse la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos (ya que, como señalamos en nuestra STC 67/1985 no puede hablarse de un derecho a constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas)". Y si respecto de estas Corporaciones no aparece la libertad positiva de asociación, los aspectos negativos de ésta (derecho a no asociarse), habrán de operar con serias modulaciones: "dicho en otras palabras, la sujeción de estas Corporaciones a los requisitos constitucionales derivados del derecho fundamental a no asociarse, aún procedente, solo puede tener lugar con importantes reservas" (STC 113/1994).

C) En último término, ya para la aplicación al caso del criterio constitucional relativo a la dificultad para la obtención de ciertos fines sin la adscripción forzosa a las Cámaras, habrá que subrayar que la Exposición de Motivos de la Ley, como ya se ha visto, justifica la asunción por las Cámaras de las funciones públicas que les atribuye "ante la imposibilidad de que fuesen desarrolladas eficazmente por una multiplicidad de asociaciones representativas de intereses muchas veces contrapuestos".

El legislador postconstitucional, así, con una valoración de la realidad socio-económica del momento y contemplando expresamente las consecuencias de la "integración de España en la Comunidad Europea", ha llegado a la conclusión de que los cometidos encomendados a las Cámaras no podrían llevarse a cabo sin la adscripción forzosa.

Y el control que a este Tribunal corresponde en este terreno obliga a examinar si la apreciación de los hechos formulada por el legislador resulta o no manifiestamente alejada de la realidad.

Las funciones públicas detalladas en el art. 2 de la Ley quedan atribuidas a unas Cámaras cuya finalidad primaria es la "representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación" -art. 1.2-. El legislador, huyendo de la "multiplicidad de asociaciones representativas de intereses muchas veces contrapuestos", ha pretendido que aquellas funciones se lleven a cabo desde la contemplación de los intereses precisamente generales del comercio, la industria y la navegación, nota esta de la generalidad que espera obtener de la plenitud subjetiva que deriva de la afiliación forzosa.

Ciertamente las actividades previstas en el art. 2 de la Ley 3/1993, con alguna salvedad para el asesoramiento, podrían ser desarrolladas por una pluralidad de asociaciones o, incluso, realizarse directamente por la propia Administración, como ya señalaba la STC 179/1994. Pero el criterio constitucional elaborado por este Tribunal y recogido en el fundamento jurídico 9º de esta Sentencia no atiende meramente a la facilidad o dificultad para la realización de una determinada actividad, sino, mas profundamente, a la facilidad o dificultad para obtener unos fines o conseguir unos efectos.

El legislador, en la Exposición de Motivos de la Ley aquí cuestionada, ha señalado expresamente que resulta imposible que las funciones atribuidas a las Cámaras puedan desarrollarse eficazmente sin la afiliación obligatoria, entendiendo que solo con la plenitud subjetiva que deriva de ésta podrían obtenerse los fines a cuya efectividad aspira. Y así las cosas, este Tribunal, examinando los fines de seguridad jurídica perseguidos con la recopilación de costumbres y usos normativos mercantiles o de eficacia en la actuación administrativa a que se aspira con la función de asesoramiento y sugerencia de reformas, o de

promoción de la competitividad exterior pretendida con el Plan Cameral, no encuentra base para concluir que, manifiestamente, tales fines podrían obtenerse sin dificultad por una pluralidad de asociaciones o por la propia Administración precisamente en los mismos términos que se esperan de unas Cámaras dentro de las que conviven intereses, experiencias y conocimientos que abarcan todo el círculo de protagonistas de un importante sector de la vida económica.

No estamos, pues, en la zona de certeza negativa del concepto jurídico indeterminado que es la dificultad y dentro de la cual resulta lícita a este Tribunal la destrucción de la presunción de constitucionalidad de la ley, sino en la zona de incertidumbre o penumbra, en la que ha de reconocerse al legislador un "amplio margen de apreciación" (STC 113/1994).

11. En definitiva, sobre la base del protagonismo que el art. 52 C.E. encomienda a la ley respecto de las organizaciones profesionales (SSTC 113/1994 y 179/1994) y de las reservas con que en este ámbito opera el límite de la libertad negativa de asociación (STC 113/1994), el control que este Tribunal puede desarrollar en el terreno de la valoración de los hechos formulada por el legislador conduce a la conclusión de que no puede entenderse que, manifiestamente, resulte inexistente la dificultad para que la totalidad de los fines atribuidos a las Cámaras pueda obtenerse sin necesidad de la afiliación obligatoria.

Y esta conclusión, unida a los razonamientos del fundamento jurídico 6º, determina la procedencia de un pronunciamiento desestimatorio de esta cuestión de inconstitucionalidad.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.027/95 promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia respecto de los arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a doce de junio de mil novecientos noventa y seis.

Votos

Voto particular discrepante a la sentencia dictada por el Pleno en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.027/95 que formula el Presidente don Alvaro Rodríguez Bereijo y al que se adhieren los Magistrados don Julio Diego González Campos, don Carles Viver i Pissunyer y don Tomás S. Vives Antón.

I. Disiento de la fundamentación y fallo de la Sentencia que, en coherencia con nuestra doctrina constitucional anterior, debió haber declarado la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados arts. 6, 12 y 13 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en tanto establecen la adscripción o pertenencia obligatoria a tales Corporaciones. Estimo que esta adscripción contraviene el derecho a la libertad de asociación consagrado en el art. 22 C.E., pues las funciones y fines públicos que tienen encomendados por la Ley ahora cuestionada son insuficientes para legitimar o justificar la restricción de un derecho fundamental de libertad para no asociarse (libertad negativa de asociación, art. 22 C.E.), que es trasunto del principio general de libertad, "valor superior" del ordenamiento, consagrado en el art. 1.1 de la Constitución, que encuentra en el libre desarrollo de la personalidad el fundamento de su orden político (art. 10.1 C.E.).

