

STC 179/1994, de 16 de junio de 1994

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 526/91, 571/92 y 1.971/92, promovidas la primera de ellas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y las dos siguientes por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (con sede en Sevilla) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por supuesta inconstitucionalidad de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, del art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929 y de las Disposiciones adicionales novena de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983, trigésimocuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, y Vigésimoquinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 7 de marzo de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana remitiendo testimonio de los autos del recurso contencioso-administrativo núm. 2.130/89 y adjuntando certificación del Auto de fecha 15 de febrero de 1991, dictado en dicho procedimiento, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, del art. 1

del Decreto-ley de 26 de julio de 1929 y de las Disposiciones adicionales novena de la Ley 9/1983, de 13 de julio y Viegésimoquinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, por posible infracción de los arts. 22 y 134.7 de la C.E.

A) El recurso contencioso-administrativo núm. 2130/89 se incoó como consecuencia de la demanda planteada por la entidad "Istobal, S.A.," contra la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional (T.E.A.R) de Valencia, de 27 de julio de 1989, por la que el referido órgano acordó abstenerse de enjuiciar la reclamación interpuesta contra la liquidación girada por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

Conclusas las actuaciones, la Sala, tras la observancia del pertinente trámite de audiencia para alegaciones dado a las partes y al Ministerio Fiscal, dictó el ya señalado Auto de 15 de febrero de 1991 de planteamiento de la cuestión.

B) En el Auto, la Sala manifiesta que procede elevar cuestión de inconstitucionalidad "sobre la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 y el art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929, en cuanto establecen implícitamente la asociación obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, así como sobre la Disposición adicional novena de la Ley 9/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1983 y Disposición adicional vigésimoquinta de la Ley de Presupuestos del Estado para 1987, en cuanto pudieran vulnerar el derecho de libre asociación (...), y en cuanto a las leyes presupuestarias además la prohibición de crear o modificar tributos a través de una Ley de Presupuestos establecida en el art. 134.7 de la Constitución".

Dos son, pues, los posibles motivos de inconstitucionalidad que plantea la Sala, razonando, a tal efecto, lo siguiente:

a) Como punto de partida se señala que el análisis de la evolución normativa del recargo establecido en favor de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación [Bases Cuarta y Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911; arts. 17 y 68 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929; arts. 35 y 36 del Reglamento General, aprobado por Decreto de 2 de mayo de 1974; Disposición adicional quinta de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 8 de septiembre de 1978 y las diversas Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde 1981 hasta 1989, culminando con el Real Decreto-ley de 29 de diciembre de 1989 (art. 24), sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, y posterior Ley 5/1990, de 29 de junio (art. 20)], permite concluir que, de conformidad con la cobertura legal que le da la Ley de 1911, dicho recargo -o recurso- grava el mero ejercicio de la actividad comercial o industrial y no los beneficios.

Sin embargo, la evolución de la Contribución Industrial y de la de Utilidades hizo que el Reglamento de 1974, en su art. 36, se separara de la línea mantenida por las normas legales que le prestaban cobertura y extendiera el hecho imponible más allá del mero ejercicio del comercio a aquellos tributos que gravan los beneficios obtenidos por el mismo. La consecuencia de aplicar a dicho precepto el principio de legalidad tributaria, interpretado según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sería la nulidad de pleno Derecho del art. 36 del Reglamento de 1974; tal precepto, o bien fija ex novo el hecho imponible, en cuyo caso vulneraría el principio de reserva de ley, o bien lo modifica y vulnera lo dispuesto en los arts. 26, 27 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y es, por lo mismo inaplicable conforme al art. 9.3 C.E., 1 del Código Civil y 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El argumento expuesto permitiría resolver el recurso, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad, simplemente por estos motivos de mera legalidad. Sin embargo, la Sala duda de si las Leyes de Presupuestos citadas dan implícitamente cobertura legal a la configuración que del recargo se hace por el Reglamento de 1974.

Señala la Sala cuestionante como premisa la naturaleza tributaria del recargo establecido en favor de las Cámaras; se trata de prestaciones pecuniarias que integran el contenido de obligaciones surgidas en una relación jurídico-pública, para cuya realización se prevé la vía de apremio; la naturaleza tributaria del recurso se ve confirmada por la jurisprudencia y los antecedentes normativos. Rechaza, asimismo, la tesis defendida por la entidad demandada que configura el recurso permanente como prestación patrimonial pública y no tributaria de las previstas en el art. 31.3 C.E.; pero, aunque se tratara de una prestación no tributaria, sería de aplicación el art. 134.7 C.E., pues no cabe pensar que las distintas prestaciones previstas en el art. 31 C.E. tengan una distinta protección desde el punto de vista del principio de legalidad.

La naturaleza tributaria del recurso obliga a plantear la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas por posible vulneración del art. 134.7 C.E. Invoca la Sala la STC 17/1981, que posibilita "un tratamiento en la Ley presupuestaria de mera adaptación del tributo a la realidad", aun sin norma habilitante; pero a juicio de la Sala existe duda razonable de que nos encontremos ante una mera adaptación, como hubiera sido cambiar la base imponible adaptando el recargo al hacerlo recaer sobre otros impuestos que gravaran el mero ejercicio, y más bien parece o una creación ex novo del tributo, en el supuesto de que se entienda que en la Ley de 1911 no se concretaba el hecho imponible y la base, o en caso

contrario una modificación sustancial de dicho tributo tal y como lo configuró esta Ley, que pasa de ser un tributo que grava la actividad a otro que grava el beneficio.

b) El segundo motivo que determina la duda de inconstitucionalidad planteada gira sobre la posible inadecuación de la afiliación obligatoria propia de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación a la libertad de asociación en su vertiente negativa -esto es, al derecho a no asociarse- prevista en el art. 22 de la C.E.

En primer lugar (Fundamento de Derecho 5º), y a los efectos de determinar la naturaleza de estas Cámaras, se recuerda lo establecido en diversos textos normativos [Real Decreto de 1886; Ley de 29 de junio de 1911 (Bases 1ª a 3ª); Reglamento General de las Cámaras (art. 1) y lo declarado en el fundamento jurídico 26.4 de la STC 76/1983].

Seguidamente, en el Fundamento de Derecho 6º se sintetiza la doctrina de las SSTC 132/1989 y 139/1989, a propósito de la constitucionalidad de la afiliación obligatoria a las Cámaras Agrarias, resaltando como conclusión de esa doctrina que, para deducir si el derecho de asociación en su faceta negativa puede ser limitado por la adscripción obligatoria a las entidades corporativas, ha de hacerse un juicio de razonabilidad de los fines públicos que éstas cumplen y de la posibilidad de sustitución de las mismas por otras asociaciones privadas.

De este modo, teniendo presente el juicio que al Tribunal Constitucional le merecieron los fines y funciones asignados a las Cámaras Agrarias (art. 3 del Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio), un análisis comparativo de los que son propios de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (arts. 2 y 3 del Decreto 1.291/1974, de 2 de mayo, modificado por los Reales Decretos 753/1978 y 816/1990) avala la duda de constitucionalidad que se expresa.

En concreto, considera la Sala proponente de la cuestión que algunos de los fines que se encomiendan a las Cámaras de Comercio, como el arbitraje, pueden realizarse incluso por personas privadas, y de los otros puede afirmarse, con palabras de la STC 132/1989, fundamento jurídico 8.1, que "ninguno de ellos justifica la necesidad de la adscripción obligatoria en cuanto pudieran ser ejercidos mediante técnicas que incidieran menos en la libertad negativa de asociación de los profesionales del Sector". Todos esos fines, en efecto, podrían ser ejercidos, como se ejercen actualmente por las Cámaras Agrarias, sin necesidad de la adscripción obligatoria a las mismas, pues no se trata de cuestionar la existencia de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, ni tampoco su sistema de financiación, sino la adscripción obligatoria a las mismas de todos los que se dediquen al ejercicio de la industria, comercio y navegación, pues, a diferencia, por ejemplo, de los Colegios Profesionales, las Cámaras no ejercen potestades administrativas, como es el caso de la disciplinaria.

Por otra parte, desde la perspectiva del principio de igualdad, no parecería admisible que en las Cámaras Agrarias no se justificara la afiliación obligatoria y sí lo fuese, por el contrario, en las de Comercio, cuando los fines esencialmente son los mismos y tan sólo cambian los asociados -agricultores y comerciantes o industriales, respectivamente-.

En consecuencia, -apostilla la Sala-, se mantiene la duda de la constitucionalidad de la asociación obligatoria de comerciantes e industriales a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, indirectamente establecida al considerar como electores a todas las personas naturales o jurídicas que en cada demarcación satisfagan al Tesoro una tributación anual superior a 25 pesetas por ejercer o dedicarse al comercio, industria o a la navegación (Base Cuarta de la Ley de 1911 en relación con el art. 9 del Reglamento).

Finalmente, insiste la Sala (Fundamento de Derecho 8º) que "el planteamiento de la cuestión es necesario al impugnarse en el recurso contencioso-administrativo del que trae causa la liquidación girada por la Cámara de Valencia, correspondiente al 2 por 100 de la cuota del Impuesto sobre Sociedades, y ello no porque la Sala entienda que dicho recargo es inconstitucional, pues no lo sería incluso aun cuando gravara a los comerciantes e industriales pese a no estar afiliados y se destinara posteriormente a la financiación de las Cámaras, sino porque la condición de sujeto pasivo del recargo, como ocurría en el supuesto contemplado en la STC 139/1989, va indisolublemente unida a la cualidad de elector y miembro de la Cámara, establecida ex lege (Base Cuarta de la Ley de 1911)".

2. Por providencia de 20 de marzo de 1991, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión promovida (y registrada con el núm. 526/91), dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 37.2 de la LOTC y publicar la incoación de la cuestión en el Boletín Oficial del Estado para general conocimiento.

3. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 8 de abril de 1991, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 5 de abril de 1991, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

4. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones presentado el 12 de abril de 1991, suplicó de este Tribunal dicte Sentencia por la que se declare mal planteada la cuestión o, subsidiariamente, la desestime.

Se funda la petición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

a) Con carácter previo e introductorio, advierte el Abogado del Estado que el Auto de planteamiento de la cuestión no precisa, como debiera, qué párrafo o parte de párrafo de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 ha de entenderse cuestionado. No obstante, a su juicio, la cuestión ha de entenderse ceñida al párrafo cuarto de dicha Base Cuarta y sólo a él, pues también se cuestiona el art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929 por supuesta vulneración de la libertad negativa de asociación; precepto éste que vino a ampliar el derecho de sufragio activo en las elecciones camerales, ya que el párrafo cuarto de la Base Cuarta de la Ley de 1911 exigía originariamente pagar al Tesoro cantidad no inferior a 40 pesetas anuales, además de estar comprendido en determinados epígrafes de la contribución industrial y de comercio. De este modo, dado que la duda de inconstitucionalidad de la Sala se centra en la asociación obligatoria y ésta -según el Auto de planteamiento- ha sido indirectamente establecida al considerar como electores a todas las personas naturales o jurídicas que en cada demarcación satisfagan al Tesoro una tributación anual superior a 25 pesetas por ejercer o dedicarse al comercio, la industria o la navegación, es patente que, aun cuando no sea exacto referir el límite de las 25 pesetas a la Base Cuarta de la Ley de 1911, es el párrafo cuarto de dicha Base -que es el que atribuye el derecho electoral activo- al que se contrae la cuestión.

De otra parte, desde la perspectiva del art. 134.7 C.E., debe considerarse como precepto verdaderamente cuestionado el apartado A) de la Disposición adicional novena de la Ley 9/1983, aun siendo cierto que una eventual invalidación del apartado A) de dicha Disposición adicional privaría de sentido al último inciso del apartado B), si es que no a todo él, amén de arrastrar, por conexión o consecuencia, la nulidad de la prórroga efectuada por la Disposición adicional vigésimoquinta de la Ley 21/1986.

b) Delimitado el objeto de la cuestión, aduce el Abogado del Estado la concurrencia de una serie de óbices -por falta de condiciones procesales- para que por el Tribunal Constitucional se entre en el examen del fondo de la cuestión. Alega así la falta de juicio de relevancia, concretándola en dos razones.

La primera consiste en que el recurso contencioso-administrativo en el que se ha originado la cuestión se interpuso frente a una resolución del T.E.A.R que estimó que, tratándose de una reclamación dirigida contra una liquidación del recurso permanente de la Cámara de Valencia, no era la económico-administrativa la procedente vía previa a la contencioso-administrativa, sino que procedía alzarse a la Consejería autonómica correspondiente. De este modo, y teniendo bien presente que, so pena de desviación procesal, el escrito de interposición y la demanda contencioso-administrativa deben guardar correlación absoluta, para fallar el recurso resulta perfectamente irrelevante que la supuesta adscripción

forzosa a las Cámaras de Comercio sea conforme o contraria a la Constitución o que la Disposición adicional novena de la Ley 9/1983 respete o vulnere el art. 134.7 C.E., pues ninguno de ambos problemas de constitucionalidad es determinante para decidir acerca de la competencia o incompetencia del T.E.A.R. valenciano, único punto al que se ciñe el recurso con arreglo al escrito de interposición y a la demanda contencioso-administrativa.