Esta idea de defensa de la libertad (libre autodeterminación del individuo frente a los poderes públicos, art. 10.1 C.E.) como garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de corporaciones o asociaciones de carácter obligatorio o forzoso fue subrayada por el Tribunal, ya desde la temprana STC 67/1985 sobre Federaciones Deportivas, como un límite explícito y estricto a la libertad de configuración que goza el Legislador en la creación de entes públicos asociativos o corporaciones no territoriales o de base privada de adscripción obligatoria o forzosa dentro de lo que se denomina Administración corporativa.

II. Desde luego, el Estado puede intervenir en la vida social mediante la constitución de entidades de configuración legal, para el ejercicio de funciones públicas de carácter

administrativo relativas a uno de los diversos sectores de la sociedad, creando por voluntad de la ley y en función de diversos intereses sociales, fundamentalmente profesionales, Corporaciones de Derecho público dotadas de personalidad jurídico-pública y acompañadas, en ocasiones, del deber de adscribirse a ellas. Y así lo reconoce la propia Constitución respecto de los Colegios profesionales (art. 36 C.E.) y de un modo bastante más genérico respecto de las organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que les sean propios (art. 52 C.E.).

Existe, pues, una cierta tensión interpretativa que resulta del principio general de libertad y de la libertad negativa de asociación (arts. 1.1, 10.1 y 22 C.E.), de una parte y de la previsión constitucional de estas "corporaciones sectoriales de base privada" o "entes públicos asociativos" (arts. 36 y 52 C.E.), de otra. Tensión que ha de resolverse partiendo del principio de unidad de la Constitución pues "la integridad de la Constitución y el orden por ella introducido en nuestro Derecho quedaría ciertamente menoscabada si cualquiera de sus prescripciones quisiera, imponiéndose a costa de la unidad de la Norma fundamental, sobreponerse a lo dispuesto por la propia Constitución en otro de sus preceptos" (SSTC 101/1983, 119/1987 y, pese a todo, también la 206/1992, fundamento jurídico 3º).

Ahora bien, interpretando esa tensión constitucional, el Tribunal, cuando ha sido requerido para ello, ha dejado claramente dicho: ante todo, que es incompatible con el Estado que nuestra Constitución consagra la utilización generalizada por el Legislador de esta vía de creación de agrupaciones de tipo corporativo a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un sector social, lo cual "respondería a unos principios de carácter corporativo, aun cuando fuera de modo encubierto, incompatibles con el Estado social y democrático de Derecho".

En segundo lugar, que cuando "excepcionalmente" utilice esta posibilidad tiene que justificar su procedencia en cada caso, bien en disposiciones constitucionales (así en el art. 36 C.E.), bien por constituir una medida necesaria para la consecución de fines de interés público y respetar las libertades públicas (particularmente, la libertad positiva de crear otras asociaciones), de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales (STC 67/1985, fundamento jurídico 3º, y luego reiterado en las SSTC 113/1994 y 179/1994).

Esta idea esencial de libertad fue perfilada más tarde por el Tribunal Constitucional al enjuiciar la afiliación obligatoria a las Cámaras Agrarias en las SSTC 132/1989 y 139/1989. Sin necesidad de reiterar ahora los fundamentos expuestos en aquellas Sentencias, así como las que han reafirmado su doctrina que forma un continuum (SSTC 244/1991, 113/1994 y

179/1994), basta ahora subrayar un dato esencial: que la creación y regulación por Ley de agrupaciones de tipo corporativo, aún siendo lícita, se encuentra sujeta a diversos límites establecidos por la Constitución. "Pues partiendo del principio general de libertad que inspira el ordenamiento constitucional, resultaría contrario al mismo que la creación de entes de tipo corporativo supusiera una indebida restricción del ámbito de la libertad de asociación, de la libertad de sindicación y del juego del pluralismo social, económico y político, sustrayendo del mismo amplios sectores de la vida social" (STC 132/1989, fundamento jurídico 6º).

Entre esos límites, el Tribunal ha declarado (STC 132/1989, fundamentos jurídicos 6º y 7º), la existencia de un primer límite, denominado "externo", "la libre creación y actuación de asociaciones que persigan objetivos políticos, sociales, económicos o de otro tipo, dentro del marco de los derechos de asociación y de libre sindicación", sin que "los fines a perseguir por las Entidades corporativas y la actuación de éstas" "puedan suponer, por tanto, obstáculos o dificultades a esa libre creación y funcionamiento".

En consecuencia, la creación de estas Corporaciones obligatorias resultará contraria a los mandatos constitucionales de los arts. 22 y 28 C.E. si:

- a) "en la práctica van a significar una indebida concurrencia con asociaciones fundadas en el principio de autonomía de la voluntad".
- b) "o si, con mayor motivo, van a impedir la creación o el funcionamiento de este tipo de asociaciones".

Y a todo ello, el Tribunal añadió un segundo límite, constituido por la vertiente negativa del derecho de asociación, esto es el derecho a no asociarse. Por lo cual y dado el carácter excepcional que tiene la adscripción forzosa a esas Corporaciones públicas respecto del principio general de libertad, el sacrificio de la libertad negativa de asociación (derecho a no asociarse), "consistente en su integración en una agrupación de base asociativa", "sólo será admisible cuando venga determinada:

- a) "tanto por la relevancia del fin público que se persigue"
- b) "como por la imposibilidad o, al menos dificultad, de obtener tal fin sin recurrir a la adscripción forzada en un ente corporativo".

Como podría ser por una gestión directa de la Administración pública o por medio de Asociaciones privadas libremente constituidas.

Quiero llamar la atención, ya desde este momento, sobre ese límite externo a que se ha referido el Tribunal Constitucional, no ya el de la prohibición para crear otras asociaciones, sino el de la "indebida concurrencia con asociaciones fundadas en el principio de autonomía de la voluntad", que surgirá más adelante y será menester tenerlo presente al valorar

constitucionalmente las funciones y fines que el Legislador encomienda a las Cámaras de Comercio, y el modo en que lo hace, a efectos de decidir si justifican la afiliación obligatoria a las mismas. Dado que, como luego se verá, las Cámaras de Comercio, si acaso, simplemente colaboran a la realización de unos fines y funciones de interés público que en todos los casos se realizan ya, efectivamente, de manera directa tanto por las Administraciones públicas competentes (estatal, autonómica y local) como por las propias organizaciones profesionales libremente constituidas por los ciudadanos interesados (Sindicatos, Organizaciones empresariales, Asociaciones profesionales de Comerciantes o de Industriales...).

III. En aplicación de esta doctrina constitucional, fundada en el art. 22.1 C.E., hemos declarado la inconstitucionalidad parcial de la legislación de Cataluña sobre Cámaras agrarias (una legislación, sea dicho de pasada, también postconstitucional y democrática como la ahora cuestionada de 1993), la derogación por inconstitucionalidad sobrevenida de la normativa estatal preconstitucional sobre dichas Cámaras y, también, la de la legislación sobre las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.

Igualmente, como es notorio, en aplicación de idéntica doctrina sobre la libertad negativa de asociación hemos declarado la inconstitucionalidad de las leyes que regulaban las Cámaras de Comercio antes de 1993, en la STC 179/1994. Este pronunciamiento establece un precedente y unas pautas interpretativas que no puede ser ignorado, como hace la Sentencia de la cual respetuosamente discrepamos al enjuiciar la validez constitucional de Ley básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de 22 de marzo de 1993, que ha venido a sustituir a la que fue declarada entonces como contraria a la Constitución, pero sin añadir nada cualitativamente nuevo desde la perspectiva de las exigencias de los cánones de constitucionalidad que había venido considerando el Tribunal, como no fuera la obviedad de su carácter postconstitucional y fruto del Legislador democrático (lo que ya concurría en la Ley del Parlamento de Cataluña 18/1985, de 23 de julio, de Cámaras Profesionales Agrarias, declarada inconstitucional en la STC 132/1989).

La cuestión que ahora debe dilucidarse es, al igual que acontecía respecto de la legislación de las Cámaras de Comercio anterior a 1993, si el régimen legal de adscripción o pertenencia obligatoria que la nueva Ley asigna a las Cámaras cuenta con suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persiguen.

Desde un principio y por más que "se encomiende a la Ley un particular protagonismo en la conformación concreta de estas organizaciones profesionales" como se subraya en el fundamento jurídico 10 A) de esta Sentencia de la cual discrepamos, es preciso recordar que

el art. 52 C.E. no justifica la excepción al principio de libertad que supone la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio. Este precepto nada dice sobre el carácter público o privado de las organizaciones profesionales a que se refiere, y menos aún sobre la adscripción obligatoria a ellas de los profesionales de los diversos sectores, por lo que de él no puede hacerse derivar una excepción al principio de libertad ínsito al Estado social y democrático de Derecho (STC 179/1994, fundamento jurídico 10).

Por consiguiente, la validez del sacrificio de la libertad del individuo afectado que implica la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio depende de si puede justificarse "tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo" (STC 132/1989, fundamento jurídico 7º, in fine).

IV. La finalidad de las Cámaras de Comercio, a tenor del art. 1 de su Ley de 1993, consiste en la "representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, y la prestación de servicios a las empresas que ejerzan las indicadas actividades", todo ello en colaboración con las Administraciones públicas, y sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. Al servicio de esta finalidad, razón de ser de la institución, la Ley 3/1993 enumera en su art. 2 una larga lista de funciones de carácter público-administrativo, así como una función genérica de "llevar a cabo toda clase de actividades que, de algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades" (art. 2.3).

No se trata ahora de discurrir acerca de si los fines y funciones asignados legalmente a las Cámaras de Comercio son constitucionalmente lícitos o de si justifican su configuración como Corporaciones de Derecho público, lo que nadie discute en este proceso constitucional, sino única y exclusivamente de determinar si los fines y funciones establecidos por la Ley justifican o no la adscripción forzosa u obligatoria de todos los comerciantes, industriales y nautas que ejercen sus actividades en el territorio nacional. Esto es, si, efectivamente, resulta necesario adscribirlos a todos para que las Cámaras puedan llevar a cabo las funciones encomendadas y no, por supuesto, sólo para hacerlas económicamente viables mediante dicha adscripción obligatoria, pues ello sería tanto como hacer supuesto de la cuestión.

La Sentencia fundamenta la constitucionalidad de la afiliación obligatoria a las Cámaras de Comercio en un razonamiento de escasa fuerza persuasiva, a nuestro juicio, más allá del mero decisum, y cuya ratio decidendi se apoya en los siguientes puntos (vid. el

fundamento jurídico 9º de la Sentencia), todos ellos discutibles en sí mismos y mucho más una vez proyectados sobre la cuestión examinada en este proceso constitucional:

1º) Una valoración de la realidad de los hechos (la dificultad para alcanzar los fines asignados a las Cámaras de Comercio sin la adscripción obligatoria) llevada a cabo por el propio Legislador postconstitucional en la Exposición de Motivos de la Ley.

2º) La "distinta intensidad del control" que corresponde al Tribunal Constitucional en su función de fiscalización de la Ley ordinaria cuando recae sobre un "concepto jurídico indeterminado" cual es la dificultad para lograr ciertos fines perseguidos sin el sacrificio de un derecho fundamental u otro derecho constitucional protegido.

3º) La necesidad, en tales casos, en nuestra interpretación constitucional, de separar o distinguir "dos zonas distintas de certeza": una, que se denomina "zona de certeza negativa del concepto jurídico indeterminado", constituida por "aquellos casos en que de forma patente y manifiesta no se aprecie dificultad para conseguir unos efectos sin necesidad de la afiliación obligatoria". Y otra zona, denominada "de incertidumbre o penumbra del concepto jurídico indeterminado", constituida por aquellos casos en que tal dificultad puede ofrecer dudas; y

4º) Aplicación, en este último supuesto, de un control de constitucionalidad "menos intenso", para lo cual se apoya, trayéndolo a colación, en un obiter dictum del Tribunal: "ciertamente este Tribunal Constitucional no puede erigirse en Juez absoluto de dicha "dificultad", en cuya apreciación, por la propia naturaleza de la cosa, ha de corresponder al Legislador un amplio margen de apreciación, pero si podrá identificar legítimamente aquellos supuestos en los que, prima facie, tal imposibilidad o dificultad no se presente" (STC 113/1994, fundamento jurídico 12 in fine, sobre Cámaras de Propiedad Urbana y que se reiteró también en la STC 179/1994, fundamento jurídico 8º, in fine y 10, sobre Cámaras de Comercio).