Pero es que, además, esa falta de relevancia, en segundo lugar, también concurriría aun cuando el recurso contencioso-administrativo se hubiese interpuesto contra la liquidación por el "recurso permanente" tras haber agotado debidamente la vía administrativa. Y ello porque, siendo procedente que los Jueces y Tribunales antepongan el examen de las cuestiones de legalidad al de las cuestiones de constitucionalidad, de manera que si se aprecia la ilegalidad no cabe ya pasar a examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad, es claro que, en el presente supuesto, faltaría la relevancia necesaria, pues la Sala proponente de la cuestión admite (fundamento de Derecho 2º) que el art. 36 del Reglamento de las Cámaras de 2 de mayo de 1974 carece de cobertura legal y reconoce, por esa razón, que el recurso podría resolverse sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad, simplemente por motivos de mera legalidad.

Por lo demás, la duda de si las Disposiciones adicionales de las Leyes de Presupuestos están implícitamente dando cobertura legal a la configuración que del recargo se hace por el Reglamento de 1974, ha de tacharse de abstracta tras la tajante declaración de que el plano de la legalidad basta para resolver el recurso. Y en todo caso, y aun dando por relevante la duda en lo que respecta a las Disposiciones adicionales presupuestarias, resulta manifiestamente irrelevante la concerniente a la supuesta vulneración de la libertad negativa de asociación.

De otra parte, y dentro también de las objeciones de orden procesal, puntualiza el Abogado del Estado que el art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929 carece actualmente de rango de Ley, ya que la citada disposición quedó reducida a rango reglamentario por virtud del art. 2, párrafo segundo, del Decreto de 15 de abril de 1931, al que dio fuerza de Ley la de 18 de agosto de 1931. Por lo tanto, debe excluirse del proceso constitucional el examen de si el art. 1 del denominado Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929 es conforme o contrario a la Constitución, por estar reservada la cuestión de inconstitucionalidad para las normas con rango de ley (arts. 163 C.E. y 27 y 35 LOTC).

Finalmente, hay notoria falta de fundamentación en cuanto al reproche de violar la libertad asociativa que se dirige contra la Disposición adicional novena de la Ley 9/1983 y la vigésimoquinta de la Ley 21/1986. Tales Disposiciones carecen de sentido independiente y autónomo y sólo lo alcanzan en conexión con el párrafo primero de la Base Quinta de la Ley

de 1911, pues se limitan a determinar la base a la que se aplica el tipo del recurso permanente de las Cámaras cuando el sujeto pasivo sean las sociedades y demás personas jurídicas electoras en cuanto tributan por el Impuesto sobre Sociedades. Sin embargo, la Sala proponente de la cuestión no ha cuestionado el párrafo primero de la referida Base Quinta de la Ley de 1911, con lo que, dada esa conexión con las Disposiciones adicionales, al no haberlo hecho así es claro que la imputación a éstas últimas de la supuesta infracción del derecho de libre asociación resulte ser notoriamente infundada.

c) Con carácter subsidiario, pasa el Abogado del Estado a formular alegaciones sobre el fondo del asunto, comenzando al respecto con lo concerniente a la adscripción forzosa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

La lectura de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 -especialmente, su párrafo cuarto- y del art. 1 del Real Decreto-ley (desde 1931, Decreto) de 26 de julio de 1929, no permite afirmar que estas disposiciones establezcan la adscripción forzosa de comerciantes, industriales y nautas. Ni el párrafo cuarto ni ningún otro de la Base Cuarta de la Ley de 1911 dispone la adscripción o incorporación obligatoria de comerciantes, industriales y nautas, como hacía, por ejemplo, el art. 4.1 del Reglamento de los suprimidas Cámaras de la Propiedad Urbana de 2 de junio de 1977. La citada Base Cuarta se limita, antes bien, a legitimar como electores o elegibles a una o unas clases generales y abstractas de personas, otorgándoles "derecho electoral activo y pasivo", y legitimar como elegible o elector no equivale a adscribir obligatoriamente. Por lo tanto, considerada en sí misma, la Base Cuarta de la Ley de 1911 no establece adscripción obligatoria de ningún género, distinguiendo, por el contrario, claramente entre "miembros" (quienes han sido elegidos como componentes de los órganos camerales) y "electores" (quienes gozan del derecho y potestad de elegir a tales miembros), de manera que no cabe interpretar y aplicar la referida Base Cuarta como si dispusiera la adscripción obligatoria a fin de dudar seguidamente de su constitucionalidad.

Debe tenerse en cuenta, sobre este particular, que si el poder de fijar cuotas a sus electores por los órganos camerales permite presuponer un vínculo corporativo de constitución forzosa, tal como sucedía con las Cámaras Agrarias (STC 139/1989, fundamento jurídico 3) y sucede con los Colegios Profesionales, ese poder no lo tienen actualmente las Cámaras de Comercio, pues una cosa es que las Cámaras tengan derecho a imponer cuotas obligatorias y otra muy distinta que perciban un recurso creado por el legislador. Hay, en efecto, independencia entre el problema de la adscripción forzosa u obligatoria y el problema del recurso permanente, lo que reconoce la propia Sala cuestionante al admitir la posible legitimidad del recurso permanente aun cuando no existiera adscripción forzosa a las

Cámaras. En suma, la obligación de pagar el recurso permanente no deriva hoy de un vínculo corporativo forzoso ni es impuesta por acto de su órgano cameral, sino que es un recargo con clara naturaleza tributaria ordenado íntegramente por el legislador y por la potestad reglamentaria.

No obstante -puntualiza de inmediato el Abogado del Estado-, aun cuando no se aceptara la interpretación propuesta, tampoco cabría inferir que la adscripción obligatoria a las Cámaras vulnera la libertad de asociación (art. 22.1 C.E.) o de sindicación (art. 28.1 C.E.). Admitida la constitucionalidad de la obligatoria adscripción cuando ésta sea "necesaria", en el sentido de que haya imposibilidad o al menos dificultad de obtener tal fin de interés público sin recurrir a la adscripción forzosa, lo que obliga a examinar si aquel fin puede alcanzarse mediante técnicas que incidan menos en la libertad negativa de asociación (SSTC 132/1989 y 139/1989), en el presente caso puede afirmarse que, a diferencia de lo que sucedía con las Cámaras Agrarias, sí hay razones suficientes para entender que está constitucionalmente justificada la adscripción forzosa de comerciantes, industriales y nautas a sus Cámaras, siempre que se entienda -claro es- que la Base Cuarta de la Ley de 1911 impone esa adscripción.

El examen de las funciones atribuidas a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación así lo evidencia:

- una pluralidad de asociaciones haría más difícil la elaboración del Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones, que financiado con un tercio de lo que rinda el recurso permanente, es resultado del ejercicio de la función cameral de fomento del comercio exterior [Base Tercera de la Ley de 1911 y art. 3c) del Reglamento General];

- la existencia de una organización cameral facilita, asimismo, el ejercicio de las funciones públicas administrativas de intervención en el comercio (especialmente, en el comercio exterior: expedición de certificados de origen) [Base Tercera de la Ley de 1911 y art. 3D) y 4 del Reglamento General];

- lo mismo sucede con la creación y administración de lonjas y bolsas [art. 3O) del Reglamento General]; con la promoción de ferias [art. 3P) del Reglamento General y art. 6 del Real Decreto 2621/1983]; con la ejecución de obras y prestación de servicios públicos [Base Tercera de la Ley de 1911 y art. 3a), n) y ñ) del Reglamento General]; o, en fin, lo mismo puede decirse de la importante función de llevar un censo público de empresas [art. 5.A) del Reglamento General] y, en general, de las funciones estadísticas e informativas [Base Tercera de la Ley de 1911) y art. 5.B), C) y D) del Reglamento General].

Las funciones desempeñadas por las Cámaras de Comercio son, pues, en conjunto, distintas y más numerosas e importantes que las de las Cámaras Agrarias. Ello justifica, de una parte, la constitucionalidad de la adscripción forzosa -en la hipótesis interpretativa planteada- y de la otra, evidencia lo inadecuado de tomar a las Cámaras Agrarias como término de comparación para razonar una quiebra del principio de igualdad (fundamento de Derecho 7º del Auto de planteamiento de la cuestión), sin perjuicio de que no parece que unas Corporaciones de Derecho Público, cual las Cámaras Agrarias, sean titulares de un derecho fundamental de igualdad que vincule al legislador a disponer el fin de la -supuesta- adscripción forzosa a otras Corporaciones de Derecho Público.

d) Pasa, a continuación, el Abogado del Estado a analizar la supuesta infracción del art. 134.7 C.E.

Comienza sus alegaciones en este punto aceptando polémicamente la premisa de la que parte la Sala promotora, que considera el recurso permanente como un recargo, pero añade que, ni aun admitiendo tal premisa, puede entenderse que las Disposiciones adicionales novena de la Ley 9/1983 y vigésimoquinta de la Ley 21/1986 quebranten el art. 134.7 C.E. Analiza con detenimiento el régimen jurídico del citado recurso; en el plano normativo, el recurso permanente es una creación del legislador, que ha ordenado sus elementos esenciales; las Cámaras de Comercio no disponen actualmente de ningún poder normativo en lo referente al establecimiento u ordenación del recurso; acreedoras de las sumas que resulten de la gestión del recurso permanente son las Cámaras en cuanto Corporaciones de Derecho Público; a las Cámaras corresponde asimismo ejercer las potestades de gestión del recurso. El recurso permanente fue establecido por la Base Quinta de la Ley de 1911 que determina, además de las Entidades acreedoras, su sujeto pasivo, su tipo máximo y la base del recargo.

El problema jurídico fundamental del recurso cameral es la relativa indeterminación de su base, la "contribución" que los electores de las Cámaras satisfacían por el ejercicio de la industria o el comercio; si se relaciona la Base Quinta con la Cuarta de la Ley de 1911, se puede concluir que "tal contribución" podría ser o la Contribución industrial y de Comercio o la Contribución de utilidades (Tarifa III), incluida aquí la imposición sobre el capital social, según cuál pagara el elector sujeto pasivo.

Pero tanto la Contribución industrial como la de utilidades han desaparecido de nuestro Derecho. Tras la Ley de 26 de diciembre de 1957 puede considerarse al Impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales (Impuesto Industrial) y al Impuesto sobre Sociedades como sucesores de aquellas contribuciones; por ello, el art.36 del

Reglamento General no hace sino reiterar y aclarar, sin infracción del principio de legalidad, lo que cualquier intérprete razonable podría inferir relacionando la Base Quinta de la Ley de 1911 con las sucesivas leyes de reforma tributaria y los ulteriores textos refundidos de los impuestos. En la actualidad, el recurso permanente de las Cámaras de Comercio se enlaza, en primer lugar, con las cuotas de las licencias fiscales (a partir del 1 de enero, Impuesto sobre actividades económicas) que paguen los comerciantes, industriales y nautas, tanto personas naturales como jurídicas: en segundo término, con una parte de la base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; por último, con la cuota del Impuesto sobre sociedades. Pero en cualquier caso hay una conexión histórica comprobada y suficiente que permite decir que los actuales tributos enlazados con el recurso permanente son sucesores de aquellos sobre los que originariamente se giró. Subraya el Abogado del Estado que la duda de constitucionalidad manifestada por la Sala de Valencia no se refiere al recurso permanente como un todo, sino exclusivamente al recurso permanente calculado sobre la cuota del Impuesto sobre sociedades.

Examina, luego, la duda planteada por la Sala cuestionante con base en el art. 134.7 C.E. Aun considerando que la Disposición adicional novena) de la Ley 9/1983 modifica la Base Quinta la Ley de 29 de junio de 1911, no se habría vulnerado el art. 134.7. C.E., ya que es razonable interpretar la citada Base Quinta en el sentido de que habilita para esa modificación. Con arreglo a la STC 27/1981, la citada Base Quinta de la Ley de 1911 es Ley tributaria sustantiva. Ciertamente, la STC 27/1981, fundamento jurídico 3º, ha precisado el carácter irretroactivo del art. 134.7 C.E. en el sentido de que "no autoriza a concluir que el silencio de una norma preconstitucional deba interpretarse como si fuera una autorización tácita"; pero cuando se trata de indagar si existe o no precepto habilitante preconstitucional sería lícito emplear unos criterios interpretativos parcialmente diversos a los apropiados para los casos de preceptos habilitantes postconstitucionales; tratándose de normas preconstitucionales, debería bastar la existencia de suficientes indicios racionales para sostener que el legislador previó la modificabilidad de ciertos elementos del tributo; este es el caso de la Base Quinta de la Ley de 1911; en ella se prevé la modificabilidad del recurso permanente, pues sólo se señala un límite máximo de la alícuota y se determina su base en términos tan genéricos que en realidad entrañan un reenvío al sistema tributario vigente en cada momento histórico; pues bien, los preceptos impugnados se limitan a determinar aquellos elementos, alícuota y cuota sobre la que se aplica la alícuota, cuya modificabilidad está prevista en la Base Quinta.

La conclusión expuesta -no infracción del art. 134.7 C.E.- acepta la peor de las hipótesis, hablando en términos dialécticos, es decir, el supuesto de que la disposición adicional novena,A, de la Ley 9/1983 modificara realmente un tributo; ni aún así se habría quebrantado el art. 134.7 CE. Es, sin embargo mucho más plausible sostener que la disposición adicional novena,A, de la ley 9/1983 cae fuera del campo de aplicación del art. 134.7 C.E., por dos razones.

En primer lugar, porque el recurso permanente no puede ser considerado tributo a los efectos del art. 134.7 C.E; este último se contrae a modificaciones tributarias de cierta envergadura; los tributos a cuya creación o modificación se refiere el art. 134.7 son aquellos que, en sentido propio, han de considerarse integrados en el "sistema tributario" mencionado en el art. 31.1 C.E. Por lo tanto, no serían tributos, a estos efectos, aquellas figuras marginales, adscritas a particulares fines, que no se integraran en ninguno de los niveles de Hacienda (estatal, autonómica o local) y que, de este modo, no cupiera considerar como partes del sistema tributario. Este parece ser el caso del recurso permanente de las Cámaras, afecto a la realización de los fines de estas Corporaciones, que son las acreedoras, no la Hacienda estatal, autonómica o local; considerado como recargo, el recurso permanente sería una figura tributaria extrasistemática, que, por ello, no debería ser reputado tributo en el sentido y a los efectos del art. 134.7 C.E.

En segundo lugar (y tal vez cabría decir: sobre todo), la DA 9º-A) de la Ley 9/1983 no contiene una modificación, sino una adaptación o adecuación del recurso permanente que, según la STC 27/1981, no precisa de Ley tributaria sustantiva. El verdadero y propio efecto de la disposición adicional novena,A,citada no es prescribir que el recurso permanente se calcule sobre la cuota del Impuesto sobre Sociedades. El novum efectivo y real de la mencionada Disposición adicional se condensa en precisar la magnitud concreta sobre la que ha de girarse la alícuota. Aunque a esta conclusión hubiera podido llegarse por vía interpretativa, las dudas que podían suscitarse justificaban la intervención del legislador para aclarar qué debía entenderse por cuota a este respecto. Mas una aclaración hecha por vía interpretativa, no es propiamente modificación en el sentido del art. 134.7 C.E; se trata de una actividad más declarativa que constitutiva, que no deja de guardar afinidades con la interpretación auténtica y puede ser concebida como adaptación o adecuación del recurso permanente de las Cámaras a la nueva estructura del Impuesto sobre sociedades, vigente desde 1979.

Todavía realiza el Abogado del Estado una consideración final. El resultado de apreciar la inconstitucionalidad de la Disposición adicional novena,A, de la Ley 9/1983 sería que los electores de las Cámaras de Comercio que fueran sujetos pasivos del Impuesto sobre

sociedades quedarían en posición de ventaja respecto a aquellos electores sujetos al Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Es cierto que el pronunciamiento invalidatorio se limitaría formalmente al ejercicio de 1987, pero las eventuales razones de inconstitucionalidad basadas en el art. 134.7 C.E trascenderían a otros ejercicios, aunque no al de 1990, pues la Ley 5/1990 que regula el recurso permanente durante 1990 no es Ley de presupuestos a los efectos del art. 134.7 según resulta de la STC 126/1987. Se originaría así un resultado global contrario a la "justicia del sistema"; un pronunciamiento invalidatorio por razones, en definitiva, formales (exceso de competencia del legislador de presupuestos) crearía una situación materialmente contraria a la Constitución por lesiva de los grandes principios constitucionales tributarios consagrados en el art. 31.1 C.E.

En estas circunstancias, considera el Abogado del Estado que este Tribunal debe entenderse autorizado a denegar la nulidad del precepto (limitándose a declararlo inconstitucional) o, al menos, debe poder decidir sobre la eficacia temporal de su pronunciamiento invalidatorio. Por lo que, si esta cuestión se estimara, debería excusarse la declaración de nulidad de las Disposiciones adicionales novena de la Ley 9/1983 y vigésimoquinta de la Ley 21/1986 o, en todo caso, declararse que su nulidad no permitiría revisar actos administrativos firmes ni fundamentar pretensiones restitutorias de ningún tipo.

5. El Fiscal General del Estado, en sus alegaciones formuladas el 18 de abril de 1991, interesó de este T.C. declare, de una parte, la inconstitucionalidad de la afiliación obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y, en consecuencia, de la obligación de satisfacer el recurso permanente (Base Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911 y art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929), por ser contrarios a la libertad negativa de asociación del art. 22 C.E.; y por otro lado, que declare la constitucionalidad de los incisos de las Leyes de Presupuestos de 1983 y 1987 que afectan al recurso permanente, por tratarse de meras adecuaciones a la realidad.

Fundamenta el Fiscal General del Estado sus conclusiones en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

a) En lo que atañe a la compatibilidad con el derecho de asociación de la afiliación forzosa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (Base Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911 y art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929), el primer problema a considerar se refiere al carácter asociativo de las Cámaras, dado que el vigente Reglamento General, de 2 de mayo de 1974, las define como "Corporaciones de Derecho Público".

Pues bien, la base asociativa de estas Corporaciones aparece con claridad (por ejemplo, art. 9 del Reglamento General), si bien, a diferencia de las organizaciones empresariales, se trata de entidades públicas. Por ello puede afirmarse que estamos ante Corporaciones de base asociativa que -en determinados aspectos- tienen el carácter de Administraciones Públicas.

Alcanzada esta primera conclusión, hay que resolver, no obstante, si el derecho de asociación es aplicable de algún modo a las Corporaciones Públicas de base asociativa, incluida su vertiente negativa de derecho a no asociarse, y para ello resulta indispensable acudir a las SSTC 132/1989 y 139/1989, imponiéndose un estudio comparativo de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación con las Cámaras Agrarias.

Es cierto que la normativa reguladora de las Cámaras de Comercio no establece directamente la inscripción obligatoria, pero lo hace indirectamente al establecer que forman parte de ellas "como electoras todas las personas naturales y jurídicas que, en su demarcación, satisfagan al Tesoro una tributación anual superior a 25 pesetas por ejercer o dedicarse al comercio, la industria o la navegación" (art. 9 del Reglamento General). Se trata de una técnica análoga a la utilizada por la antigua regulación de las Cámaras Agrarias, que el Tribunal Constitucional consideró contraria a los principios del derecho de asociación del art. 22 de la Norma suprema.

De este modo, la afiliación obligatoria a las Cámaras sólo sería legítima si sus fines fueran imposibles de conseguir por un camino distinto de la adscripción forzosa de sus miembros. Ahora bien, las funciones atribuidas a esas Corporaciones son similares a las desempeñadas por las Cámaras Agrarias, pues, tal como se desprende de lo dispuesto en el Reglamento General, las únicas funciones peculiares de las Cámaras de Comercio frente a las Cámaras Agrarias son las siguientes:

- "Intervenir como árbitro de equidad, crear o patrocinar órganos, servicios o comisiones que puedan resolver con aquel carácter las cuestiones de naturaleza mercantil que les puedan ser sometidas y emitir dictámenes y peritajes" [art. 3 B];

- "Realizar actividades de apoyo y estímulo a la exportación [art. 3 D];

- "Expedir certificados de origen y demás certificaciones y documentos relacionados con el tráfico mercantil nacional e internacional" [art. 3 I];

- "Colaborar en el mantenimiento del normal desarrollo del tráfico mercantil, bajo el principio de buena fe, y recopilar los usos mercantiles de su demarcación" [art. 3 J]; y

- "Crear y administrar lonjas de contratación y bolsas de subcontratación y similares" [art. 3 D].

Estos objetivos pueden tener cierta relevancia, pero entiende el Fiscal General del Estado que es de aplicación el criterio fijado para las Cámaras Agrarias en la STC 132/1989: "ninguno de ellos justifica la necesidad de la adscripción obligatoria en cuanto pudieran ser ejercidos mediante técnicas que incidieran menos en la libertad negativa de asociación de los profesionales del sector".

La conclusión, en definitiva, no es otra que la incompatibilidad de la afiliación forzosa y del consiguiente pago del recurso permanente de los miembros de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, con las exigencias de libertad del derecho de asociación consagrado en el art. 22 C.E.

Ello no implica, como es natural, la desaparición de las Cámaras, sino el hecho de que han de pasar a estar integradas por aquellos miembros que lo deseen, siendo éstos los únicos obligados a satisfacer el recurso permanente.

b) Estudia a continuación la compatibilidad de las reformas introducidas por las Leyes de Presupuestos de 1983 y 1987 con los mandatos del art. 134.7 C.E. Para el Fiscal, la naturaleza jurídica del recurso permanente es la de un verdadero tributo por tratarse de una obligación ex lege, con función contributiva en el sentido del art. 31.1 C.E., y dotada de un régimen jurídico coactivo.

Señala, asimismo, que la posible inconstitucionalidad de las normas dubitadas afectarían tan sólo al recargo exigible a las personas jurídicas, pero no al que deben pagar los empresarios individuales; por otra parte, la inconstitucionalidad no afectaría a la vigencia del recargo societario, sino sólo a sus modificaciones; y aun así, no a todas ellas, sino a las que afectan directamente al régimen del recurso.

Entiende el Fiscal, como conclusión, que la reforma del recurso permanente por las Leyes de Presupuestos de 1983 y 1987 no supone modificación tributaria de fondo, sino mera adecuación del tributo, no necesitada de previa habilitación por Ley tributaria sustantiva según la STC 27/1981, y que por lo tanto no es contraria al art. 134.7 C.E.

6. El 5 de marzo de 1992 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (con sede en Sevilla) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía remitiendo testimonio de los autos del recurso contencioso-administrativo núm. 4.323/1989 y adjuntando certificación del Auto de fecha 18 de febrero de 1992, dictado en dicho procedimiento, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, del art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de

1929 y de la Disposición adicional trigésimocuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1986, por posible infracción de los arts. 22, 35, 38 y 134.7 C.E.

A) El recurso contencioso-administrativo núm. 4.323/1989 se incoó como consecuencia de la demanda planteada por la entidad "Beca Inmobiliaria, S.A.," contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía de 28 de junio de 1989, por la que fue desestimada la reclamación presentada por la actora frente a las liquidaciones giradas por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación por el recargo del 2 por 100 sobre la cuota del Impuesto de Sociedades correspondiente al ejercicio de 1988.

Conclusas las actuaciones, la Sala, tras la observancia del pertinente trámite de audiencia para alegaciones dado a las partes y al Ministerio fiscal, dictó el ya señalado Auto de 18 de febrero de 1992 de planteamiento de la cuestión.

B) En el Auto, la Sala acuerda elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 y el art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929, que establecen, implícitamente, la asociación obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, así como sobre la Disposición adicional trigésima Cuarta de la Ley de Presupuestos del Estado para 1986, en cuanto pudieran vulnerar el derecho de libre asociación reconocido en el art. 22 C.E.; el derecho de libre ejercicio profesional recogido en el art. 35 C.E.; el contenido esencial del principio de libre empresa como consecuencia de las limitaciones al libre ejercicio profesional (art. 38 C.E.); y finalmente, la prohibición de crear o modificar tributos a través de una Ley de Presupuestos sin cobertura legal habilitante en un ley sustantiva (art. 134.7 C.E.).

Los señalados posibles motivos de inconstitucionalidad que plantea la Sala se justifican en las siguientes consideraciones:

a) En primer término la Sala se cuestiona si la obligatoria adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como electores de los profesionales del comercio, la industria o la navegación establecida en la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 y en el art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929 no vulnera el derecho reconocido en el art. 22 C.E. Pronunciarse sobre este punto resulta de evidente transcendencia en la medida que un eventual pronunciamiento del Tribunal Constitucional declarando inconstitucional la obligatoria adscripción a esas organizaciones cuestionaría la obligatoriedad del recargo cameral íntimamente unido, en cuanto a su exigibilidad, a la condición de elector, la cual, a su vez, se halla indisolublemente unida a la condición de comerciante, industrial o naviero contribuyente por el ejercicio de las susodichas actividades. Y, asimismo, se cuestiona la Sala

si esa obligatoria adscripción no pudiera resultar contraria, no sólo al derecho de asociación - como ha quedado expuesto-, sino al derecho de libre ejercicio empresarial, reconocido en los arts. 35 y 38 C.E.

b) En relación a la posible vulneración del art. 22 C.E., debe reconocerse que las Cámaras Oficiales, en cuanto agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal, no pueden incardinarse, pese a contar con una base "asociativa", en el ámbito de los arts. 22 y 28 C.E. sin profundas modulaciones. Ello no excluye, sin embargo, que el legislador no haya de respetar en el caso de entes corporativos de adscripción forzosa el límite constitucional derivado de la vertiente negativa del derecho de asociación, esto es, el derecho de no asociarse, pues la compatibilidad entre el derecho de libre asociación y de libertad sindical con la pertenencia obligada a otro tipo de entidades, no resuelve el problema más que desde la forma positiva en que pueden ejercerse los derechos.

De este modo, siguiendo la doctrina sentada por la STC 139/1989, cabe afirmar que, si la adscripción obligatoria es admitida, lo es partiendo de un criterio de rigurosa excepcionalidad, por cuanto este tipo de entidades de adscripción obligatoria sólo se justifica cuando sean necesarias para la consecución de fines públicos. Partiendo de este planteamiento, se hace necesario examinar las funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, para determinar en qué grado esas funciones contribuyen a la consecución de fines públicos y en qué medida esa consecución de fines públicos no puede llevarse a efecto por técnicas y organizaciones menos restrictivas del derecho de asociación.

De las funciones que se reconocen a las Cámaras en el art. 2 del Decreto 1.291/1974, de 2 de mayo, -a las que debe añadirse la relativa a la colaboración de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación a la financiación del Plan General de Promoción de las Exportaciones, labor a la que por imperativo del art. 9 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, han de afectar las Cámaras la tercera parte de sus recursos económicos-, resulta necesario precisar, pues, cuáles de ellas son funciones esencialmente públicas, no gestionables por sindicatos o asociaciones libres. Y si se efectúa ese examen, se llega a la conclusión de que algunas de esas funciones pueden realizarse por personas privadas y de las otras puede afirmarse, también, con palabras del Tribunal Constitucional en relación con la obligatoria adscripción a las Cámaras Agrarias (STC 132/1989), que "ninguno de ellos justifica la necesidad de la adscripción obligatoria en cuanto pudieran ser ejercidas mediante técnicas que incidieran menos en la libertad negativa de asociación de los profesionales del Sector". En efecto, todas ellas podrían ser ejercidas, como se ejercen actualmente por las Cámaras Agrarias tras la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, sin necesidad de la adscripción obligatoria,

ya que no se trata de cuestionar la existencia de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, ni tampoco su sistema de financiación, sino la adscripción obligatoria de todos los que se dediquen al ejercicio de la industria, comercio y navegación. Pues, al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, con los Colegios Profesionales, las Cámaras no ejercen potestades administrativas, como la disciplinaria, que exige ineludiblemente una situación de sujeción especial de los afiliados a la entidad corporativa.