Ahora bien, lo que entonces fue un obiter dictum, expresivo de una cautela acerca de los lógicos límites de la jurisdicción constitucional frente a la libertad de configuración del Legislador democrático que el Tribunal ha proclamado desde temprana época (STC 37/1988, por todas) y que compartimos plenamente, se convierte ahora, sin justificación, en la ratio decidendi que permite concluir en la constitucionalidad de la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, con un razonamiento bien simple: "Y así las cosas, este Tribunal..... no encuentra base para concluir que tales fines podrían manifiestamente obtenerse con una pluralidad de asociaciones o por la propia Administración..... No estamos, pues, en la zona de certeza negativa del concepto jurídico indeterminado que es la dificultad y dentro de la cual resulta lícita a este Tribunal la destrucción de la presunción de constitucionalidad de la Ley,

sino en la zona de incertidumbre o penumbra, en la que ha de reconocerse al Legislador un "amplio margen de apreciación" (STC 113/1994)". (vid. fundamento jurídico 10 de la presente Sentencia).

En efecto, en la Sentencia de la que disentimos lo que antes fue o pretendía ser una autorrestricción del Tribunal, que no evitó, sin embargo, el juicio de inconstitucionalidad entonces declarado, se convierte en una suerte de canon de constitucionalidad que no es sino el principio de la deferencia hacia el Legislador que determina una abdicación misma de nuestra propia jurisdicción constitucional sobre la Ley. El Tribunal Constitucional -según esta doctrina de la "deferencia" que aquí se introduce -vendrá dispensado de su posible labor de identificar prima facie la "imposibilidad o dificultad" de desarrollar los fines y funciones encomendados a las Cámaras de Comercio sin necesidad de restringir la libertad (negativa) de asociación, toda vez que ese juicio queda simplemente deferido al propio Legislador y a a su libre apreciación, que, así, queda convertida en causa de justificación constitucionalmente suficiente para la restricción o sacrificio del derecho fundamental de libertad afectado. En fin, una suerte de non liquet por parte del Tribunal.

Una doctrina semejante es, a nuestro juicio, extremadamente peligrosa y de consecuencias expansivas si se proyecta sobre otros supuestos de la legislación económica o social en la que resulten afectados derechos constitucionalmente garantizados. Este Tribunal tiene constitucionalmente encomendada como una de sus tareas primordiales la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Cuando alguno de estos derechos resulta afectado por una Ley, sea cual sea la justificación que a ello haya querido darle el Legislador, el control por parte del Tribunal Constitucional resulta inexcusable, pues "nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal" (STC 26/1981, fundamento jurídico 14)

En el presente caso, la doctrina que se afirma en la Sentencia viene a dejar, en definitiva, en manos de la libre apreciación del Legislador la delimitación del ámbito de ejercicio no sólo de un derecho fundamental cual es el de la libertad de asociación en su vertiente de libertad negativa (art. 22.1 C.E.) cuyas posibilidades de restricción y aún de sacrificio por el Legislador se ven enormemente ampliadas, sino además de otro derecho igualmente sensible cual es el derecho de propiedad también constitucionalmente garantizado frente a las intromisiones injustificadas del Legislador (arts. 33 y 31 C.E.).

Doctrina tanto más peligrosa cuanto no sólo en el ordenamiento positivo sino en la propia Constitución, que, como norma vinculante, es una Constitución abierta, en la que abundan las fórmulas y conceptos constitucionales indeterminados y necesitados de ulterior

concreción, encomendada, desde luego al Legislador -que es un poder que actúa libremente en el marco de la Constitución (STC 11/1981, fundamento jurídico 7º)- pero también, en último término, al Tribunal Constitucional en su tarea de enjuiciamiento de la Ley y a la que no puede renunciar sin el riesgo de vaciar de contenido significativos referentes constitucionales.

Esta doctrina en que se sustenta la presente Sentencia constituye un claro y abierto cambio, tanto en la fundamentación como en la decisión, que rompe abruptamente con la continuidad de toda una línea de interpretación constitucional en materia de límites al Legislador derivados del art. 22.1 C.E. a la hora de configurar el régimen jurídico de las Corporaciones públicas y, más concretamente, y en lo que aquí nos concierne, de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Línea que fue iniciada en la STC 67/1985, sobre Federaciones Deportivas -a la que se aludió en la STC 89/1989, referente a la adscripción obligatoria a Colegios profesionales, y los matices al respecto en la STC 131/1989, fundamento jurídico 4º y Voto Particular de E. Díaz Eimil- y culminada en las SSTC 132/1989 y 139/1989 sobre adscripción obligatoria a Cámaras Agrarias y que posteriormente se reafirmó en las SSTC 244/1991, sobre pertenencia obligatoria al Colegio de Huérfanos de la Dirección de la Policía; 113/1994, sobre Cámaras de Propiedad Urbana, y 179/1994, sobre Cámaras de Comercio. Y en la STC 386/1993, fundamento jurídico 5º D), in fine, sobre la Ley de Auditoría de Cuentas, ya se afirmó el mismo principio general de libertad, que "tampoco se deriva de la Constitución la exigencia de que toda profesión, tributada o no, haya de ser, necesariamente, profesión colegiada de adscripción obligatoria.

Todas estas Sentencias forman un continuum en la doctrina del Tribunal, de la que precisamente viene a apartarse la Sentencia de que ahora discrepamos, pese a la apariencia de continuidad que formalmente expresa.