Además, si en el pasado (art. 1 del R.D. de 9 de abril de 1886; arts. 1 y 11.1 del R.D. de 21 de junio de 1901) los fines y funciones propios de las Cámaras podían ser asumidos eficazmente por ellas sin necesidad de integrar forzosamente a sus miembros, nada impide emitir el mismo juicio en el presente momento histórico, tal y como, por otra parte ha estimado el Tribunal Constitucional en relación con instituciones de configuración similar.

Por otra parte, desde la perspectiva del principio de igualdad no parecería admisible que las Cámaras Agrarias no justificaran la afiliación obligatoria y sí lo hicieran por el contrario las de Comercio, cuando los fines son esencialmente los mismos y tan sólo cambian los asociados, agricultores y comerciantes o industriales, respectivamente. Se mantiene, en consecuencia, la duda sobre la constitucionalidad de la asociación de comerciantes e industriales a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, indirectamente establecida al considerarse elector a toda persona que en cada demarcación satisfaga al Tesoro una tributación anual superior a 25 ptas. por ejercer o dedicarse al comercio, industria o a la navegación. (Base Cuarta de la Ley de 1911 en relación con el art. 9 del Decreto de 2 de mayo de 1974).

c) Junto a los argumentos ya expuestos, la Sala considera, asimismo, que la obligatoria adscripción a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación pudiera vulnerar no sólo el derecho de libre asociación, sino también el derecho de libre ejercicio de la profesión u oficio en relación con el principio de libertad de empresa.

El principio de libertad de empresa (art. 38 C.E), cuyos perfiles no están, quizá, debidamente definidos, se encuentra sometido por la Constitución a unas limitaciones que han sido objeto de examen por este Tribunal, destacándose, en concreto, dos límites: la reserva de ley -límite formal- y el respeto al contenido esencial de la libertad de empresa -límite material-.

El primero de estos límites impide en los términos de la STC 83/1984 "que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos". Y la conclusión que de esta afirmación se deriva es la inviabilidad de la imposición de una adscripción forzosa a las Cámaras sin una cobertura legal suficiente.

El segundo límite -el respeto al contenido esencial del principio de libre empresa-, exigiría una previa definición de cuál sea ese contenido. Esta definición es compleja y difícil, pero puede sintéticamente afirmarse, como ha hecho la doctrina, que el contenido esencial se descompone en tres dimensiones básicas y complementarias entre sí: la libertad de acceso al mercado, que presupone el derecho de propiedad, el de libre elección de profesión y la libertad contractual; la libertad de decisión empresarial en la organización de la empresa junto a la libertad de competencia- y, por último, la libertad de cesación empresarial en el mercado.

Pues bien, si se admite esta definición del contenido esencial del principio de libertad de empresa, hay uno de sus elementos integrantes que puede resultar afectado por una adscripción obligatoria a las Cámaras: el derecho de libre elección de profesión u oficio, pues dentro del derecho a la libre elección de profesión u oficio es necesario distinguir entre lo que es la libertad de elección y la libertad de ejercicio o desarrollo de la profesión y oficio, de manera que el derecho garantizado constitucionalmente en el art. 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio.

Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de la profesión y oficio sean discrecionalmente limitables. Tanto el ejercicio profesional como la actividad empresarial deben ser respetados y las restricciones a los mismos limitadas. El límite a estas restricciones viene dado por el contenido esencial del principio de libre empresa (art. 38 C.E.) del que forma parte el derecho a ejercer libremente la actividad económica. Este derecho, partiendo del modelo económico constitucionalizado, sólo puede venir limitado, como establece el art. 128 C.E., por claros motivos de interés general. O, dicho de otro modo, el libre ejercicio empresarial no puede ser limitado sino por motivos económicos que, gravemente, puedan afectar al interés general.

Partiendo de esta premisa, se considera que una limitación al libre ejercicio profesional podría constitucionalmente llevarse a efecto estableciendo determinados presupuestos subjetivos de admisibilidad al libre ejercicio profesional, presupuestos subjetivos que garantizaran la presencia en el empresario o trabajador de una formación, experiencia o conocimientos técnicos sin los cuales el ejercicio profesional podría resultar perjudicial para la comunidad. No parece, sin embargo, viable, desde el punto de vista de su constitucionalidad, hacer depender el libre ejercicio profesional de condiciones objetivas de admisibilidad. Si, pese a todo, así se hiciera, sería exigible que tales presupuestos objetivos de admisibilidad respondiesen a una finalidad de protección de bienes comunitarios de gran importancia, reclamando la medida restrictiva de libre ejercicio profesional como medida de salvaguarda del valor comunitario.

La obligatoria adscripción a una organización corporativa cuyos fines presentan una relativa vinculación a la satisfacción de intereses comunitarios y la exigencia del pago de un tributo para el libre ejercicio de la profesión -consecuencia de esa adscripción obligatoria- pueden suponer, en definitiva, el establecimiento de unos presupuestos objetivos de admisibilidad al libre ejercicio profesional que pueden restringir éste de forma desproporcionada y de modo poco conforme con nuestro sistema económico constitucionalizado, en la medida en que, considera la Sala, hay una clara desproporción entre los requisitos exigidos para el libre ejercicio del comercio (adscripción obligatoria) y los fines que a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación se le asignan en ese orden económico constitucionalizado.

Por ello, pudiera resultar contrario al derecho al libre ejercicio profesional (art. 35 C.E.) y al contenido esencial del principio de libertad de empresa (art. 38 C.E.) el establecimiento de una obligatoria adscripción a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y la exigencia del pago del recargo cameral, en la medida en que éste está ligado de forma necesaria a esa obligatoria adscripción.

d) En relación con la posible vulneración por el recargo cameral del art.134.7 de la Constitución, la Sala efectúa una remisión en bloque a los cuatro primeros fundamentos jurídicos del Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de febrero de 1991. Sin perjuicio de ello, la Sala resume sus reflexiones en los siguientes términos:

El recargo cameral, desde su creación por la ley de Bases de 1911, pasando por el Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, se configuraba como un impuesto que gravaba la actividad empresarial y que gravaba sólo a las que tributaran por el ejercicio del comercio, industria o navegación en una cantidad superior a 25 ptas. El Reglamento General de Cámaras, de 2 de mayo de 1974, cambia la naturaleza del recurso, que pasa a convertirse en un impuesto sobre los beneficios, y amplía su ámbito subjetivo extendiéndolo a todas las sociedades. Esta modificación de la naturaleza y del ámbito subjetivo del recargo cameral precisa actualmente, por imperativo del art. 134.7 de la Constitución, una previa Ley sustantiva que habilite la configuración actual del recurso cameral para las personas jurídicas; esta cobertura habilitante parece producirse sólo por la vía de las sucesivas leyes de presupuestos.

La consecuencia de lo expuesto sería la posible inconstitucionalidad de la Disposición adicional novena de la Ley de Presupuestos para 1983, de la Disposición adicional vigésimoquinta de la Ley de Presupuestos para 1987 y Disposiciones de idéntico tenor hasta

la actual Ley 18/1991, de 7 de julio. Considera la Sala que, en el supuesto del recargo cameral sobre personas jurídicas, no estamos ante la mera adaptación del tributo a la realidad contemplada por la STC 27/1981, sino ante una modificación de su propia naturaleza y ante una ampliación de su ámbito subjetivo.

A partir de este argumento el presente recurso podría resolverse sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad simplemente por estos motivos de mera legalidad. Sin embargo, la Sala tiene la duda de si las leyes presupuestarias ya citadas, al modificar la cuota tributaria sobre la que ha de girarse el recurso del 2 por ciento en favor de las Cámaras está implícitamente dando cobertura legal a la configuración que del recargo se hace por el Reglamento de 1974, pues en otro caso, prosigue la Sala, nos encontraríamos ante un impuesto cuyo hecho imponible se habría extendido ilegalmente, así como su propio ámbito subjetivo, pero cuya cuota, con cobertura legal, habría de girarse precisamente sobre los beneficios obtenidos por el sujeto pasivo.

7. Por providencia de 16 de marzo de 1992, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión promovida (y registrada con el núm. 571/1992), dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 37.2 de la LOTC y publicar la incoación de la cuestión en el Boletín Oficial del Estado para general conocimiento.

8. Mediante escrito de su Presidente, presentado el día 2 de abril de 1992, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 1 de abril de 1992, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones presentado el 3 de abril de 1992, suplicó de este Tribunal Constitucional dicte Sentencia por la que se declare mal planteada la cuestión en lo que concierne a la supuesta infracción del art. 134.7 C.E., desestimándola en lo demás; o subsidiariamente, desestime totalmente la cuestión.

Se funda la petición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

a) Comienza advirtiendo el Abogado del Estado que la presente cuestión no difiere demasiado, en sus más importantes aspectos, de la núm. 526/1991, lo cual permite remitirse a la argumentación ya expuesta con ocasión de la referida cuestión de inconstitucionalidad.

De este modo, y como objeciones a la necesaria concurrencia de las condiciones procesales para la viabilidad de la cuestión, se señala, en primer lugar, que la supuesta infracción del art. 134.7 C.E. por la Disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 46/1985 -o también, de la Disposición adicional novena, A, de la Ley 9/1983- derivaría, en realidad -según el entender de la Sala- del hecho de que una disposición reglamentaria -el Reglamento General de las Cámaras, aprobado por Decreto 1.291/1974, de 2 de mayo, en sus arts. 35 y 36- amplió ilegalmente el hecho imposible y el ámbito subjetivo del recurso cameral, tal y como lo había fijado la Base Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911.

Pues bien, sin perjuicio de que la supuesta ilegalidad -por violación del principio de reserva de Ley tributaria- del Reglamento General carece de todo fundamento, si se acepta el propio planteamiento del órgano judicial -ilegalidad de los arts. 35 y 36 del referido Reglamento General-, la preferencia del examen de legalidad sobre la constitucionalidad impediría plantear la cuestión, y por ello, en ese caso, la Disposición adicional correspondiente de la Ley de Presupuestos no sería ya impedimento para la estimación del recurso contencioso-administrativo, sin necesidad, pues, de que en una impugnación indirecta de la norma reglamentaria procediera determinar si la Disposición adicional cuestionada tendría o no alguna hipótesis posible de aplicación. En definitiva, la cuestión de inconstitucionalidad planteada desplaza indebidamente al Tribunal Constitucional un aspecto de mera legalidad.

De otra parte, la segunda objeción pudiera estribar en que la Base Cuarta, párrafo 4º, de la Ley de 29 de junio de 1911 no es cuestionada por razón de su enunciado o tenor, sino que lo es en virtud de una peculiar interpretación que de la misma hace la Sala proponente. Y es que, cuando ésta afirma que la Base Cuarta establece implícitamente la adscripción obligatoria, proclama en realidad que esa es su interpretación de la norma.

No obstante -añade el Abogado del Estado-, como quiera que diversas Sentencias constitucionales (SSTC 157/1990, fundamento jurídico 2 y 230/1991, fundamento jurídico 2) consideran posible plantear la cuestión de inconstitucionalidad no sobre textos, sino sobre "normas de decisión" resultantes de la actividad interpretativa del órgano judicial proponente y más o menos vinculada a un enunciado legal, parece poco aconsejable -a pesar de que esa doctrina altera la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad, tal como la quisieron y modelaron el constituyente y el legislador de la LOTC- construir un óbice previo al fondo basado en el carácter "implícito" de la adscripción forzosa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

b) Pasa a continuación el Abogado del Estado a examinar los argumentos de fondo. Comienza, en este sentido, negando la supuesta vulneración del art. 134.7 de la Constitución. En apoyo de su tesis señala, ante todo, que los arts. 35 y 36 del Reglamento General de 1974 no son ilegales; los citados preceptos no cambian la naturaleza del recurso cameral porque el citado recurso se exigió ab initio también sobre las cuotas por la Tarifa III de la Contribución de utilidades, limitándose a aclarar y explicitar por motivos de seguridad jurídica lo que cualquier intérprete razonable podría concluir adaptando la Ley de 1911 a la nueva estructura del sistema tributario; tampoco hay ampliación indebida del ámbito subjetivo del recurso permanente.

Aunque se aceptara que el recurso permanente es un tributo y que las normas cuestionadas suponen una modificación del mismo, debería tenerse en cuenta que la norma modificada era preconstitucional y está redactada en tales términos que entrañan un reenvío móvil o no receptivo al sistema tributario vigente en cada momento.

Entiende, sin embargo, como ya hiciera en sus alegaciones a la cuestión 526/1991, que el art.134.7 C.E no debe aplicarse a figuras tributarias extrasistemáticas, con escasa incidencia en el sistema tributario, cual ocurre con el recurso permanente; además, la Disposición adicional novena de la Ley 9/1983 contiene una mera adaptación o adecuación que puede hacerse en la Ley de Presupuestos sin autorización de la Ley Tributaria sustantiva según doctrina de la STC 27/1981.

Señala, en fin, que estimar la cuestión por infracción del art. 134.7 originaría un resultado constitucionalmente insostenible: las personas jurídicas, a diferencia de las físicas, no deberían pagar el recurso cameral en cuestión; por otra parte, la infracción del art. 134.7 C.E no podría ser apreciada respecto del ejercicio de 1990 al ser la Ley 5/1990, reguladora del recurso para ese año una Ley ordinaria.

c) Tampoco puede compartirse, a juicio del Abogado del Estado, la tesis de la inconstitucionalidad de la supuesta adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio. Las razones ya se han expuesto -añade- en las alegaciones a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 526/1991 (resumidas en el antecedente 4.c) de esta Sentencia) y también con ocasión del recurso de amparo núm. 456/1991, razón por la cual basta con remitirse ahora a las mismas.

Se puntualiza, de todas formas, que, además de la doctrina de las SSTC 132 y 139/1989, procede tener en cuenta la STC 244/1991, ya que, en su fundamento jurídico 2, se reconoce que la Constitución no excluye la legitimidad de ciertas agrupaciones de carácter público que han impuesto determinadas obligaciones a los agrupados, ya sean de carácter económico, ya sean de pertenencia obligatoria en sentido estricto. Y en el fundamento jurídico

3 de la misma Sentencia se perfila más, al añadirse que, aun cuando la imposición de cuotas obligatorias pueda constituir signo de adscripción obligatoria, no es menos cierto que ello sólo ocurre cuando el abono de la cuota viene acompañado de otras obligaciones de carácter asociativo o corporativo, de manera que, no siendo así, la cuestión de la asociación forzosa no se plantea en relación con el pago de una cuota obligatoria.

A la vista de la doctrina proclamada por la STC 244/1991 -apostilla el Abogado del Estado- no hay razones para cambiar la línea general de los razonamientos ya expuestos con ocasión de los procesos antes referidos. Dichos razonamientos conducen, finalmente, a afirmar que, aun admitiendo, según la interpretación del órgano judicial, la adscripción obligatoria o integración forzosa de los comerciantes, industriales y nautas en las Cámaras correspondientes, los fines cumplidos por éstas gozan de las cualidades precisas para justificar constitucionalmente la imposición legislativa de aquella adscripción o integración.

Cabe añadir, únicamente, que es inaceptable el argumento que maneja la Sala proponente de la cuestión de que si antes de 1911 las Cámaras pudieron alcanzar sus fines sin integración forzosa, lo mismo podría suceder ahora. Semejante argumento desconoce, por un lado, la importante modificación que entrañó la Ley de 1911 en la asignación de funciones camerales, lo que hace impropio utilizar el régimen anterior a tal fecha como término de comparación. Por otro lado, la realización de un test de constitucionalidad ha de atenerse a las funciones actualmente desempeñadas por las Cámaras y al régimen jurídico vigente para su prestación. Respecto de ello, ningún relieve puede tener el régimen cameral de hace un siglo, cuando la economía española (especialmente en los sectores comerciales, industriales o de navegación) era muy distinta a la actual. La voluntariedad de adscripción podía ser funcional entonces; pero de ello no se sigue que lo sea ahora. Y a la inversa, la adscripción obligatoria podría estar justificada ahora y no entonces. No es aceptable, en suma, el esquema argumental que pretende inferir la actual inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria del hecho de que esa obligatoriedad no existiera hace un siglo.

Por demás, las funciones de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación son distintas y más numerosas e importantes que las de las Cámaras Agrarias, lo que hace que éstas no constituyan término adecuado de comparación para un juicio de igualdad entre unas y otras respecto a la integración forzosa.

d) Por último, en lo que atañe la supuesta lesión de la libertad profesional (art. 35.1 C.E) y de la libertad de empresa (art. 38 C.E), la argumentación consiste en que la obligatoria adscripción a una organización corporativa y el pago del recurso cameral permanente en la medida en que éste está ligado de forma necesaria a esa obligatoria adscripción, representan

unos presupuestos objetivos de admisibilidad al libre ejercicio profesional que pueden restringirlo de forma desproporcionada y de modo poco conforme con nuestro sistema económico constitucionalizado.

Sin embargo, basta una breve consideración para eliminar el supuesto del que parte la Sala cuestionante. Esa consideración consiste en que la adscripción obligatoria a las Cámaras no representa un requisito de acceso o admisión al lícito ejercicio de una actividad empresarial (mejor que profesión) comercial, industrial o de navegación, pues quien omita darse de alta en el censo cameral podrá ejercer su actividad empresarial lícitamente si cuenta con los demás requisitos necesarios para ello. Naturalmente la Cámara competente podrá y deberá incluirle en el censo, pero el comerciante, industrial o nauta no se verá impedido de ejercer su actividad mientras no figure inscrito. Más claro es aún que la falta de pago del recurso permanente no supone obstáculo alguno al ejercicio de la actividad empresarial: la Cámara podrá exigirlo en la vía procedente en derecho, y nada más. Tan es así que la Sala cuestionante no puede señalar ningún precepto o resolución judicial que configure la pertenencia a una Cámara de Comercio, Industria y Navegación como "condición objetiva de admisibilidad" al ejercicio de una actividad empresarial. Y no puede, sencillamente porque la pertenencia cameral no es condición para ser admitido al lícito ejercicio de una actividad empresarial. La pertenencia a las mismas concede la legitimación electoral y puede dar derecho a obtener ciertas prestaciones de la organización cameral, pero en ninguna parte está escrito que, sin incorporación al censo cameral, no pueda ejercitarse lícitamente una actividad comercial, industrial o náutica. Dicho con brevedad: la integración en las Cámaras no puede ser un presupuesto desproporcionado de admisibilidad al ejercicio de una actividad empresarial, simplemente porque no es un presupuesto para ser admitido al ejercicio de tal actividad.

Concluyó el Abogado del Estado, mediante otrosí, suplicando de este Tribunal Constitucional que, dándose la conexión prevista en el art. 83 LOTC entre la presente cuestión y la núm. 526/1991, se procediese a la acumulación de las mismas.

9. El Fiscal General del Estado, en las alegaciones formuladas el 8 de abril de 1992, interesó de este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de la afiliación obligatoria a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y, en consecuencia, de la obligación de satisfacer el recurso permanente (Base Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911 y art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929), por ser contrarios dichos preceptos a la libertad negativa de asociación del art. 22 de la C.E.; y por otro lado, que se declare la

constitucionalidad de los incisos de las Leyes de Presupuesto de 1983 y 1986 que afectan al recurso permanente, por tratarse de meras adecuaciones a la realidad.

El Fiscal General del Estado fundamenta sus conclusiones en una serie de consideraciones en todo idénticas a las que expusiera con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad 526/1991, la cuales ya han sido resumidas en el núm. 5 de los antecedentes de esta Sentencia.

Unicamente añade el Fiscal General, ante la duda que la Sala plantea acerca de la posible incompatibilidad de las normas constitucionales con el principio de libertad de empresa (art. 38 C.E.) y en lo relativo al libre ejercicio profesional (art. 35 C.E.), que, aun cuando las sociedades son personas jurídicas que pueden encontrarse radicadas en España, el art. 35 C.E. parece referirse en exclusiva a las personas físicas, mientras que la posible inconstitucionalidad de las normas cuestionadas afectaría tan sólo a las entidades societarias. Y en cuanto al art. 38 C.E., los argumentos deducidos por el órgano judicial vienen a reproducir en gran parte los referidos al art. 22 C.E., de manera que sólo en ese concreto aspecto de la adscripción obligatoria podría dudarse de su adecuación a la libertad de empresa, que directamente como derecho autónomo no se vería afectado. De ahí que, una vez declarada la incompatibilidad de alguna de las normas cuestionadas con el derecho de asociación, el estudio del art. 38 del texto constitucional se hace innecesario.

10. Tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto de 23 de junio de 1992, el Pleno acordó acumular la cuestión de inconstitucionalidad 571/1992 a la registrada anteriormente con el núm. 526/1991.

11. El día 21 de julio de 1992 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (con sede en Sevilla) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía remitiendo testimonio de los autos del recurso contencioso-administrativo 3384/1989 y adjuntando certificación del Auto de fecha 10 de julio de 1992, dictado en dicho procedimiento, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 y el art. 1 del Decreto-ley de 26 de julio de 1929, así como respecto de las Disposiciones adicionales Novena de la Ley 9/1983, de 13 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1983 y Vigésimoquinta de la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987, por posible infracción de los arts. 22, 35, 38 y 134.7 de la C.E.

A) El recurso contencioso-administrativo núm. 3384/1989 se incoó como consecuencia de la demanda planteada por la entidad "Traexa Salamanca, S.A.," contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Provincial de Sevilla de 12 de mayo de 1989, por la que se desestimó la reclamación presentada por la actora y se confirmaron las liquidaciones gravadas por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla por el recargo del 2 por 100 sobre la cuota del Impuesto de Sociedades correspondiente al ejercicio de 1987.

Conclusas las actuaciones, la Sala, tras la observancia del pertinente trámite de audiencia para alegaciones dado a las partes y al Ministerio Fiscal, dictó el ya indicado Auto de 10 de julio de 1992 de planteamiento de la cuestión.

B) El Auto de 10 de julio de 1992 es en lo sustancial idéntico, en cuanto a su contenido y razonamientos, al anterior Auto de la misma Sala de 18 de febrero de 1992, por el que se promovió la cuestión de inconstitucionalidad núm. 571/1992, antes referida. Esa plena identidad hace innecesaria, pues, la reiteración ahora de su contenido, al haber ya sido expuesta en el antecedente núm. 6 de esta Sentencia.

12. Por providencia de 9 de septiembre de 1992, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión promovida (y registrada con el núm. 1971/1992), dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 37.2 de la LOTC y publicar la incoación de la cuestión en el Boletín Oficial del Estado para general conocimiento.

13. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 17 de septiembre de 1992, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 23 de septiembre de 1992, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

14. El Abogado del Estado, en el escrito de alegaciones presentado el 23 de septiembre de 1992, formuló idénticas consideraciones e idéntica súplica a las manifestadas con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 571/1992, razón por la cual, dado que ya han sido resumidas en el antecedente núm. 8 de esta misma Sentencia, resulta innecesario proceder a su reiteración.

Mediante otrosí, suplicó la acumulación de la presente cuestión a las tramitadas bajo los núms. 526/1991 y 57/1992.

15. El Fiscal General del Estado en escrito presentado en 23 de septiembre de 1992, señaló que la presente cuestión de inconstitucionalidad es práctica repetición de la también planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con el núm. de registro 571/1992. Por ello, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 83 de la LOTC, procede la acumulación de ambos procedimientos y de los a ellos ya acumulados. Y, asimismo, constando ante este Tribunal en Pleno las alegaciones ya formuladas en la cuestión de inconstitucionalidad 571/1992, el Ministerio Fiscal se remite a ellas y las da por íntegramente reproducidas.

16. Por Auto de 14 de octubre de 1992, el Pleno del Tribunal acordó la acumulación de la cuestión de inconstitucionalidad 197/1992 a las ya acumuladas y registradas con los núms. 526/1991 y 571/1992.

17. Por acuerdo de la Presidencia de 25 de mayo de 1994 y en uso de las facultades conferidas por el art. 80 de la LOTC en relación con el art. 206 de la L.O.P.J., al haber quedado en minoría, en el Pleno, la posición mantenida por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. don Pedro Cruz Villalón, se designa como nuevo Ponente al Magistrado Excmo. Sr. don Eugenio Díaz Eimil.

Por providencia de 14 de junio de 1994 se señaló para deliberación y votación de esta Sentencia el día 16 de junio del mismo mes y año .

II. Fundamentos jurídicos

1. Las presentes cuestiones acumuladas plantean la inconstitucionalidad de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, de reorganización de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación (en adelante, Cámaras de Comercio) y el art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, de una parte, y de las Disposiciones adicionales novena, trigésimocuarta y vigésimoquinta de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1983, 1986 y 1987, respectivamente, de la otra, que regían determinados aspectos del régimen legal de estas Cámaras hasta la entrada en vigor de la Ley 3/1993, de 22 de marzo.

Mientras que la objeción central formulada a las Disposiciones adicionales de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado trae causa de la previsión constitucional según la cual "la Ley de Presupuestos no puede crear tributos" (art. 134.7 C.E.), la que se refiere a la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 y el art. 1 del Real Decreto-ley de 21 de julio de 1929 toma como punto de referencia principal el derecho fundamental de asociación (art. 22.1 C.E.) en su vertiente negativa, -es decir, la garantía constitucional de que nadie puede ser obligado a vincularse o formar parte de una asociación-, sin perjuicio de que la Sala de Sevilla traiga además a colación los derechos reconocidos en los arts. 35 y 38 C.E.

2. Antes de entrar en el análisis de los indicados motivos de inconstitucionalidad es necesario dar respuesta a las objeciones de orden procesal planteadas por el Abogado del Estado.

a) Advierte éste, en primer lugar, la falta de relevancia o trascendencia de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados para la resolución de los procesos de los que traen causa las cuestiones planteadas. Esa falta de relevancia, fundamentalmente en la cuestión 526/1991 promovida por la Sala de Valencia, se justifica, tal como se expone en los núms. 4.a) y 8.a) de los antecedentes de esta Sentencia, en dos razones que, sin embargo, no pueden ser tomadas en consideración.