Pues, efectivamente, fuera del núcleo argumentativo antes descrito no existe en la fundamentación jurídica de tal Sentencia una exposición, siquiera sucinta, sobre los fines y funciones de interés público de las Cámaras de Comercio en la nueva Ley de 1993 que, por comparación con el anterior régimen jurídico de las mismas que arranca de la Ley de 1911 y legislación complementaria posterior, permitiera, a la luz de la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional al respecto, llegar a la conclusión de que las "nuevas" funciones y fines encomendados a estas Corporaciones sirven para justificar constitucionalmente tanto la adscripción obligatoria o forzosa a las mismas, como el deber, por añadidura, de pagar un auténtico tributo (el denominado "recurso cameral") que se impone (con una generalidad a todas luces excesiva y desproporcionada en relación con los intereses cuya prosecución y representación se encomienda a las Cámaras) "a las personas naturales o jurídicas, nacionales

o extranjeras, que ejerzan actividades comerciales, industriales o navieras en territorio nacional". Considerándose actividades incluidas en el apartado anterior "las ejercidas por cuenta propia, en comisión o agencia, en el sector extractivo, industrial, de la construcción, comercial, de los servicios, singularmente de hostelería, transporte, comunicaciones, ahorro, financieros, seguros, alquileres, espectáculos, juegos, actividades artísticas, así como los relativos a gestoría, intermediación, representación o consignación en el comercio, tasaciones y liquidaciones de todas clases, y los correspondientes a agencias inmobiliarias, de la propiedad industrial, de valores negociables, de seguros y de créditos" (art. 6.1 y 2 de la Ley).

Y, a modo de cláusula de cierre, "se entenderá que una persona natural o jurídica ejerce una actividad comercial, industrial o naviera cuando por esta razón quede sujeta al Impuesto de Actividades Económicas o tributo que lo sustituya" (art. 6.3 de la Ley).

El encauzamiento a través de la figura de una Corporación de Derecho público de un interés social tan difuso hoy día y de una base personal tan general y universalizada, impone, cuando menos, un test de constitucionalidad especialmente estricto (STC 113/1994, fundamento jurídico 15).

Frente a esta exigencia, la carencia argumentativa de la Sentencia -si exceptuamos las escuetas consideraciones que se dedican en el fundamento jurídico 8º, apartado B), a las funciones de las Cámaras en lo relativo a la promoción del comercio exterior y a la formación profesional- en lo que toca a un examen comparado de las funciones camerales en la legalidad anterior a la vigente Ley de 1993 cuestionada en este proceso constitucional se explica sencillamente porque de dicho examen no puede resultar sino que, desde la perspectiva constitucional, no hay diferencia sustancial alguna en las funciones y fines de las Cámaras de la nueva Ley respecto de las del régimen anterior (ya examinadas por el Tribunal en la STC 179/1994) que permita sustentar sobre ellas la constitucionalidad de la adscripción obligatoria a las mismas.

Por lo demás, no es ocioso recordar que la STC 179/1994 es posterior a la fecha de la publicación de la Ley 3/1993 de Cámaras de Comercio, por lo que el Tribunal, aun sin enjuiciarla expresamente, pudo tenerla en cuenta entonces.

V. En efecto, de un examen de la Ley de Cámaras de Comercio de 1993 resulta lo siguiente:

Un primer grupo de funciones, al servicio de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación, están relacionadas especialmente con el tráfico mercantil [arts. 2.1, letras a), b), e i), y 2.2, letras b), c) y e) de la Ley 3/1993]. Estas funciones pueden ser desempeñadas por asociacio- nes privadas, como reconoce el Abogado del Estado en sus

cuidadas alegaciones, e incluso por las propias Cámaras de Comercio aun cuando no agrupasen obligatoriamente a la totalidad de los comerciantes. Así ocurre con la expedición de certificados, la promoción de ferias y exposiciones, la formación empresarial no reglada, la creación y administración de lonjas de contratación y bolsas de subcontratación. Lo mismo cabe decir del desempeño de las funciones de arbitraje mercantil, y de la recopilación de las costumbres y usos normativos mercantiles, así como de las prácticas y usos de los negocios.

Esta constatación es determinante para concluir que estas funciones son insuficientes para justificar la adscripción obligatoria a las Cámaras. No resulta procedente analizar si la obligatoriedad de la adscripción, y su consiguiente carácter universal, facilita o aumenta la eficacia de su desempeño, como se justifica en la Exposición de Motivos y también propugnan quienes sostienen la validez de la Ley. Pues cabe recordar que el plano del Tribunal Constitucional no es el de la oportunidad política ni el de un juicio sobre las intenciones políticas del Legislador, sino el del contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquellas que sirven de canon de su constitucionalidad (STC 239/1992, por todas). La cuestión, pues, no es la de la eficacia de la organización administrativa y de las funciones sino la de la necesidad legítima que hay de restringir la libertad de asociación para conseguirlo. Y todavía más, restringir ese derecho de libertad a un número tan enorme y extenso de personas a quienes se sujeta al tributo cameral, a las que se agrupa en una organización profesional representativa de intereses generales del comercio o de la industria e imponiéndoles la afiliación obligatoria, subvirtiendo los principios generales del Estado social y democrático de Derecho y del libre desarrollo de la personalidad, y convirtiendo en regla para todos ellos lo que según la Constitución (art. 22.1 C.E. y 52 C.E.), debe ser únicamente la excepción. Al constituir una excepción al principio general de libertad, la integración forzosa en las Cámaras sólo resulta admisible cuando los fines públicos perseguidos no pueden ser obtenidos, o sólo difícilmente, sin recurrir a la adscripción obligatoria (SSTC 132/1989, fundamento jurídico 7º; 113/1994, fundamento jurídico 12, y 179/1994, fundamento jurídico 10).

No obstante, no es impertinente observar que la universalidad de la adscripción, por sí sola, no asegura el cumplimiento de las funciones examinadas, ni su mejor desempeño. La diligencia en ejercer las funciones públicas previstas por la Ley 3/1993 en los preceptos que estamos examinando, relativas al tráfico mercantil, no guarda relación alguna con la mayor o menor amplitud de la base electoral de los órganos de gobierno de las Cámaras como para exigir la adscripción obligatoria a las mismas. Y no es en modo alguno evidente que un

conjunto de asociaciones privadas, en su caso en concurrencia con unas Cámaras de adscripción voluntaria, no pudieran llevarlas eficazmente a cabo.