No puede concluirse, en efecto, que, al objeto del proceso contencioso-administrativo del que conoce la Sala de Valencia, según se desprende de lo declarado en la propia demanda (folios 36 y 37 de las actuaciones remitidas), sea radicalmente ajeno el reconocimiento que por la entidad demandante se pretende de la no exigibilidad de la cuota fijada a favor de la Cámara Oficial de Comercio de Valencia, y ello tanto por considerar que esa cuota o recargo no encuentra cobertura legal, como por no ser exigible la pertenencia obligatoria de dicha entidad a la referida Cámara. Ni siquiera se puede afirmar taxativamente que la constitucionalidad o no de los preceptos cuestionados ninguna incidencia tendrá en la determinación de la competencia o incompetencia del Tribunal Económico Administrativo Regional para conocer, en vía previa, de la impugnación de la liquidación girada a la entidad recurrente -tal como sucede en el proceso que se sigue ante la Sala de Valencia; no así en los procesos de los que conoce la Sala de Sevilla-, pues el órgano judicial no ha dejado de estimar que esa impugnación está vinculada a la naturaleza jurídica misma del recurso cameral y ello, indudablemente, guarda directa relación con las dudas que, desde la consideración del art. 134.7 C.E, se mantienen acerca de la constitucionalidad de las Disposiciones adicionales que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado señalan.

De otra parte, la tesis del Abogado del Estado de que se ha antepuesto el juicio de constitucionalidad al de legalidad, tampoco puede acogerse para negar la relevancia de las cuestiones planteadas, ya que el problema de la falta o no de cobertura legal del art. 36 del Reglamento General de las Cámaras de Comercio, aprobado por Decreto 1.291/1974, de 2 de mayo, no tiene por qué quedar desvinculado, en principio, de la incidencia que las mismas Disposiciones adicionales de las Leyes de Presupuestos hayan podido tener al respecto, lo que, justamente, propicia la duda de constitucionalidad a la luz de lo dispuesto en el art. 134.7 C.E.

b) Ninguna trascendencia debe reconocerse, asimismo, al alegato del Abogado del Estado en relación al rango y valor meramente reglamentario del art. 1^a del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, pues, con independencia de ello, la condición que los comerciantes, industriales y nautas asumen como electores de los miembros de las Cámaras de Comercio fue dispuesta por la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911, y es justamente la compatibilidad de esa decisión con el art. 22.1 C.E. lo que se cuestiona.

c) Por último, la falta de fundamentación que, a juicio del Abogado del Estado, cabe apreciar en el Auto de la Sala de Valencia en cuanto al reproche de inconstitucionalidad dirigido a las Disposiciones adicionales de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado por considerar que vulneran la libertad asociativa, tampoco presenta alcance o significado efectivo alguno para la viabilidad procesal de la cuestión, una vez que dichas Disposiciones se cuestionan desde la perspectiva del art. 134.7 C.E., sin perjuicio de que la constitucionalidad del recurso cameral vendría condicionada -en el planteamiento de las propias Salas- por el hecho de la constitucionalidad misma de la adscripción forzosa.

Procede, pues, entrar en el fondo del asunto, y para ello comenzaremos sistemáticamente por el examen de la Base Cuarta de la Ley de 29 de junio de 1911 en relación con el art. 22 C.E.

3. Dispone la Base Cuarta de la Ley de 1911 en el inciso que a estos efectos importa que los miembros de las Cámaras de Comercio "serán elegidos por el sufragio de los comerciantes, industriales y nautas que paguen por cuota del Tesoro una cantidad no inferior a 40 pesetas anuales", cantidad posteriormente fijada en 25 pesetas (art. 1^a del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929).

Las Salas proponentes de las cuestiones de inconstitucionalidad entienden que estos preceptos vulneran el derecho de asociación negativo en cuanto implican una adscripción forzosa de estos grupos de ciudadanos a las Cámaras de Comercio en términos semejantes a la adscripción de los agricultores a las Cámaras Agrarias, declarada inconstitucional en las

SSTC 132/1989 y 139/1989. A estos efectos, las Salas efectúan una comparación entre los fines y funciones de unas y otras Cámaras, llegando a la misma conclusión a la que se llegó en las citadas Sentencias, es decir, que "ninguno de ellos justifica la necesidad de la adscripción obligatoria en cuanto pudieran ser ejercidos mediante técnicas que incidieran menos en la libertad negativa de asociación de los profesionales del sector". De otra parte, entienden que, desde la perspectiva del principio de igualdad, no parece admisible que en las Cámaras agrarias no se justificara la afiliación obligatoria, y sí lo fuera en las Cámaras de Comercio.

El Abogado del Estado entiende, de entrada, que de las normas cuestionadas no cabe deducir un supuesto de adscripción forzosa, dado que éstas se limitan a determinar la condición de electores y elegibles de dichos grupos de ciudadanos. De otra parte, en el caso de estas Cámaras, y a diferencia de las Agrarias, las mismas carecen del derecho a imponer cuotas obligatorias, percibiendo un recurso creado por el legislador. Ahora bien, con independencia de todo esto, las SSTC 132/1989 y 139/1989 han admitido la constitucionalidad de una adscripción forzosa cuando la misma sea "necesaria", en el sentido de que haya imposibilidad o, al menos dificultad de obtener tal fin de interés público sin recurrir a dicha adscripción obligatoria, concluyendo el Abogado del Estado que sí hay razones suficientes en el presente caso para entender que aquélla está constitucionalmente justificada.

Por su parte, el Fiscal General del Estado entiende que, con independencia de su definición como Corporaciones de Derecho Público, la regulación de las Cámaras de Comercio implican una vulneración del derecho de asociación negativo, a partir de la comparación de sus funciones con las de las Cámaras Agrarias, que este Tribunal ha declarado insuficientes para legitimar la adscripción forzosa de los agricultores a las mismas. A su juicio, las únicas funciones peculiares de las Cámaras de Comercio distintas de las de las Cámaras Agrarias, aunque pueden tener cierta relevancia, no alcanzan a evitar la conclusión alcanzada respecto de las antedichas Cámaras, a saber, que ninguno de los objetivos pretendidos con ellas justifican la necesidad de la adscripción obligatoria.

El argumento central de las Salas, así como el del Fiscal General del Estado, es, pues, en este punto, la analogía con el supuesto objeto de las SSTC 132/1989 y 139/1989, que debiera dar lugar a un pronunciamiento similar. En este sentido, consideran incluso las Salas, como se ha dicho, que, desde la perspectiva del principio de igualdad, no parecería admisible que las Cámaras Agrarias no justificaran la afiliación obligatoria y sí lo hicieran, en cambio, las de Comercio. Este alegato, formulado de manera incidental, debe ser, sin embargo, desechado de entrada, toda vez que hace supuesto de la cuestión. De lo que se trata,

precisamente, es si en el caso de las Cámaras de Comercio concurren circunstancias que, a diferencia de lo que ocurrió en el caso de las Cámaras Agrarias, legitiman un supuesto material de adscripción obligatoria. Conviene, por tanto, proceder previamente a una descripción sintetizada de la que es nuestra doctrina sobre esas corporaciones.

4. La Constitución, en efecto, reconoce el derecho de asociación (art. 22.1), habiendo especificado este Tribunal Constitucional, desde su STC 5/1981, cómo esta libertad pública incluye, de forma general, la llamada libertad negativa de asociación, es decir, el derecho a no asociarse, con independencia de que una interdicción expresa y concreta de afiliación obligatoria sólo se contenga en el inciso cuarto del art. 28.1 C.E. Así, en la citada Sentencia y refiriéndonos a las asociaciones de padres de alumnos, señalábamos cómo "el derecho de asociación, reconocido en nuestra Constitución en el art. 22.1, comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también, en su faceta negativa, el derecho de no asociarse" (fundamento jurídico 19); y en la STC 67/1985 observábamos cómo "la libertad de no asociarse es una garantía frente al dominio por el Estado de las fuerzas sociales a través de la creación de Corporaciones o asociaciones coactivas que dispusieran del monopolio de una determinada actividad social"(fundamento jurídico 3º).

5. La Constitución, sin embargo, y con independencia de lo anterior, admite 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", entendiéndose 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." No hay aquí, a diferencia del supuesto anterior, una propia garantía institucional de estas organizaciones profesionales, ni dato alguno que reconduzca necesariamente a configuraciones incardinables en la administración corporativa, pero sí se

encomienda a la ley un particular protagonismo en la conformación concreta de estas "organizaciones profesionales".

En todo caso, tanto en uno como en otro precepto, la Constitución concluye con una misma garantía en el correspondiente inciso final: su estructura interna y funcionamiento, es decir, los de estos colegios profesionales y los de estas organizaciones profesionales, deberán ser democráticos. Esta última cláusula, idéntica a la que acompaña al reconocimiento de la libertad de creación de partidos, sindicatos y asociaciones empresariales, pone de relieve algo extremadamente importante a fin de comprender el complejo carácter de algunos de estos entes, que no es sino su última y decisiva dimensión social, su carácter último de formas de organización social. Su base, en efecto, es siempre social, sus órganos son de extracción social, sus intereses, por más que pueden ser también generales, son siempre y en último término intereses sociales. Sólo así se entiende la terminante disposición con la que concluyen estos preceptos constitucionales: Su estructura interna y su funcionamiento habrán de ser "democráticos"; al igual que la garantía prevista para las formaciones sociales reconocidas en los arts. 6 y 7 de la Constitución.

Ciertamente, el legislador puede dotarles del carácter de "Corporaciones de Derecho Público", puede asignarles algunas funciones jurídico-públicas más o menos relevantes, pero esencialmente siguen siendo formaciones o agrupaciones sociales. En relación con estas "organizaciones", y al hilo de su caracterización como Corporaciones de Derecho Público, la ley ha impuesto con frecuencia a los ciudadanos que se hallan comprendidos dentro del ámbito social, fundamentalmente profesional, sobre el que respectivamente se proyectan, la obligación de afiliarse o incorporarse a las mismas, ya sea, unas veces de forma expresa o directa, ya sea, otras veces, en forma indirecta, bajo la forma de "electores", de sus respectivos órganos. Sobre todo, y es aquí donde frecuentemente encuentran su origen las demandas de amparo de este género, la ley ha impuesto la obligación de contribuir al sostenimiento de estas organizaciones sociales, bien imponiendo el deber legal de satisfacer las cuotas o derramas que las propias organizaciones determinen, bien incluso, en algunos casos, en forma de exacciones parafiscales.

A partir de lo que hasta ahora venimos diciendo se genera cierto grado de tensión interpretativa en el interior de la Constitución, cuyos polos se sitúan en el principio general de libertad y en la libertad negativa de asociación (arts. 1.1 y 22 C.E.), por una parte, y en la previsión constitucional de estos grupos, auténticamente "bifrontes", tal como resulta de diversos preceptos constitucionales (arts. 9.2, 36 y 52 C.E.). Este elemento de tensión, como es evidente, no puede ser resuelto desde uno de sus extremos, sino, por el contrario, y como

venimos haciendo 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.

6. Este Tribunal Constitucional ha tenido ya amplia ocasión de abordar esta tarea interpretativa, recientemente recogida en la STC 113/1994, fundamentos jurídicos 20 y ss., en los términos que, a continuación, se reproducen. Así, en la STC 67/1985, considerando el supuesto de las Federaciones Deportivas, reconocíamos cómo "uno de los problemas que se plantea en el Estado social y democrático de Derecho es determinar en qué medida el Estado puede organizar su intervención en los diversos sectores de la vida social a través de la regulación de asociaciones privadas de configuración legal, a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un "sector", y más concretamente, el de "determinar en qué medida es compatible con el derecho de asociación".

Tres afirmaciones básicas hacíamos entonces. En primer lugar, advertíamos que "la utilización generalizada de esta vía respondería a unos principios de carácter corporativo, aun cuando fuera de modo encubierto, incompatibles con el Estado social y democrático de Derecho", lo que no excluye la posibilidad de que se utilice excepcionalmente, siempre que se justifique su procedencia en cada caso por constituir una medida necesaria para la consecución de fines públicos. En segundo lugar, añadíamos, debe garantizarse el "respeto a la libertad positiva de crear otras asociaciones con fines privados". En tercer lugar, y siempre dentro de estos límites constitucionales, estas asociaciones deben ser consideradas como distintas de las previstas en el art. 22 C.E, que no comprendería "el derecho de constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social"; la peculiaridad de estas asociaciones legitimaría los específicos requisitos legales en cada caso previstos. A partir de esta premisa, este Tribunal declaró la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte relativas a la configuración legal de las Federaciones Deportivas.

7. Tiempo después, este Tribunal debió volver sobre la problemática que nos ocupa con ocasión de las SSTC 132/1989 y 139/1989, relativas a Cámaras Agrarias. Se trata, en este caso de Sentencias de particular relevancia a nuestros efectos, en la medida en que su diferente interpretación ha llevado, como ya se ha señalado, a la solicitud de resoluciones de signo opuesto.

Lo que sustancialmente dijimos en aquella ocasión podemos ahora resumirlo como sigue. En primer lugar, el punto de partida básico en esta materia habría de ser el art. 1.1 C.E. en cuanto "consagra la libertad como 'valor superior' del ordenamiento jurídico español, lo que implica, evidentemente, el reconocimiento, como principio general inspirador del mismo, de la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten, de acuerdo con sus propios intereses y preferencias"; dicho valor superior, "en el ámbito de la formación de agrupaciones entre individuos se traduce, entre otras, en las disposiciones del art. 22 de la Constitución".

En segundo lugar, y con independencia de ello, recordando lo que decíamos en la STC 67/1985, añadíamos cómo "no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito, para el cumplimiento de fines que se consideren de interés público", lo que efectivamente ha tenido históricamente lugar a través de diversas figuras asociativas o agrupaciones, reguladas "con mayor o menor intensidad". En tales casos "nos hallamos ante entidades que no han sido fruto de la libre decisión u opción de los afectados, para la obtención de fines autónomamente elegidos, sino fundamentalmente (y sin excluir forzosamente este último aspecto), de una decisión de los poderes públicos, sin que exista por tanto un pactum associationis original, que se ve sustituido por un acto de creación estatal". La consecuencia de todo ello, es que "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." Dicho en otras palabras, la sujeción de estas corporaciones a los requisitos constitucionales derivados del derecho fundamental a no asociarse, aun procedente, solo puede tener lugar con importantes reservas, teniendo en cuenta, fundamentalmente, su mencionado carácter bifronte

Por último, y sobre la base de la consideración anterior, añadíamos que ello "no supone que no existan límites al legislador, derivados del art. 22.1, así como del art. 28 C.E., a la hora de configurar el régimen jurídico de las Corporaciones Públicas". 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. Los fines, pues, a perseguir por las Entidades corporativas, y la actuación de éstas han de ser compatibles con 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 puedan suponer, por tanto, obstáculos o dificultades

a esa libre creación y funcionamiento. Ello constituye, pues, un primer límite, que pudiéramos denominar externo, a la creación de entes de tipo corporativo, creación que resultará contraria a los mandatos constitucionales de los arts. 22 y 28 C.E. si en la práctica van a significar una indebida concurrencia con asociaciones fundadas en el principio de autonomía de la voluntad, o si, con mayor motivo, van a impedir la creación o funcionamiento de este tipo de asociaciones" (fundamento jurídico 6°).

"Un segundo límite", concluíamos, vendría determinado por "la vertiente negativa del derecho de asociación". Desde esta perspectiva, "ha de considerarse la adscripción forzosa a esas Corporaciones Públicas como un tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, que debe encontrar justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el art. 36 C.E.), bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecución la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la adscripción forzosa cuente con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales. En términos de nuestra ya citada STC 67/1985 (cuyo tenor literal se reitera en la reciente STC 89/1989, referente a la adscripción obligatoria en Colegios Profesionales), las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse en cada caso porque respondan a medidas necesarias para la consecución de fines públicos, y con los límites precisos para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución), de los derechos fundamentales de los ciudadanos (fundamento jurídico 39). En consecuencia, tal limitación de la libertad del individuo afectado consistente en su integración forzosa en una agrupación de base (en términos amplios) "asociativa", sólo será admisible cuando venga determinada 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" (fundamento jurídico 7°). A partir de estas consideraciones concluíamos entonces en la inconstitucionalidad parcial de la Ley de Cataluña de Cámaras Profesionales Agrarias y, poco después, declarábamos derogada por la Constitución la regulación preconstitucional de las Cámaras Agrarias (STC 139/1989).

8. De esta doctrina constitucional, reproducida in extenso, 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", recogido

anteriormente en el punto b) de la STC 67/1985, fundamento jurídico 3º B). 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, incluida la previsión de adscripción forzosa, 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.

9. Perfilada así nuestra doctrina sobre estas corporaciones, y antes de abordar su aplicación a la Base Cuarta de la Ley de 29 de julio de 1911, procede aún una precisión previa: La posición de los comerciantes, industriales y nautas como "electores" de las Cámaras de Comercio debe ser considerada como un supuesto de adscripción obligatoria. El Abogado del Estado ha alegado que en el supuesto de las Cámaras de Comercio (Base Cuarta de la Ley de 29 de julio de 1911) no se encuentra implicado el derecho de asociación, toda vez que, formalmente, a los industriales, comerciantes y nautas no se les obliga a pertenecer a asociación alguna, encomendándoles únicamente la función electoral activa y pasiva de los miembros de dichas Cámaras.

Ahora bien, este argumento debe ser rechazado a partir de lo que ya dijimos en la STC 139/1989, en relación con las Cámaras Agrarias. "Es cierto", considerábamos entonces, "que el Real Decreto 1.336/1977 no establecía directamente la inscripción obligatoria de las mismas, pero lo hacía indirectamente al considerar como electores y elegibles a todos los titulares de explotaciones agrarias y, muy especialmente, al establecer la posibilidad de fijar cuotas de carácter obligatorio" (fundamento jurídico 3º).

El Abogado del Estado insiste particularmente en la ausencia de esta última posibilidad en el caso de las Cámaras de Comercio, lo que cuestionaría la aplicabilidad de dicha doctrina constitucional al caso presente. Ciertamente, las Cámaras de Comercio no tienen la facultad de establecer cuotas de carácter obligatorio. Pero el argumento no es concluyente, en la medida en que estas Cámaras ni siquiera precisan acordar, en orden a su sostenimiento, la fijación de cuotas de esta naturaleza. En efecto, por imperativo de la Ley (Base Quinta), y en forma de una exacción parafiscal, "las Cámaras como recurso permanente para realizar sus fines, percibirán hasta un 2 por 100 de la contribución que satisfagan sus electores por el ejercicio del comercio o de la industria".

En este contexto, pues, la existencia del "recurso cameral" no puede ser pura y simplemente ignorada, entendiéndolo como un recargo de naturaleza tributaria dispuesto por el legislador sin la menor intervención de la voluntad de las Cámaras. Es precisamente la cualidad de elector de las Cámaras de Comercio, no la de industrial, comerciante o nauta, la que genera esta obligación patrimonial, de tal manera que ser elector y elegible implica ope legis un deber de contenido económico que no puede ser artificialmente desconectado de la intervención de estas categorías de ciudadanos en la constitución de una Cámara de comercio.

Pero incluso si la Ley no identificara 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 cuya constitucionalidad ha sido cuestionada desde la perspectiva, fundamentalmente, del art. 22 C.E., en su vertiente de derecho de asociación negativo.

El problema, en definitiva, que plantea 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. 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 cuya pertenencia legitima la responsabilidad del propio órgano.

En resumen, pues, la posición o status de los comerciantes, industriales y nautas respecto de las Cámaras de Comercio implica la adscripción obligatoria, procediendo así examinar el régimen de las Cámaras de Comercio existente hasta la Ley 3/1993 desde la perspectiva del art. 22 C.E., con arreglo a nuestra doctrina resumida en los fundamentos anteriores.

10. El régimen legal de las Cámaras de Comercio que es objeto de este proceso, esto es, el existente hasta la entrada en vigor de la Ley 3/1993, no supera los criterios de constitucionalidad que, según ha quedado dicho en el fundamento jurídico 8 de esta Sentencia, cabe extraer de la doctrina constitucional sobre este tipo de corporaciones, en relación con el art. 22 C.E. Estos límites, mínimos y fundamentales a la hora de determinar si una asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria, puede superar el juicio de constitucionalidad, son dos, y debe entenderse que el incumplimiento de cualquiera de ellos daría lugar a la inconstitucionalidad del régimen que examinamos. El primer límite es que no puede quedar afectada la libertad de asociación en su sentido positivo, esto es, la adscripción obligatoria no puede ir acompañada de una prohibición o impedimento de asociarse libremente. El segundo es que el recurso a esta forma de actuación administrativa no puede constituirse en la regla; de modo que la adscripción obligatoria a estas corporaciones públicas 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 (por todas, STC 113/1994, fundamento jurídico 12).

Nada hay que objetar respecto del primer límite en el sentido de que la adscripción de los comerciantes, industriales y nautas a las Cámaras de Comercio, en la indicada modalidad de "electores", no vulnera el derecho de asociación en su vertiente positiva o externa. En efecto, esta configuración como "electores", en sí misma considerada, no supone obstáculo alguno a la libertad de dichos profesionales para constituir cualesquiera otras asociaciones privadas surgidas de la libre iniciativa de los mismos. En ningún pasaje de la indicada Base Cuarta de la Ley de 1911 se encuentra elemento alguno del que pudiera derivarse una pretensión de exclusividad de las Cámaras de Comercio en la representación de los intereses profesionales de sus "electores".

Por el contrario, el régimen legal de las Cámaras de Comercio, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 3/1993, no supera el segundo de los límites enunciados, a saber, contar con 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.

En cuanto a la posible justificación del tratamiento excepcional que respecto del principio de libertad supone la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio, no es posible encontrarla en las disposiciones constitucionales. Dicha justificación no puede encontrarse, desde luego, en el art. 36 C.E., al no tratarse de Colegios Profesionales, pero

tampoco en el art. 52 C.E., donde aparentemente podrían tener cabida, por referirse el mencionado precepto a "organizaciones profesionales". En efecto, el art. 52 C.E. se refiere a las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios; su regulación queda reservada a la Ley y su estructura interna y funcionamiento -dice el art. 52 C.E.- deberán ser democráticos. Nada dice el precepto en cuestión sobre el carácter público o privado de tales organizaciones y menos aún sobre la adscripción obligatoria a las mismas de los profesionales de los diversos sectores. La existencia de organizaciones profesionales encuentra, sin duda alguna, fundamento constitucional en el art. 52 C.E., pero el problema que hemos de resolver no es ese, sino el de determinar si encuentra justificación, en la Constitución, un modelo de organización profesional articulado a través de una Corporación Pública que impone la adscripción forzosa de los profesionales a la misma, por lo que ello supone de tratamiento excepcional respecto del principio de libertad. Es en este sentido en el que hemos de concluir que el art. 52 C.E. no ofrece esa justificación desde el momento en que, como ya hemos dicho, de él no puede hacerse derivar el carácter público o privado de estas organizaciones, y menos aún la adscripción forzosa a las mismas.

A la misma conclusión hay que llegar respecto de la relevancia de los fines públicos perseguidos o la dificultad de obtenerlos de un modo distinto al de una asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria.

Según se desprende del régimen legal de las Cámaras de Comercio vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 3/1993, la finalidad de estas Corporaciones de Derecho Público no es otra que el fomento y la representación de los intereses del comercio, la industria y la navegación (Base Tercera de la Ley de 29 de junio de 1911 y art. 1, párrafo 2º, del Reglamento). Para el cumplimiento de este fin tienen encomendadas una serie de funciones que aparecen definidas en la Base Tercera de la Ley de 29 de junio de 1911 y en los arts. 2 y 3 del Reglamento. A la vista de dichas funciones y del fin para cuyo cumplimiento se les atribuyen, hay que concluir que aun cuando no cabe dudar de la importancia de las mismas, no resulta que su ejercicio exija la adscripción obligatoria de todos los comerciantes, industriales y nautas a estas Cámaras. En efecto, el fomento y la representación de los intereses del comercio, la industria y la navegación es, sin lugar a dudas, una finalidad jurídicamente relevante, en el sentido de que merece y, además, recibe la protección del ordenamiento jurídico. Ello, no obstante, no significa que el hecho de recibir la tutela del ordenamiento jurídico los convierta automáticamente en intereses públicos o generales, que por su condición de tal puedan justificar la creación legal de un ente corporativo para su defensa y la

adscripción obligatoria al mismo. La defensa de estos sectores profesionales y económicos, aunque tengan manifiesta repercusión en los intereses públicos generales, se refiere a los intereses particulares que son propios de unas categorías profesionales concretas, esto es, a los intereses profesionales, y sobre todo económicos, de quienes ejercen el comercio, la industria o la navegación. Se trata, pues, de intereses sectoriales que, en principio, no justifican la obligatoriedad de este tipo de corporaciones.

Sentado ésto debemos preguntarnos si, no obstante el carácter sectorial del fin que persiguen las Cámaras de Comercio, alguna o algunas de las funciones o actividades que tienen atribuidas justifica, por su relevancia pública, la adscripción forzosa de los profesionales de este sector a las mismas. Las funciones que se asignan a las Cámaras de Comercio son muchas y de muy variada índole, como lo demuestra la larga lista del art. 3 del Reglamento, a la que hay que añadir las funciones consultivas enumeradas en el art. 2 y las definidas en los arts. 4 y 5. Ahora bien, reconociendo la importancia de todas esas funciones, así como el alcance público de algunas [v.gr., las funciones consultivas del art. 2, las certificantes del art. 3D), las de fomento a la exportación del apartado C) del art. 3, la delegación de funciones administrativas, del art. 4 o la llevanza de un censo público de empresas al que se refiere el art. 5A)] 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 profesional de que se trata. 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. Ciertamente este Tribunal 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 sea la adscripción forzosa, pero sí puede identificar los casos en los que, como el presente, la imposibilidad o dificultad prima facie no se presente. Y no se presenta en este caso, porque, como hemos dicho, cualquiera de las funciones enumeradas puede encomendarse a asociaciones de tipo privado o, incluso, realizarse directamente por la propia Administración sin necesidad de obligar a los comerciantes, industriales y nautas a pertenecer obligatoriamente a una Corporación de Derecho Público y a sostenerla con sus aportaciones.

Por lo que respecta a la delegación de facultades administrativas, a pesar de la concreción de algunas de ellas (realización de estudios e informes económicos y recepción y registro de expedientes), que, por lo demás, tampoco exigirían la creación de una corporación

pública de adscripción obligatoria, 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 8°).

Así, pues, por todo lo dicho hay que concluir que el régimen de adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio impuesto por la Base Cuarta, apartado 4°, de la Ley de 29 de junio de 1911, quedó derogado en virtud de la Disposición derogatoria, apartado 3°, de la Constitución, por ser contrario a la libertad fundamental de asociación reconocida en el art. 22.1 C.E., en relación con los arts. 1.1 y 10.1 C.E.;debiendo extenderse esa declaración,por conexión al párrafo 1 de la Base Quinta de la misma Ley.