Esta conclusión coincide con la alcanzada en la STC 179/1994, al enjuiciar las funciones relativas al tráfico mercantil asignadas a las Cámaras en el marco de la Ley de bases de 1911. El art. 3 del Decreto 1.291/1974, de 2 mayo, enumeraba unas funciones de certificación y documentación [art. 3.D)], de promoción de ferias y exposiciones [art. 3.P)], de difusión de enseñanzas [art. 3.G)], de creación y administración de lonjas y bolsas [art. 3.O)], de intervención y patrocinio de arbitrajes [art. 3.B)] y de recopilación de usos mercantiles [art. 3.J)], que son análogas, cuando no idénticas, a las que enumeran los preceptos enjuiciados de la Ley 3/1993. Por ende, habría que repetir el juicio formulado en la Sentencia 179/1994, al examinar dichas funciones relativas al tráfico mercantil: "ninguna de ellas justifica la adscripción obligatoria por cuanto no resulta imposible, ni tampoco difícil ejercer esas funciones a través de técnicas que no constriñan la libertad de asociación de los profesionales del sector ... de que se trata" (STC 179/1994, fundamento jurídico 10).

VI. Un segundo grupo de funciones de las Cámaras son de carácter consultivo, de informe, y de asesoramiento a las Administraciones públicas [arts. 2.1, letras c) y d), y 2.2, letras f) y h), de la Ley 3/1993]. De nuevo, basta con constatar no solo su carácter eventual e hipotético sino que esas funciones pueden ser desempeñadas por asociaciones privadas de comerciantes, industriales y nautas, y en su caso por unas Cámaras sin adscripción obligatoria. La adscripción obligatoria no resulta necesaria para el cumplimiento de dichas funciones, y por ende no puede encontrar aquí su justificación constitucional.

Las Administraciones competentes para el fomento del comercio, de la industria y de la navegación, son quienes ostentan las atribuciones precisas para satisfacer los intereses públicos implicados en las materias sometidas a consulta de las Cámaras. Son las Administraciones las que deben servir con objetividad los intereses generales en los diversos sectores económicos, ponderando adecuadamente los distintos intereses presentes en dichos sectores, de acuerdo con las leyes. Los trámites de audiencia y de información pública (art. 105 C.E.) permiten recoger una gama suficientemente extensa de opiniones, pareceres y datos, para que las Administraciones territoriales puedan ejercer sus competencias con criterios de acierto y oportunidad. Por contra, el mero hecho de la adscripción forzosa de todos los sujetos económicos a las Cámaras de Comercio no garantiza necesariamente que las Administraciones puedan contar con las informaciones y sugerencias precisas para desempeñar correctamente su misión.

Ciertamente, como observamos en la STC 132/1989 respecto a las Cámaras Agrarias, la función consultiva exige una amplia participación, para que los informes que se evacúan recojan la gama más extensa posible de datos y pareceres; pero esa participación puede obtenerse mediante distintas vías, más respetuosas con la libertad constitucional de asociación que la adscripción forzosa a un ente corporativo (fundamento jurídico 8º). A igual conclusión llegamos en la STC 179/1994 al enjuiciar las funciones consultivas que a las Cámaras de Comercio asignaba el art. 2 del Decreto 1.291/1974, en términos aún más detallados que los recogidos en el texto de la Ley 3/1993: las funciones consultivas de las Cámaras no dan lugar a actividades "cuyo cumplimiento no sea fácilmente atendible sin necesidad de acudir a la adscripción forzosa a una Corporación de Derecho público" (STC 179/1994, fundamento jurídico 10)

VII. Un tercer conjunto de funciones, en cierta forma ligado al anterior, lo forman las censales y estadísticas [arts. 2.1 h) y 2.2 a) de la Ley 3/1993]. No puede en modo alguno aceptarse que la adscripción de todos los comerciantes, industriales y nautas a las Cámaras sea necesaria para llevar un censo público de todas las empresas. Basta con atender al dato de que, precisamente, la integración en las Cámaras se produce a partir de los censos y registros de carácter fiscal que forman y mantienen las Administraciones públicas, especialmente la Matrícula de empresarios que sirve para gestionar el Impuesto de Actividades Económicas, al que alude el mismo art. 6 de la Ley 3/1993, al definir los electores de las Cámaras. Es la Administración tributaria del Estado quien forma esa Matrícula, en los términos detallados por la legislación de las Haciendas locales (art. 91 y concs. Ley 39/1988, de 28 diciembre, reformada), así como los Censos de todas las personas y entidades que desarrollan en España actividades empresariales o profesionales, recientemente robustecidos y reordenados (art. 107 de la Ley 37/1988, de 28 diciembre, y Real Decreto 1.041/1990, de 27 julio, sobre declaraciones censales).

Además, la obtención de información con fines censales o estadísticos no guarda ningún enlace lógico con la integración en una corporación pública, ni se ve favorecida por ella; pudiendo incluso sostenerse lo contrario, en la medida en que el suministro de información por parte de las empresas va ligado al pago del recurso cameral.

Con mayor razón, la función de elaborar estadísticas y estudios sectoriales no se ve impedida, ni gravemente dificultada, por la voluntariedad de la afiliación a las Cámaras. Precisamente, la técnica estadística ofrece un amplio arsenal de instrumentos para la obtención y el tratamiento de los datos de la realidad social, más respetuosos con el derecho a la libertad de asociación, y eventualmente más efectivos y con mayores garantías de

complitud que los que se derivan de la adscripción forzosa. Los hechos que permiten conocer la situación de los distintos sectores económicos en modo alguno obran exclusivamente, y ni siquiera principalmente, en los archivos de las Cámaras, aun cuando éstas integren obligatoriamente a todos los comerciantes. Y, además, la técnica estadística presupone que quien obtiene y sistematiza los datos es un observador ajeno a ellos, lo que se compadece mal con la institución corporativa.