11. La inconstitucionalidad de la adscripción obligatoria priva de contenido a las dudas de constitucionalidad formuladas en relación con el "recurso cameral", puesto que las Salas cuestionantes condicionan estas dudas al hecho mismo de la constitucionalidad de dicha adscripción obligatoria. Y es correcto que así se haga, por cuanto, como ya ha quedado dicho, es precisamente la cualidad de elector de las Cámaras, y no la de industrial, comerciante o nauta, la que genera esta obligación patrimonial, de tal manera que ser elector y elegible implica ope legis un deber de contenido económico que no puede ser artificialmente desconectado de la intervención de estas categorías de ciudadanos en la Constitución de una Cámara de comercio. Negada la constitucionalidad de la adscripción obligatoria a las Cámaras de Comercio desaparece la pertinencia de entrar en el examen de ese segundo problema.

12. Por último, antes de pronunciar el fallo de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad a que conduce nuestro razonamiento, es preciso determinar cuál es el alcance y efectos que corresponde atribuir a dicho fallo y, en tal sentido, debemos establecer que han de considerarse situaciones consolidadas no susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia, no sólo aquéllas situaciones que hayan sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 de la LOTC), sino también, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art.9.3 de la Constitución), todas aquéllas otras que no hubieran sido impugnadas en la fecha de publicación de esta Sentencia, es decir tanto los pagos ya efectuados de cuotas no recurridas, como las devengadas y aún no pagadas, que no estén pendientes de reclamación o recurso administrativo o judicial interpuestos dentro de plazo antes de dicha fecha,a partir de la cual esta Sentencia producirá todos los efectos que le son propios.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar 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 implican la adscripción forzosa a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Dada en Madrid a, dieciséis de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Votos

Voto particular que formula el Magistrado don Pedro Cruz Villalón a la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad 526/1991, 571/1992 y 1971/1992, al que se adhieren el Presidente don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral.

A diferencia de la opinión sustentada por la mayoría del Pleno, considero que las Bases Cuarta y Quinta de la Ley de 29 de junio de 1911 y el art. 1 del Real Decreto-ley de 26 de julio de 1929, en cuanto implican la adscripción forzosa a las Cámaras de Comercio, no quedaron derogados por la Constitución.

Ciertamente, la condición de "elector" de las Cámaras de Comercio asignada por dichas disposiciones legales a los comerciantes, industriales y nautas, unida a su sujeción al "recurso cameral", configura un status que debía ser contrastado con el art. 22 C.E. en términos asimilables a los de un supuesto de adscripción obligatoria, en los términos examinados por este Tribunal, particularmente, en las SSTC 132/1989, 139/1989 y 113/1994.

A partir de ahí, sin embargo, la cuestión planteada se reducía a determinar si este supuesto de adscripción obligatoria era o no constitucionalmente legítimo, pues en ningún momento ha sostenido este Tribunal que cualquier supuesto de adscripción obligatoria, por sí misma y más allá de cualquier otra consideración, equivaliese a una vulneración del art. 22 C.E., es decir, de la libertad pública de asociación negativa.

En particular, la STC 113/1994, partiendo a su vez de los pronunciamientos previos de este Tribunal sobre la materia, sentó unos criterios que debían permitir abordar este problema, desde una consideración sistemática de la Constitución. El art. 22 C.E. en efecto, no puede erigirse en pauta aislada y exclusiva de la resolución de este problema cuando la Constitución, a través de los arts. 36 y 52 C.E., ha dado cabida, explícita o implícitamente, a distintas variantes de la llamada Administración corporativa. El art. 52 C.E., a diferencia de lo que ocurre en el art. 36 C.E. respecto de los Colegios Profesionales, no llama a estas Cámaras por su nombre, refiriéndose más genéricamente a "organizaciones profesionales", pero ya los primeros Estatutos de Autonomía se refieren a ellas como materia de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma (arts. 10.21 E.A.P.V., 9.22 E.A.C., 27.29 E.A.G., 13.16 E.A.A.)

Las Cámaras Oficiales cuya base social es profesional están contempladas, por tanto, implícitamente en la Constitución, y por más que en la misma no se consigne su carácter de Corporación de Derecho Público, ni la obligatoriedad de la adscripción a las mismas, no es dudoso que es con este carácter como predominantemente existían. Ello no implicaba, sin embargo, la constitucionalidad de cualquier supuesto de adscripción obligatoria a cualquier corporación de derecho público de base asociativa. Por el contrario, este Tribunal Constitucional las ha contrastado con los imperativos derivados de la libertad pública de asociación, concluyendo en la derogación por la Constitución de algunos de dichos supuestos, a partir de diversos criterios. Todo esto, en fin, se encuentra reiterado con más detalle en los fundamentos jurídicos 4º a 8º de la Sentencia de la que discrepo, en términos con los que coincido.

Mi discrepancia se reduce al fundamento jurídico 10, donde se efectúa una aplicación de los planteamientos procedentes que conduce a la señalada declaración de inconstitucionalidad. En cuanto "organización profesional", y en esto reside una primera diferencia de apreciación, las Cámaras de Comercio encuentran una apoyatura constitucional en el art. 52 C.E. que no encuentran otras Cámaras, como tampoco suponen una "utilización generalizada de esta vía, que pudiera responder a "principios de carácter corporativo".

Ciertamente, este Tribunal ha exigido también, como condición de la legitimidad constitucional de estos supuestos de adscripción obligatoria a estas corporaciones, la presencia de un fin público que pueda ser calificado de relevante, así como la dificultad de alcanzarlo por medios que no requieran dicha adscripción. Pero ya en la STC 113/1994 advertíamos cómo este Tribunal no podría erigirse en Juez absoluto de dicha dificultad, en cuya apreciación, por la misma naturaleza de la cosa, siempre habrá de corresponder al legislador un amplio margen de ponderación, sin embargo de lo cual, sí podría identificar aquéllos supuestos en los que, prima facie, tal imposibilidad o dificultad no se presentase.

En mi opinión, la presente Sentencia, con independencia de su reconocimiento formal de estas pautas, somete a las funciones de las Cámaras de Comercio a un control que va más allá del que dio lugar a las SSTC 132/1989 y 139/1989.

Así, en la STC 132/1989, y por lo que hacía a las Cámaras Profesionales Agrarias de Cataluña, decíamos que las funciones que se asignan a las Cámaras son, bien de prestación de servicios de información, de ejercicio de competencias administrativas que deleguen en ellas, de fomento, de representación y de defensa procesal de intereses generales agrarios y de consulta y colaboración respecto a la Generalidad. Y concluíamos entonces: En cuanto al ejercicio de funciones administrativas delegadas, pudiera justificar su adscripción forzosa; pero la vaguedad e imprecisión con que se alude a ellos en el apartado c) impiden que pueda considerarse justificación bastante" (fundamento jurídico 8º).

Con arreglo a nuestra doctrina, pues, la delegación de funciones administrativas constituye, en principio, justificación bastante de un supuesto de adscripción forzosa; lo que ocurría en el caso de las Cámaras Agrarias catalanas es que la vaguedad e imprecisión con que se aludía a las mismas no permitía tener en cuenta dichas eventuales funciones delegadas. En efecto, el art. 13.1c) de la Ley 18/1985, de Cataluña, de Cámaras Agrarias, se limitaba a decir: "Ejercer 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". De ahí también que, por lo que hace a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana, recientemente declarásemos que el contenido de la letra m) del art. 11 ("cometidos") del R.D. 1649/1977, regulador de las mismas, resultase insuficiente por su genericidad y eventualidad, para legitimar un supuesto de adscripción forzosa; el citado precepto se limitaba, en efecto, a prever 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 solicitada o acuerden formular por propia iniciativa" (STC 113/1994).

Por fin, en el caso de las Cámaras Agrarias reguladas por el R.D. 1336/1977, que dieron lugar a la STC 139/1989, declaramos que "las Cámaras Agrarias, según ya hemos visto, por lo genérico de sus funciones (art. 3.2 del Decreto 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). En efecto, el art. 3 del citado Real Decreto había venido a disponer textualmente: "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, ser vicios y gestiones, delegadas o propias, en su ámbito, que sean de general interés para las comunidades rurales en su actividad agraria".

En los anteriores supuestos, recogidos en las SSTC 132/1989, 138/1989 y 113/1994, cabe recoger dos características comunes, e íntimamente conexas, a las funciones que las citadas Cámaras pueden ejercer por delegación de la Administración, su genericidad y su eventualidad; no existen, por tanto, funciones de carácter público-administrativo que específica y taxativamente le vengan encomendadas, ya sea a las Cámaras Profesionales Agrarias de Cataluña, a las Cámaras Agrarias del Estado con arreglo al R.D. 1.336/1977, ya sea finalmente a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. En los términos de la STC 132/1989, la vaguedad e imprecisión con la que en todos estos supuestos se alude al ejercicio de competencias administrativas delegadas impide tener en cuenta un elemento que, de otro modo, hubiera legitimado la adscripción obligatoria, en alguna de sus variantes.

Muy distinto es el caso de las Cámaras de Comercio, la regulación de cuyos fines en el momento de plantearse las presentes cuestiones se encontraba contenida en el Reglamento General de las Cámaras de Comercio, aprobado por Decreto 1291/1974, sin que debamos, por tanto, tener en cuenta la posterior regulación contenida en la Ley 3/1993, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

En efecto, frente a la genericidad de los anteriores supuestos, los arts. 3 a 5 del citado Reglamento encomiendan a las Cámaras una relación estructurada de funciones cuyo carácter público-administrativo, en diversos supuestos, no ofrece dificultad. Entre estos últimos cabe destacar los siguientes:

-Realizar actividades de apoyo y estímulo a la exportación, auxiliar y fomentar la expansión económica del país en el exterior, cooperando con la Administración pública, de acuerdo con las directrices del Ministerio de Comercio [art. 3 C].

- Expedir certificados de origen y demás certificaciones y documentos relacionadas con el tráfico mercantil nacional e internacional [art. 3 D].

- Administrar las instituciones, fundaciones y es tablecimientos creados por el Estado, la Provincia, los Municipios y demás entes públicos y privados o por particulares, que guarden relación con sus fines [art. 3 F].

- Colaborar en el mantenimiento del normal desarrollo del tráfico mercantil bajo el principio de la buena fe y recopilar y difundir los usos mercantiles de su demarcación [art. 3 J].

Por otra parte, el art. 5 del citado Reglamento impone taxativamente a las Cámaras de Comercio las siguientes obligaciones de carácter público: a) Llevar un censo público de todas las empresas de su demarcación, así como un registro de firmas de dichas empresas a efectos de autenticación; b) elaborar estadísticas del comercio, la industria y la navegación coordinadas con las que realicen los organismos competentes de la Administración; c) redactar anualmente una memoria económica que recoja el estado del comercio, la industria y la navegación del area que al efecto determine el Ministerio de Comercio, de acuerdo con las directrices dictadas por el mismo.

Las Cámaras de Comercio, por tanto, han venido teniendo atribuidas una serie de específicas funciones administrativas delegadas que, con arreglo a la STC 132/1989 (fundamento jurídico 8º), justifican la adscripción forzosa, aun en la debilitada forma de "electores". En particular, se ha podido comprobar cómo desde los orígenes de las Cámaras de Comercio hasta el momento presente aparece, como una función peculiar y característica de éstas, la relativa a la cooperación en el fomento de la capacidad exportadora de la economía nacional y, en definitiva, la cooperación en lo que se refiere a la competitividad de la economía nacional en el exterior. Así, ya la ley de 1911 se refiere, como se ha indicado, al auxilio y fomento de la expansión económica de España en el extranjero (Base Tercera). Finalmente, aunque ya en normas nacidas con posterioridad a los supuestos que dan origen a las presente cuestiones, el Real Decreto ley 7/1989 y la Ley 5/1990 encomiendan al Consejo

Superior de Cámaras la propuesta del Plan General de Promoción de las Exportaciones al Ministerio de Economía, quien regula su ejecución.

Por último, y por lo que hace al mayor o menor grado de dificultad para llevar a cabo estas funciones por medio de otros mecanismos que pudieran incidir menos en el principio de libertad y, en particular, en el derecho de no asociarse, ya hemos señalado cómo el peso de circunstancias de oportunidad en un juicio de esta naturaleza impiden que este Tribunal efectúe un control que, en definitiva, pueda ir mucho más allá de una inicial constatación de que dicha dificultad no es claramente inexistente. En todo caso, una actividad de vital importancia como es el comercio exterior, o la proyección exterior de la actividad económica, en una economía de mercado como la que la Constitución contempla (art. 38 C.E.), puede hacer recomendable la previsión de mecanismos activos de coordinación entre los sectores económicos concernidos y la Administración, que, en función de los caracteres de nuestra sociedad civil en lo que a su estructuración se refiere, legitiman suficientemente fórmulas institucionales como las que nos ocupan. En conclusión, tampoco esta última consideración puede llevar a entender que la consideración como "electores" de las Cámaras de Comercio a los comerciantes, industriales y nautas constituya un supuesto de vulneración de la libertad de asociación negativa.

Madrid, a veinte de junio de mil novecientos noventa y cuatro. Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López respecto de la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 526/91, 571/92 y 1.971/92.

Como anticipé en la votación de la Sentencia, mi parecer es contrario al fallo dictado y la fundamentación que conduce al mismo. Considero que no procedía la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos respecto de los cuales se ha dictado.

Al conocer el voto particular formulado por el Magistrado don Pedro Cruz Villalón considero que sus argumentos y conclusiones expresan suficientemente mi parecer y en consecuencia expreso aquí mi adhesión al mismo.

Madrid, veintidós de junio de mil novecientos noventa y cuatro.