La legislación preconstitucional imponía a las Cámaras unas obligaciones de llevanza de un censo de empresas, de elaboración de estadísticas, y aun de presentación de memorias económicas y de elaboración de estudios, informes y encuestas, que eran más detalladas y extensas que las previstas por la Ley 3/1993 [cfr. arts. 5 y 3 Q) del Decreto 1.291/1974]. A pesar de lo cual, la STC 179/1994, reconociendo la importancia de esas funciones, consideró que no justificaban la adscripción obligatoria a una Corporación de Derecho público (STC 179/1994, fundamento jurídico 10). Conclusión que, con mayor motivo, es preciso mantener ahora.

VIII Otro grupo de funciones de las Cámaras, esenciales en su configuración institucional (como se desprende del art. 1 de la Ley 3/1993), consiste en distintos modos de colaboración con las Administraciones territoriales. Esta colaboración se despliega en varios frentes, de acuerdo con la Ley: la tramitación eventual de ayudas a las empresas y la gestión de servicios públicos relacionados con ellas [arts. 2.1 g) y 2.2 g)], la formación profesional reglada y los programas de formación permanente [arts. 2.1 f) y 2.2 d)], y el fomento del comercio exterior [arts. 2.2 e) y 3].

La colaboración de las Cámaras en la tramitación de ayudas a las empresas, "en los términos que se establezcan en cada caso", y la gestión cameral de unos innominados servicios públicos relacionados con las empresas, adolecen de un grado de vaguedad e imprecisión que impide que puedan considerarse justificación bastante para la adscripción obligatoria a una corporación pública (STC 179/1994, fundamento jurídico 10). Por añadidura, esas funciones ya habían sido encomendadas a las Corporaciones de comerciantes por el Decreto de 1974, en términos más amplios que los actuales (ver en especial, los arts. 3, letras Ñ, R, S y A, y 4), y no obstante fueron juzgadas insuficientes para justificar la adscripción forzosa de sus miembros en la STC 179/1994 (fundamento jurídico 10).

IX. En cuanto a las funciones de colaboración de las Cámaras con los programas de formación en las empresas, ninguna de las partes en el contencioso de origen y tampoco en el actual proceso constitucional niegan que tales tareas pueden ser desempeñadas por

asociaciones privadas de comerciantes, industriales y nautas, y también por las propias Cámaras, aun desprovistas de la adscripción obligatoria.

La formación profesional reglada está encomendada al propio sistema educativo (L.O.G.S.E.), mientras que la formación profesional ocupacional -formación profesional continua en las empresas y la destinada a la inserción y reinserción de los trabajadores desempleados- está encomendada, dentro de las políticas activas de empleo, al I.N.E.M. como órgano gestor y al Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a las Comunidades Autónomas en la gestión del Plan nacional de formación e inserción profesional (Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo). Por cierto, que en este punto el citado Real Decreto menciona únicamente la colaboración en las acciones de formación a las organizaciones empresariales, a los Sindicatos y a otras entidades entre las que no cita expresamente a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Ninguna función pública de concesión u homologación de títulos profesionales se atribuye, por demás, a las Cámaras de Comercio, a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno.

Ninguna razón se ofrece, ni es posible vislumbrarla, para sostener la afirmación de que sin el carácter forzoso de la adscripción a las Cámaras la colaboración empresarial en la gestión de las prácticas de la formación profesional reglada, o en los programas de formación permanente establecidos por las empresas, los centros docentes o las Administraciones competentes, resultaría imposible o muy difícil. Este es el criterio al que debemos atenernos en nuestro enjuiciamiento, según reiterada jurisprudencia (SSTC 132/1989 y su progenie, tal y como vimos anteriormente) sin que proceda entrar a ponderar, como propone el Abogado del Estado, la relativa eficacia de unas u otras opciones. Criterio que conduce a negar que la colaboración cameral en el desarrollo de los programas educativos de las Administraciones competentes justifique la incorporación obligatoria a las Cámaras de todas las empresas, como ya sostuvimos en la STC 179/1994 (fundamento jurídico 10) al enjuiciar las facultades previstas por la legislación anterior en materia educativa (art. 3, letras G y H, del Decreto 1.291/1974).

Sí conviene señalar, no obstante, que la gran importancia que la Ley 3/1993 otorga a la colaboración de los comerciantes, industriales y nautas en los programas de formación práctica, y la correspondiente financiación pública con que dota a dicha función (art. 16.1 de la Ley 3/1993), no se ve en modo alguno menoscabada por el deber de respetar el límite constitucional que impone la vertiente negativa del derecho de asociación. No se puede compartir la afirmación de que las asociaciones privadas no pueden beneficiarse de ayudas

públicas para estimular o facilitar su colaboración con las Administraciones educativas, como pone de manifiesto la lógica y la experiencia, que muestra diversos programas de formación que no son gestionados por las Cámaras. Asimismo, nada impide al Legislador, en uso de su potestad financiera, que mantenga o incremente la financiación de estas actividades de las Cámaras, aun cuando no sea obligatoria la incorporación a ellas de todos los comerciantes.

X. Finalmente, el desarrollo de las funciones de fomento del comercio exterior y, en particular, de la exportación, no se ve impedido ni gravemente dificultado porque la adscripción a las Cámaras no sea preceptiva para la totalidad de los comerciantes, industriales y nautas. Así lo dijimos ya en la STC 179/1994 (fundamentación jurídica 10), al enjuiciar la función de las Cámaras de "realizar actividades de apoyo y estímulo a la exportación; auxiliar y fomentar la expansión económica del país en el exterior, cooperando con la Administración, de acuerdo con las directrices del Ministerio de Comercio" [art. 3 C) del Decreto 1.291/1974]. Entonces afirmamos expresamente que estas "funciones de apoyo y estímulo a la exportación" no son "actividades cuyo cumplimiento no sea fácilmente atendible sin necesidad de acudir a la adscripción forzosa a una Corporación de Derecho público" (STC 179/1994, fundamento jurídico 10).

Es a la Administración pública territorial a quien compete primordialmente la promoción exterior de los servicios y de la producción nacional (SSTC 125/1984 y 13/1988), la cual desarrolla sus actividades a través de un nutrido número de servicios ministeriales, de organismos y de entidades [Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa; Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Real Decreto Ley 6/1982; Sociedad para el Fomento del Comercio Exterior (FOCOEX, S.A.), Real Decreto 2.847/1976; Asociaciones de Exportadores, Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 15 de octubre de 1987], siendo la función pública de las Cámaras en esta materia meramente auxiliar y colaboradora. La adscripción obligatoria a las Cámaras no es requisito necesario para que éstas puedan desarrollar actividades de apoyo y estímulo al comercio internacional, ni para auxiliar y fomentar la presencia de los productos y servicios españoles en el exterior. Como demuestra la experiencia de otros países, e incluso la propia experiencia española antes de que en 1911 se estableciera la afiliación obligatoria universal, las Cámaras pueden desarrollar la función asignada por la Ley de fomentar el comercio exterior sin incorporar forzosamente a todos los comerciantes, industriales y nautas que ejercen sus actividades en territorio nacional.

La agilidad y la flexibilidad que caracteriza esta vertiente de la actuación de las Cámaras, no sometidas a los límites legales que traban la de la Administración del Estado, no

se ve perjudicada porque la adscripción cameral no sea obligatoria. Ello tampoco impide a las Cámaras españolas mantener relaciones con Cámaras extranjeras, cuya eficacia y presencia en los mercados internacionales son ajenas al carácter obligatorio o facultativo de la adscripción de sus miembros.

La conclusión a la que conducen las anteriores reflexiones no se ve afectada por la previsión legal de un Plan cameral de promoción de las exportaciones (art. 3 de la Ley 3/1993), instrumento que formaliza ordenadamente las directrices oficiales previstas ya por la legislación anterior [Base 3ª de la Ley de 29 junio 1911, art. 3 C), in fine, del Decreto 1.291/1974, y Leyes de Presupuestos de 1989 hasta 1992, como indica el Preámbulo de la Ley 3/1993]. Dicho Plan es aprobado por la Administración pública, y se nutre del rendimiento del recurso cameral que grava las cuotas del Impuesto de Sociedades, y de otros fondos públicos o privados. Por ende, es posible su elaboración y su ejecución con apoyo en Cámaras de adscripción voluntaria, integradas por empresarios y asociaciones con interés en la exportación y el comercio exterior que se hayan integrado en la corporación libremente, beneficiándose con ello de las ayudas y las facilidades establecidas por la Ley 3/1993, y en general por la legislación reguladora del comercio exterior. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la posibilidad, abierta a los poderes públicos competentes, de apoyarse asimismo en la colaboración ofrecida por otros agentes económicos, y las asociaciones voluntarias de exportadores.

XI. La conclusión general que se desprende del anterior análisis es inequívoca: las funciones que la Ley 3/1993 asigna a las Cámaras de Comercio no justifican la adscripción obligatoria de todos los sujetos que ejercen actividades comerciales, industriales o de navegación, por cuanto no resulta imposible, ni tampoco especialmente difícil, ejercer esas funciones a través de técnicas que no constriñan en grado tan acusado la libertad de asociación de los profesionales afectados. Cualquiera de las funciones analizadas pueden ser encomendadas a asociaciones de tipo privado, y pueden ser desarrolladas por las propias Cámaras de Comercio sin necesidad de obligar a todos los comerciantes, industriales y nautas a pertenecer obligatoriamente a la corporación y a sostenerla con sus aportaciones coactivas.

Este juicio coincide, en lo sustancial, con el que este Tribunal había alcanzado en la STC 179/1994, acerca de la legislación que regía a las Cámaras antes de la Ley de 1993, en consonancia con la firme doctrina constitucional establecida en las SSTC 67/1985, 132/1989, 139/1989, 244/1991 y 113/1994, a la luz del art. 22.1 C.E. Lo que nada tiene de sorprendente, dada la esencial continuidad que la Ley 3/1993 presenta respecto a la legislación dictada desde 1911, como destaca su propia Exposición de Motivos. La afirmación que en ella se

contiene, para justificar que las Cámaras de Comercio estén formadas obligatoriamente por la totalidad de las personas que ejercen actividades empresariales y que se cita varias veces en los fundamentos de la presente Sentencia para reforzar la argumentación, está, a nuestro juicio, desenfocada. La cuestión, en virtud del art. 22.1 C.E., no consiste simplemente en dilucidar si las funciones públicas confiadas a las Cámaras de Comercio pueden ser desarrolladas eficazmente por una multiplicidad de asociaciones representativas de intereses muchas veces contrapuestos. Lo determinante, desde el prisma constitucional, es si dichas funciones sólo pueden ser desarrolladas por las Cámaras adscribiendo forzosamente a todos los comerciantes, industriales y nautas; pues si los fines públicos que justifican la existencia de las Cámaras pueden ser alcanzados sin obligar a pertenecer a ellas a todos los profesionales de la economía, en su caso actuando junto con las asociaciones que éstos creen libremente, el Legislador no tiene justificación constitucional para imponer la adscripción forzosa.

Esta comprobación, que la Ley 3/1993 no realizó, es esencial para preservar la libertad negativa de asociación, límite que en ningún caso el Legislador puede franquear si no encuentra justificación suficiente, a falta de disposiciones constitucionales específicas, en las características de los fines de interés público que persigan (relevancia del fin público que se persigue e imposibilidad o al menos dificultad de obtener tal fin sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo), (SSTC 132/1989, fundamento jurídico 6º, 113/1994, fundamento jurídico 12, y 179/1994, fundamento jurídico 8º).

El art. 22 C.E. prohíbe que la creación de entes de tipo corporativo sustraiga amplios sectores de la vida social del juego del pluralismo social, económico y político. En un Estado social y democrático de Derecho como el diseñado en nuestra Constitución, para poder obligar a una persona a pertenecer o afiliarse contra su voluntad a una asociación o corporación de base asociativa se requiere aportar muy fundadas justificaciones que, por todo lo expuesto, no concurren en el caso de la Ley aquí enjuiciada. En suma, en la medida en que la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, establecida por los arts. 6 y 13 de la Ley 3/1993, no se encuentra fundada directa o indirectamente en los mandatos constitucionales, el sacrificio que supone a la vertiente negativa de la libertad de asociación conculca el art. 22.1 C.E. y así debió haberse declarado en la presente Sentencia. Madrid, a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y seis.